



Décembre 2005

*AMELIORER LA MEDIATION  
ET GARANTIR L'INDEPENDANCE DU MEDIATEUR*

---

*DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES*

## RESUME DES PRECONISATIONS

### EN VUE D'AMELIORER LA MEDIATION DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES ET DE GARANTIR L'INDEPENDANCE DU MEDIATEUR

1. **Il n'apparaît pas souhaitable de changer brutalement le système actuel**, qui s'appuie sur deux organisations, d'accès gratuit pour les consommateurs :

- le médiateur de la téléphonie, financé par une association d'entreprises (réunissant presque toutes les plus grandes du secteur), choisi par elles pour une durée déterminée et irrévocable, après un simple avis de la DGCCRF et des associations de consommateurs. Il est réservé aux clients de ces entreprises pour leurs seuls litiges de téléphonie fixe ou mobile et a encore une visibilité limitée.

- le service du médiateur du net, au sein des activités du Forum des droits de l'Internet, financé sur fonds publics, ouvert à tous. Il est conduit à faire, gratuitement, office d'intermédiaire entre les entreprises qui l'acceptent et leurs clients, pour des litiges concernant l'utilisation d'Internet. Le service est rendu, en s'appuyant sur un système informatique efficace, par une partie du personnel de l'association. La situation actuelle se caractérise par une absence de pérennité du mode de financement et des difficultés, en particulier, à appliquer les principes d'indépendance et d'efficacité.

## 2. Une évolution est nécessaire

**De l'observation de quelques exemples en France et en Europe**, il résulte que leurs modalités variables d'organisation ne font pas obstacle à des évolutions permettant **l'adoption de « bonnes pratiques » de la médiation, largement partagées**. Parmi celles-ci, on relève la gratuité de l'accès pour les consommateurs et, en regard, **la prise en charge directe par les entreprises des coûts de la médiation**.

**La médiation ne pourra fonctionner de façon satisfaisante pour les consommateurs que**

- **quand une plus grande confiance des parties existera dans l'indépendance des médiateurs ;**
- **quand le traitement en amont des litiges, au sein des entreprises, aura lui-même été amélioré**, ce qui est attendu de la mise en oeuvre du Guide des bonnes pratiques en cours de discussion entre opérateurs.

**L'ARCEP propose au ministre de :**

- considérer que les entreprises sont disposées à améliorer la médiation, car c'est leur intérêt commercial ;
- se placer, à court terme, dans un contexte de croissance sensible du nombre de plaintes à traiter, en raison d'une plus grande notoriété de la procédure ;
- **s'inscrire dans le cadre de l'avis du CNC de juillet 2004** sur la médiation et des fiches-types annexes, relatives au protocole de médiation et au contenu du rapport annuel, évoquant notamment les « suites données aux avis du médiateur ».
- **fixer, le plus rapidement possible, les améliorations du système de médiation qui devront être réalisées le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et les jalons qui permettront, au cours de l'année 2006, de vérifier l'avancement des travaux.**

**3. Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le système de médiation** proposé dans le cadre du présent rapport **devrait présenter les caractéristiques suivantes, plus ou moins dépendantes les unes des autres, sur lesquelles le ministre est appelé à se prononcer :**

- **les entreprises bénéficient d'une certaine souplesse d'organisation** des systèmes de médiation et s'autorégulent dans le cadre de chartes respectant les bonnes pratiques de règlement amiable des litiges qu'elles définissent ensemble. Mais une telle liberté suppose le contrôle du respect des règles, selon des modalités à prévoir par le ministre, en vue de défendre les droits du consommateur par la garantie, notamment, de l'indépendance des médiateurs ;

- il peut y avoir un ou plusieurs médiateurs dans le secteur ;

- **chaque client d'une entreprise sait à quel médiateur s'adresser. Ceci signifie que chaque entreprise a désigné le médiateur qui traite les litiges de ses clients** et que les coordonnées du médiateur et le contenu de la charte de médiation sont accessibles à tout public ;

- **le champ de compétence de chaque médiateur couvre tous les litiges** commerciaux des opérateurs de communications électroniques. Les problèmes déontologiques de contenus relèvent de dispositifs différents ;

- **le financement de chaque organisme de médiation est assuré par les entreprises** qui y adhèrent ;

- **les chartes de médiation sont harmonisées** autant que possible et comportent des dispositions communes concernant :

- a) la **détermination de la date de dépôt d'une plainte** ; son **délai de traitement** ; les diverses modalités d'information du plaignant sur ces données ;

- b) le **recours au médiateur** qui se fait **une fois épuisés les recours au système interne** de traitement des réclamations de l'entreprise . Toutefois ce recours est possible, de droit, **deux mois** après le début de la réclamation.
  
- c) le **mode de désignation qui garantit l'indépendance du médiateur** : à l'unanimité, par un groupe de trois membres susceptibles de proposer chacun un candidat (un représentant des entreprises adhérentes au système dont le médiateur est en cours de désignation, un représentant des associations de consommateurs désigné par elles parmi leurs représentants au CNC, un représentant du ministre chargé des communications électroniques). Le mandat est de 3 ans, renouvelable, entamé avant l'âge de 65 ans. Le médiateur dispose des moyens nécessaires à son activité, mis à sa disposition par les entreprises.
  
- d) le **contrôle de la qualité du service de médiation**. Le groupe chargé de la désignation du médiateur est le garant de son indépendance. Il est, ainsi que la DGCCRF, destinataire du **rapport annuel**. Il appartient au ministre de **définir les voies de contrôle** de la qualité du service de médiation.

- la durée de la médiation **suspend le délai de prescription**.

#### **4. Des jalons permettent de contrôler la mise en place progressive du système en 2006 :**

**- ce qui devrait être fait le 1er juillet :**

- a) les entreprises auront mis en application les procédures améliorées de traitement interne des litiges, selon le **guide des bonnes pratiques** et les préconisations du ministre. La procédure de traitement des réclamations devra avoir intégré le nouveau système de médiation comme un de ses éléments constitutifs.

- b) tous les opérateurs auront décidé de leur **modalité d'adhésion au système**, ce qui permettra de connaître les financements et de savoir quelles organisations assureront la médiation dans le secteur.

**- ce qui devra être terminé le 31 décembre 2006 :**

- a) l'adoption des nouvelles **chartes** de médiation ;
- b) la nomination des **médiateurs** en place le 1er janvier 2007 ;
- c) la **séparation opérationnelle** des activités de médiation dans le champ de compétence élargi ;
- d) l'adoption du texte législatif suspendant le délai de **prescription** pendant la durée de la médiation ;
- e) **la publication des arrêtés éventuellement nécessaires** en cas de non respect des préconisations du ministre dans les chartes adoptées, pris en application de l'article L121-83 du Code de la consommation. Il semble que des dispositions réglementaires soient suffisantes pour couvrir certaines des mesures préconisées et pour assurer la protection des nouveaux droits du consommateur. Ce n'est, bien sûr, pas le cas des dispositions relevant, par exemple, du guide des bonnes pratiques ou des modalités de nomination du médiateur.

## SOMMAIRE

<b>Préambule.....</b>	<b>10</b>
<b>I - La médiation en France dans le secteur des communications électroniques.....</b>	<b>12</b>
I.1- La médiation.....	12
I.2- L'Association Médiation Télécom (AMET) et le Médiateur de la Téléphonie.....	14
I.3- Le service Médiateur Du Net.....	16
I.4- La médiation s'est récemment développée sans s'inscrire dans un processus stabilisé. et clair de traitement des réclamations.....	19
<b>II - Quelques exemples de médiation dans d'autres secteurs ou ailleurs :</b>	
<b>Comparaison des systèmes, chartes et « bonnes pratiques ».....</b>	<b>21</b>
II.1- En France, dans les assurances : le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).....	21
II.2- En Belgique, le service de médiation pour les télécommunications.....	23
II.3 – Au Royaume-Uni, l'OFCOM, OTELO et CISAS.....	25
II 4.- En Allemagne, un service de règlement des litiges des consommateurs intégré dans l'activité du régulateur sectoriel des télécommunications.....	27
II.5.- Autres exemples de médiation dans le secteur des communications électroniques en Europe.....	29
II.6- La médiation ou le traitement des litiges en Europe : des points communs malgré des organisations différentes.....	30

**III – Les préconisations pour améliorer le système en France.....32**

III.1 – S’inscrire dans le cadre général des recommandations communautaires de mars 1998 et avril 2001 et de l’avis du CNC de juillet 2004, publié en février 2005.....32

*III.1.1 – Les recommandations européennes de 1998 et 2001.....32*

*III.1.2 - Le rapport et l’avis du CNC de juillet 2004 sur la médiation marquent l’accord des acteurs concernés, en France, sur ces principes communautaires généraux.....34*

III.2 – Préciser les améliorations du système de médiation qui devront être réalisées le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et fixer les jalons qui permettront, en 2006, de vérifier l’avancement des travaux.....34

*III.2.1.- Pas de remise en cause brutale.....35*

*III.2.2. - Le système de médiation préconisé en France, tel qu’il devrait se présenter le 1<sup>er</sup> janvier 2007.....36*

A - autorégulation et souplesse des formes, mais contrôle du respect des règles...36

B - chaque client d’une entreprise du secteur des communications électroniques sait à quel médiateur s’adresser.....38

C - un ou plusieurs médiateurs dans le secteur.....39

D - le champ de compétence est élargi à tous les litiges commerciaux du secteur sauf problèmes déontologiques de contenus.....40

E - le financement de chaque organisme de médiation est assuré par les entreprises qui y adhèrent..... 40

F - les chartes des systèmes de médiation sont harmonisées au maximum et accessibles..... 41

G - la date de dépôt d’une plainte et son délai de traitement sont précis et plus lisibles..... 42

H - la durée de la médiation suspend le délai de prescription.....43

I - le mode de désignation garantit l’indépendance du médiateur.....43

<i>III.2.3- Des jalons permettant de contrôler la mise en place progressive du système pendant l'année 2006</i> .....	45
A - ce qui devrait être déjà fait le 1 <sup>er</sup> juillet 2006.....	45
B - ce qui devra être terminé le 31 décembre 2006.....	46

**Liste des annexes:**.....47

- Annexe 1 : Extraits des conclusions de la table ronde du 27/09/2005.
- Annexe 2 : Article L121-83 du Code de la consommation.
- Annexe 3 : Charte de médiation du Médiateur de la téléphonie.
- Annexe 4 : Règles de la médiation du MédiateurDuNet.
- Annexe 5 : Charte de la médiation de la FFSA.
- Annexe 6 : Système britannique du BIOA : "Criteria for the recognition of ombudsman offices".
- Annexe 7 : OFCOM, conclusions de la "Review of ADR schemes", 13/12/2005.
- Annexe 8 : Recommandations de la Commission européenne du 30 mars 1998.
- Annexe 9 : Recommandations de la Commission européenne du 04 avril 2001.
- Annexe 10 : Extraits de l'avis sur la médiation du CNC de juillet 2004, BOCCRF 2005-02.
- Annexe 11 : Verso du courrier du service consommateur de SFR.
- Annexe 12 : Liste des personnes consultées.

## PREAMBULE

Dans ce rapport, l'ARCEP répond à la demande que le ministre délégué à l'industrie a exprimée au point 19 (deuxième tiret) des conclusions de la Table ronde entre opérateurs et consommateurs sur les services téléphoniques et Internet, qui s'est tenue le 27 septembre 2005 : «§19-. S'agissant de la médiation entre consommateurs et opérateurs, plusieurs dispositions sont retenues : - [...] - le Ministre demande à l'ARCEP d'examiner les moyens d'améliorer la médiation dans le secteur et de garantir son indépendance en évaluant les moyens nécessaires, les modalités pratiques et les financements adéquats, le cas échéant fondés sur une contribution nouvelle des opérateurs. Les conclusions sont attendues d'ici la fin de l'année ».

L'amélioration de la médiation est une des solutions retenues en vue d'«accélérer et faciliter le règlement des litiges ». Parmi les autres mesures prévues, certaines seront nécessaires à cette amélioration de la médiation. Elles sont attendues en particulier des opérateurs et des associations de consommateurs, dans le cadre des travaux du Conseil National de la Consommation (CNC) visant à établir un guide de bonnes pratiques sur le traitement des litiges, (point 18). Les efforts urgents demandés en direction des clients, comme l'indication des coordonnées du service consommateur dans tous les documents commerciaux et l'amélioration de la qualité de service des hotlines faciliteront aussi le traitement des litiges (points 10 et 14)<sup>1</sup>.

Avant de préciser la question posée à l'ARCEP concernant la seule médiation, le ministre rappelle, au premier tiret du point 19, **l'engagement des opérateurs** de renforcer les moyens et la visibilité du Médiateur de la Téléphonie et la nécessité d'une coordination avec le Forum des Droits sur l'Internet (FDI). Les préconisations qui sont faites dans ce rapport prolongent cette position. Elles visent à **s'appuyer sur les compétences existantes** tout en accroissant **l'efficacité du système** ainsi que **sa lisibilité et son intérêt pour le consommateur** de services de communications électroniques. **Il n'est pas souhaitable de changer brutalement le système actuel déjà en cours d'amélioration.** Il faut que les changements confortent et, en quelque sorte,

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1 : extraits des conclusions de la Table ronde

permettent de **contrôler les améliorations du système de règlement des litiges**. La médiation devrait être une des modalités du guide de bonnes pratiques de traitement des litiges commun à tous les acteurs. Aussi, certaines évolutions ne pourront être immédiates.

Mais l'ARCEP considère que la nouvelle organisation de la médiation, qu'elle préconise, devrait être opérationnelle **au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007**. Pour permettre au Ministre, s'il retient cet objectif, de **vérifier que des progrès sont réalisés pour l'atteindre tout au long de l'année 2006**, l'ARCEP propose quelques critères d'évaluation. Ils révéleront, le cas échéant, le besoin d'une intervention ministérielle.

# I - LA MEDIATION EN FRANCE

## DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

### I.1 - La médiation

Au sens juridique, le médiateur devrait être un tiers indépendant, présent dans la pièce, à égalité avec les partenaires en litige, les aidant par sa formation à trouver une solution ici et maintenant. La conciliation est une procédure allégée alternative de règlement des conflits, très encadrée par un texte et méthodique : elle s'appuie sur des règles de saisine, de recevabilité, contenues dans des protocoles utilisant la terminologie juridique (elle cite les « parties ») ; elle ne requiert pas forcément la rencontre d'une personne physique « tiers ». Ce qui compte, c'est le résultat<sup>2</sup>.

Le mot est utilisé ici parce qu'il est entré dans le langage courant, non seulement celui des acteurs du secteur, mais aussi celui de nombreux autres secteurs d'activité<sup>3</sup>. Certes, l'emploi de ce vocabulaire manque de rigueur (arbitrage, conciliation, entremise, intermédiaire, intervention ?), comme le montrent même les traductions des textes communautaires, obligées de préciser s'il s'agit ou non d'un arbitrage. En dépit de la campagne menée par les « vrais médiateurs » pour empêcher un usage abusif, le mot est employé par tous.<sup>4</sup> C'est la raison pour laquelle l'existence d'une "charte de médiation" transparente, précisant les conditions d'exercice, est fondamentale pour les consommateurs.

Le médiateur est donc, au cas présent, *stricto sensu*, plutôt un « conciliateur ».

La médiation est la dernière étape non judiciaire du processus de traitement des réclamations. Elle a réussi si le recours au tribunal est évité, car la justice est lente et déjà engorgée, coûteuse en

---

<sup>2</sup> Voir, en particulier, les différentes contributions au sujet de Mme Michèle Guillaume-Hofnung, professeur à la faculté de droit de Strasbourg, notamment : La médiation – Que sais-je ? n° 2930 (3<sup>ème</sup> édition) octobre 2005

<sup>3</sup> Cf. les « médiateurs européens », « médiateurs sectoriels », « médiateurs de service public » etc.

<sup>4</sup> Quoique fondé théoriquement, le débat sémantique n'a pas sa place dans ce rapport.

frais de procédure pour le plaignant et en image de marque pour l'entreprise, pour des litiges souvent de faible valeur. Certains médiateurs sont des « arbitres » quand leur solution est d'application obligatoire ; ce n'est pas le cas envisagé ici.

Le médiateur ne devrait voir remonter à lui qu'une partie des litiges non résolus à la satisfaction du client, à l'intérieur de l'entreprise. Située en fin de parcours du traitement amiable des litiges, la médiation ne devrait concerner qu'un nombre restreint de différends, si, dans l'intérêt bien compris de l'entreprise, son service consommateur suit un « guide des bonnes pratiques pour le traitement des litiges » bien fait et approuvé par opérateurs et associations de consommateurs (attendu avant le 1<sup>er</sup> mars 2006).

Il ne paraît pas, aujourd'hui, pertinent de porter une trop grande attention aux débats sur le nombre précis des réclamations déposées ; certaines le sont sous plusieurs formes et à plusieurs endroits. Tant que le mode de traitement des réclamations ne sera pas relativement harmonisé, lisible sur de nombreux supports et, ainsi, bien connu par le client, comme au Royaume Uni, l'ampleur réelle du problème ne pourra pas être mesurée. On se placera pour 2006 dans une tendance de croissance sensible, notamment du fait d'une meilleure communication sur les procédures de médiation.

Enfin, la médiation doit rester un mode de règlement amiable des litiges d'organisation très souple. A la différence de ce qui se pratique dans d'autres pays, il ne paraît pas nécessaire de créer une réglementation nouvelle propre au secteur, tant que les entreprises prendront en charge l'ensemble du processus de façon satisfaisante en l'introduisant dans le guide de traitement des litiges. Au cas contraire, un simple arrêté, en application de l'article L121-83 du Code de la consommation pourrait suffire à fixer certaines règles<sup>5</sup>. La loi interviendrait, en tant que de besoin, en dernier recours.

---

<sup>5</sup> Cf. annexe 2 : article L121-83 du Code de la consommation

## **I.2 - L'Association Médiation Télécom (AMET) et le Médiateur de la Téléphonie**

Les opérateurs de téléphonie fixe et/ou mobile, Bouygues Télécom, N9uf Cegetel, France Télécom (fixe, Orange), SFR, Télé2, se sont réunis en 2003 en une association loi 1901 (AMET) dont les statuts comportent une Charte de médiation<sup>6</sup> et dont l'objet social unique est de désigner un médiateur et de lui fournir les moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de sa mission.<sup>7</sup>

Chaque adhérent a la possibilité de proposer, à l'assemblée générale des membres, le nom d'une personnalité susceptible d'être désignée comme médiateur à la majorité des voix, pour une période de trois ans renouvelable une fois. Le médiateur est désigné après consultation de la DGCCRF et des associations de consommateurs agréées ainsi que des associations d'utilisateurs (AFUTT). Il est tenu compte de ses compétences notamment juridiques. Il ne doit jamais avoir été lié à un fournisseur de services de téléphonie par un contrat de travail, ni détenir des actions de l'un des fournisseurs de services de téléphonie, ni être intervenu comme consultant, ni avoir de liens avec une association de consommateurs.

Les signataires de la Charte doivent disposer de structures internes de traitement des réclamations auxquelles leurs clients doivent s'adresser avant de saisir le médiateur. Le nom et l'adresse du médiateur ne sont donnés par le fournisseur de service qu'après "épuisement des procédures internes".

Le champ de compétence couvre les différends commerciaux opposant les clients aux opérateurs en matière de téléphonie fixe et mobile, mais exclut les litiges relatifs à la fourniture de services d'accès à Internet et les problèmes déontologiques des services à valeur ajoutée (type Audiotel).

Le système est financé par les entreprises qui versent une cotisation fixe de 31 500€ (en 2005) et une contribution variable selon le nombre et le type de cas traités par le médiateur. Il est entouré à

---

<sup>6</sup> Cf. annexe 3 : Charte de médiation du Médiateur de la téléphonie

<sup>7</sup> <http://www.mediateur-telecom.fr/>

ce jour d'une équipe de permanents composée de 2 juristes et une secrétaire (plus un secrétaire général et un juriste en cours de recrutement).

Une commission de suivi de la médiation se réunit tous les ans, ou sur demande du médiateur, et le reçoit afin de favoriser un dialogue entre les membres de l'AMET, l'Etat et les associations de consommateurs. Chaque année, le médiateur remet, à l'ARCEP, à la DGCCRF, au CNC, notamment, un rapport sur sa mission, dans lequel les cas sont mentionnés de façon anonyme, et le rend public.

Le premier bilan d'activité entre juillet 2003 et décembre 2004 est celui d'une montée en charge qui conduit à un cumul de 2538 demandes de médiation dont 1645 étaient prématurées, c'est-à-dire transmises avant épuisement des procédures internes, et 336 hors du champ de compétence. 550 avis ont été rendus dont 323 en totalité ou en partie favorables au client<sup>8</sup>. Vingt affaires relevaient de la voie judiciaire. Le délai de traitement des dossiers recevables prévu par la charte est de trois mois ; il a été, de fait, d'un peu moins de deux mois en moyenne (La durée d'instruction des dossiers recevables a été de : 1 à 30 jours pour 8% ; 30 à 60 jours pour 54% ; 60 à 90 jours pour 30% et de plus de trois mois pour les rares cas (8%) où la mise en état du dossier a nécessité un complément d'information).

Bien qu'ils n'aient pas force obligatoire, ces avis ont été suivis dans 95% des cas. Tous les rapports de médiateurs font état de l'impossibilité de connaître le nombre de recours au juge, à la suite d'une médiation.

Dans le maniement des chiffres, il importe de prendre en compte qu'il s'agit de la phase de découverte d'une activité nouvelle et de signaler l'effort d'amélioration du mode de fonctionnement en cours, avant de relever les principales critiques faites au système.

---

<sup>8</sup> La notion de "partiellement favorable" signifie le plus souvent que le médiateur a proposé de ne donner satisfaction qu'à une partie de la compensation financière demandée par le consommateur. Interpréter un avis partiellement favorable comme défavorable, ainsi que le font certaines associations de consommateurs, revient à nier le principe même de la médiation où chaque partie est censée faire des pas vers un accord final.

Pour ses financeurs, le coût de la procédure à l'unité est relativement élevé. Il est donc nécessaire d'améliorer son efficacité, sans nuire à sa qualité, avant qu'une plus large communication sur le système n'induisse une montée en charge plus forte que celle qui se produit déjà.

Le service est gratuit pour les consommateurs, mais il est peu connu, ne couvre pas toutes les prestations offertes par les opérateurs adhérents (notamment la fourniture d'accès Internet), ce qui le rend peu compréhensible et conduit au rejet d'un certain nombre de dossiers. Les plaignants manquent d'information quant à la durée totale du traitement de leur plainte et cette ignorance renforce l'impression que les délais de parcours chez l'opérateur puis chez le médiateur sont trop longs. Ceci ne se vérifie pas, dans la majorité des cas, selon les déclarations des entreprises ou le bilan de la médiation. Enfin, le mode de désignation du médiateur n'apparaît pas garantir une indépendance suffisante au regard de certains observateurs.

### **I.3 – Le service MédiateurDuNet**

Il ne s'agit pas d'une personne désignée, mais d'un service de médiation mis en place parmi ses autres activités, par le FDI.<sup>9</sup> Cette association a été créée en 2001, à l'initiative des pouvoirs publics, pour une durée de six ans.

Le site de présentation du FDI donne la liste de ses membres,

- acteurs économiques de l'industrie hi-tech/Internet (Association des fournisseurs d'accès (AFA), France Télécom, Microsoft, Yahoo ! France...), du commerce en ligne (FEVAD), du domaine juridique ou des médias (Association Française des Opérateurs Mobiles (AFOM)...) et de la culture, comme de la banque ;
- utilisateurs représentés par des associations de consommateurs agréées (CLCV, UNAF), des associations oeuvrant dans les nouvelles technologies et l'Internet, la culture et l'enseignement, les collectivités locales, à côté du CRIF et du MRAP.

---

<sup>9</sup> <http://www.mediateurdunet.fr>

Les cotisations vont de 100€, pour un chiffre d'affaire inférieur à 200 000€, à 16 000€, pour un chiffre d'affaires supérieur à 150 millions d'euros. Ces apports privés couvrent aujourd'hui environ 15% des dépenses du FDI qui reste subventionné en très large majorité par des fonds publics.

Dans la convention passée entre l'Etat et le FDI pour les années 2004-2006, l'association "accepte d'organiser un service de médiation des litiges liés à l'Internet" et s'engage à rechercher les financements correspondants. On constate, aujourd'hui, que ce service reste gratuit pour les entreprises et les consommateurs, quoique annoncé comme pouvant devenir payant. Il n'a pas de financement propre et 4 sur 12 des salariés permanents du FDI s'occupent à plein temps de cette activité.

MédiateurDuNet est ouvert depuis septembre 2004. Il n'y a pas de médiateur responsable, nommé *intuitu personae*, mais une équipe appliquant des « règles de médiation » affichées sur le site web.<sup>10</sup> Des administrateurs formés à la médiation traitent les réclamations, saisies directement par le plaignant sur un formulaire type du site web, ou saisies, sur cette banque de données, par le service à partir des courriers reçus.

L'entreprise concernée n'est pas forcément adhérente au FDI : elle n'a pas choisi a priori MédiateurDuNet pour régler ses litiges à l'amiable. L'accord, pour accepter d'entrer dans le processus de médiation proposé par le service par e-mail, est donné au cas par cas. Les administrateurs de MédiateurDuNet sont ainsi conduits à traiter des réclamations des clients de Wanadoo, Free, Club Internet... à la suite de l'acceptation d'une de ces entreprises. D'autres refusent dans la mesure où elles préfèrent ne recourir qu'au service d'un seul médiateur (ex: Télé2).

Le champ de compétence couvre l'usage d'Internet : en majorité, le commerce électronique (vente en ligne BtoC et CtoC) et, pour 39% des dossiers en 2004/2005, des problèmes d'accès à Internet. MédiateurDuNet précise, dans sa présentation, qu'il doit s'agir d'un problème juridique

---

<sup>10</sup> Cf. annexe 4 : Règles de la médiation du MédiateurDuNet.

et non technique empêchant l'accès à Internet (dégroupage, mauvaise installation de matériel informatique...). La médiation ne concerne, en effet, que le traitement des litiges commerciaux. Sur 4355 demandes reçues de septembre 2004 à septembre 2005, 2232 dossiers ont été traités. Les dossiers irrecevables, parce que relatifs à des questions hors du champ de compétence du MédiateurDuNet ou sans interlocuteur valable, occupent le quart du temps de travail de l'équipe.

Dans le même temps, 1200 dossiers ont été clos, dont 61% en moins de 3 mois. On peut s'interroger sur la nature du service rendu. Il semble s'apparenter plutôt à un rôle d'intermédiaire accélérateur entre client et service client de l'entreprise. En effet, il n'y a pas de lien formel entre l'intervention du MédiateurDuNet et les résultats du traitement interne des réclamations. Le fait même que la prestation soit gratuite, non seulement pour le consommateur mais aussi pour les entreprises, ne les incite pas à favoriser un traitement interne efficace de la réclamation.

La plate forme informatique développée est remarquable par sa simplicité d'usage et la rigueur du cheminement qu'elle impose. On verra plus loin qu'elle pourrait être améliorée en matière de sécurité informatique et que le système amélioré pourrait être aussi utilisé par le médiateur de la téléphonie.

Pour les entreprises qui n'ont pas souhaité mettre en place un service consommateur de qualité, en raison de leur taille ou du coût de ce service, la gratuité est attractive : l'équipe du MédiateurDuNet leur adresse des dossiers « formatés » et des clients informés des bonnes démarches à entreprendre sans aucun engagement de principe de l'entreprise. Il y a là un aspect pervers du système qu'un paiement à l'acte réduirait probablement. Par ailleurs la séparation entre fourniture d'accès Internet et téléphonie est devenue caduque. Le champ de compétence limité à l'accès au web sera de moins en moins pertinent pour les consommateurs.

Le fait d'être au sein d'une association financée sur fonds publics ne garantit pas l'indépendance de la médiation. L'accord des parties, à la charte de médiation, n'est pas non plus suffisant. Certes, il est possible que, sous des conditions précises, la médiation puisse être indépendante.

#### **I.4- La médiation s'est récemment développée sans s'inscrire dans un processus stabilisé et clair de traitement des réclamations.**

La médiation est confidentielle par principe. Pourtant, le médiateur doit s'imposer comme un recours permettant au consommateur individuel d'obtenir des réponses à ses problèmes. Il doit apparaître pour cela comme indépendant, transparent, efficace. Il doit, par ses rapports, être susceptible de participer à l'amélioration régulière du traitement des réclamations. Les associations de consommateurs jouent un rôle majeur pour que s'établisse la confiance dans le système de médiation. Sans crédibilité du médiateur, la préconisation de recours au juge peut être forte. La volonté du gouvernement de placer le suivi des travaux d'amélioration du traitement des litiges dans le cadre du CNC devrait favoriser une acceptation plus facile de ce mode de règlement à l'amiable qui doit être privilégié.

Cependant toute communication sur la médiation risque d'attirer vers elle trop de demandes prématurées. Le consommateur, non spécialiste des techniques de communications électroniques et du droit qui les régit, ne peut souvent pas identifier lui-même l'organisme auquel il doit exprimer son problème (souvent un simple besoin d'information confondu avec une réclamation). Il sera tenté de s'adresser à tout intervenant notoire susceptible de le soutenir dans sa démarche auprès de l'entreprise (DGCCRF, ARCEP, par exemple), plutôt que d'entrer en contact directement avec le service client. Une meilleure définition des procédures et des délais, puis une communication accessible à tous sur ces procédures, sont nécessaires pour éviter un inutile travail de réorientation des courriers.

Quant au périmètre du champ de la médiation, il doit pouvoir être logiquement déterminé. Le consommateur ne doit pas être renvoyé d'un guichet à un autre, en fonction des choix techniques de l'entreprise prestataire. Au stade actuel de l'évolution de la convergence des techniques en France, il paraît encore possible de répartir les dossiers entre contenus audiovisuels relevant du CSA, contrats et contenus des services à valeur ajoutée relevant du Conseil supérieur de la télématique et du Comité de la télématique anonyme. Ce qui reste est un domaine de compétence

plus large que celui de la seule téléphonie fixe ou mobile, car allant jusqu'aux problèmes d'accès Internet, sans toucher au contenu des services. Incontestablement, aucun des deux systèmes français précédemment décrits ne répond à cette exigence.

## **II- QUELQUES EXEMPLES DE MEDIATION DANS D'AUTRES SECTEURS OU AILLEURS : COMPARAISON DES SYSTEMES, CHARTES ET « BONNES PRATIQUES ».**

A l'issue des enquêtes menées dans le cadre de ce rapport, quatre exemples de système de médiation matures ont été sélectionnés parce qu'offrant certaines caractéristiques qui pourraient être adaptées au secteur des communications électroniques en France.

### **II.1- En France, dans les assurances : le médiateur de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA).**

Mis en place en 1993, le traitement amiable des litiges dans le secteur de l'assurance et, en particulier, le système de médiation de la FFSA sont, semble-t-il, l'organisation la plus mature de médiation dans un secteur marchand. Le système autorise plusieurs médiateurs dans le secteur : un par société ou par groupe de sociétés (médiateur de la FFSA, médiateur du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances).<sup>11</sup>

Le traitement amiable des réclamations est privilégié : il comprend un premier niveau de traitement obligatoire par le service consommateur au sein de la société. Ses coordonnées sont indiquées dans le contrat du client, selon les dispositions du Code des assurances. La réponse de ce service marque l'épuisement des procédures internes. Lors des entretiens, le médiateur a indiqué qu'il serait bon qu'un texte fixe un délai maximal à cette première étape. La seconde étape est celle du recours au juge directement, ou au médiateur dont les coordonnées sont

---

<sup>11</sup> <http://www.ffsa.fr/webffsa/webffsa.nsf/html/Lesystemedemediation>

indiquées par le service consommateur après lequel il peut être saisi en dernier ressort. La médiation est transparente : elle s'appuie sur les principes d'une charte de médiation<sup>12</sup>.

Le médiateur de la FFSA est nommé par un groupe de trois personnes (le président de l'Institut national de la consommation, représentant les consommateurs ; le président de la FFSA, représentant les sociétés d'assurances ; le président de la Commission consultative de l'assurance<sup>13</sup> représentant le secteur), à l'unanimité, pour 2 ans, renouvelable.

Financé par la FFSA, donc par les entreprises adhérentes uniquement, il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de son mandat. Employé à temps plein, il est assisté de 3 collaborateurs. Il n'y a pas de financement à l'acte pour les sociétés et le recours à la médiation est gratuit pour le sociétaire.

L'accès au médiateur est libre. Les litiges ne concernent que les contrats de particuliers. La plainte est transmise par écrit. En 2004, le médiateur FFSA a reçu 2183 courriers directement, 2545 de la « Boîte postale médiation » commune à toutes les sociétés d'assurance et utilisée par ceux qui ne connaissent pas l'adresse de leur médiateur, et 200 appels téléphoniques par mois. Les chiffres ont tendance à augmenter.

La durée de traitement des dossiers est de trois mois maximum. Sur 741 demandes de médiation, 519 étaient de la compétence du médiateur et ont donné lieu à 117 avis dont 46% favorables ou partiellement favorables aux réclamations.

On s'interrogera évidemment sur la baisse régulière de ce dernier chiffre, connu des sociétaires par les rapports annuels et qui n'engendre pas, semble-t-il, de recours accrus aux tribunaux. L'explication est, peut être, une modification vertueuse des pratiques internes des sociétés d'assurance, en vue de réduire les recours à la médiation dont elles connaissent mieux les

---

<sup>12</sup> Cf. annexe 5 : Charte de la médiation de la FFSA.

<sup>13</sup> La Commission consultative de l'assurance est chargée d'étudier les problèmes liés aux relations entre les entreprises d'assurance et leur clientèle et de proposer toutes mesures appropriées dans ce domaine, notamment sous forme d'avis ou de recommandation d'ordre général. Elle est composée de représentants des assureurs, des clients et de personnalités qualifiées.

résultats. En effet, l'amélioration du traitement interne des réclamations, depuis dix ans, ne laisse plus arriver au médiateur que des cas où il devient très difficile de trouver une voie de conciliation. Car la position du médiateur à l'égard des entreprises s'exprime souvent sous une forme que l'on pourrait ainsi résumer : « vous avez raison en droit, mais il faut faire les choses autrement » . Cette approche qui montre que l'analyse juridique du problème a été prise en compte, tend à éviter les recours au juge. L'avis ne lie pas les parties, mais il est en général suivi.

## **II.2 – En Belgique, le service de médiation pour les télécommunications.**

Créé par la loi en 1991 et fonctionnant depuis 1993, le service de médiation pour les télécommunications est un service indépendant, institué auprès du régulateur, l'Institut Belge des services Postaux et des Télécommunications (IBPT), pour traiter des litiges entre les opérateurs de télécommunications et leur clientèle, sur lesquels l'IBPT n'a aucune compétence (un service analogue existe dans le secteur postal).<sup>14</sup> Dans les limites de ses attributions, le service de médiation ne reçoit d'instructions d'aucune autorité. Le service de médiation siège, en tant qu'observateur comme le régulateur, au sein du Comité consultatif pour les télécommunications créé au sein de l'IBPT.

Le service de médiation est placé sous la responsabilité de deux membres (l'un est francophone, l'autre néerlandophone), agissant en collège, nommés par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, pour cinq ans renouvelables. Il ne peut être révoqué que par le même processus et seulement pour un motif justifié. Les membres liés statutairement ou contractuellement à l'Etat sont mis en congé pour mission. Les candidats doivent être belges, « de conduite irréprochable », suffisamment diplômés, ne pas avoir exercé une fonction au sein des entreprises du secteur, pendant une période de trois ans avant la nomination. Le roi fixe le statut administratif et pécuniaire des membres du service de médiation.

---

<sup>14</sup> <http://www.mediateurtelecom.be>

Le service est financé par les opérateurs selon le principe d'une redevance de médiation fixe complétée par une part variable, correspondant au montant des moyens nécessaires au fonctionnement de la médiation. Le financement du médiateur est pris sur le budget de l'IBPT (dans lequel il figure distinctement), par arrêté délibéré en conseil des ministres, après avis de l'inspection des finances et du comité consultatif pour les télécommunications. Chaque année, l'Institut fixe le montant de la redevance due par chaque entreprise, selon une formule établie réglementairement, en fonction du chiffre d'affaires réalisé l'année précédente dans les activités entrant dans le champ de compétence du médiateur et du nombre de plaintes traitées pour l'entreprise. Le service est gratuit pour les consommateurs (à l'exception de la procédure d'arbitrage).

Le médiateur est compétent pour l'ensemble du secteur des télécommunications et pour l'ensemble des entreprises fonctionnant en Belgique. Le champ est donc large : il couvre la téléphonie fixe et mobile, Internet (notamment toutes les questions liées à l'ADSL), les services surfacturés spéciaux (escroqueries sur Consultel par exemple, jeux de hasard), les annuaires et services de renseignements téléphoniques, les services de cryptographie, les appels malveillants. Le pouvoir d'investigation paraît très large dans les limites de l'objet de la plainte.

Le service peut exercer un pouvoir d'arbitrage, sur la base d'une convention conclue entre le service de médiation et les entreprises concernées, pour autant que l'utilisateur final accepte de recourir à l'arbitrage après la naissance du différend. Dans ce cas, la décision liera les deux parties.

Le médiateur a également mission d'orienter au mieux de leurs intérêts les consommateurs qui s'adressent à lui. Il peut être chargé par le ministre des télécommunications, ou l'IBPT, ou le comité consultatif, d'émettre des avis dans le cadre de ses missions.

En 2004, 12 724 plaintes ont été reçues par les deux médiateurs (8 594 en 2002) et traitées par une équipe de vingt permanents. Les plaintes ne sont recevables que pour des montants inférieurs à 2 500€. L'entreprise dispose d'un délai de vingt jours ouvrables pour motiver sa décision, au cas où elle ne suivrait pas la recommandation du médiateur. On notera le volume très significatif

de plaintes, sans commune mesure avec les quantités de litiges traitées au Royaume-Uni. L'absence de lien contraignant, entre la médiation et le système de traitement des réclamations interne aux entreprises, pourrait être une explication.

Chaque année, le service de médiation fait rapport de ses activités : plaintes et suites données sans identifier le plaignant (mais, contrairement à d'autres systèmes, celui-ci identifie l'entreprise en cause). Le rapport est mis à disposition du public et remis à l'IBPT, aux entreprises du secteur, au ministre en charge des télécommunications et aux Chambres législatives.

### **II.3 – Au Royaume-Uni, l'OFCOM, OTELO et CISAS.**

La culture de médiation est ancienne au Royaume-Uni, car l'accès au système judiciaire y a toujours été difficile et coûteux.<sup>15</sup> L'Ombudsman y a une vraie fonction juridictionnelle. De plus, le « Communication Act » de 2003 a donné au régulateur du Royaume-Uni (l'OFCOM), des pouvoirs en matière de contrôle des procédures de traitement des réclamations et de règlement des différends des particuliers et très petites entreprises. Plus précisément, dans chaque entreprise, le guide des traitements des réclamations, disponible à la demande, doit être approuvé par l'OFCOM. Il doit inclure une « méthode alternative de règlement des différends ». Le régulateur peut appliquer des sanctions en cas de non-respect des règles convenues.

Dans une culture qui a conduit à ce que les organisations professionnelles soient très fortes, les entreprises se sont regroupées librement entre elles autour de deux organismes de médiation qui ont été agréés par l'OFCOM : Otelo, créé en 1997, rassemble 165 opérateurs et couvre plus de 96% du téléphone fixe, 55% des mobiles et 33% des Fournisseurs d'Accès Internet (FAI) ; Cisas, une société de règlement des litiges de plus de trente ans d'expérience, a vu son activité dans le domaine des communications électroniques se développer depuis 2003 et rassemble aujourd'hui 144 opérateurs, représentant surtout les nouveaux concurrents.

---

<sup>15</sup> Mary Severatine, 2000 : "Ombudsman", Nottingham Law Journal.

Les médiateurs sont financés par les cotisations et un paiement à l'acte. L'accès est gratuit pour les particuliers et petites entreprises. La gestion est assurée par un conseil composé de membres extérieurs aux entreprises adhérentes. Le travail se fait par équipes (49 employés chez Otelo, 8 médiateurs partagés avec d'autres secteurs de médiation pour Cisas). Le champ de compétence est le même : téléphonie fixe et mobile et accès Internet. D'autres « médiateurs » traitent des contenus et des « numéros chers ».

Les délais sont fixés à 12 semaines pour les procédures internes avant saisine du médiateur, et 6 semaines pour la médiation avec dérogations pour les cas très complexes estimés à 20% du nombre. Cisas a ainsi traité, en 2004, 233 dossiers sur 3 340 demandes et Otelo, 4 600 sur 50 200. Il apparaît probable qu'un certain nombre des dispositions de la charte de médiation du Médiateur français de la téléphonie se sont inspirées de cette expérience britannique.

Les deux médiateurs sont membres du "British and Irish Ombudsmen Association" (BIOA, éditeur d'un site web très riche<sup>16</sup>) qui impose des critères de désignation et des méthodes de règlement des conflits pour garantir l'indépendance du médiateur et la protection du consommateur. Ces règles sont en accord avec les recommandations de l'Union européenne, comme on le verra plus loin, même si dans certains cas elles sont plus précises.

En 2005, l'OFCOM a dressé un bilan de la médiation et constaté que, parfois, les entreprises ne traitaient pas les plaintes qui relevaient d'elles. Les plaignants sont ainsi conduits à se retourner directement vers les médiateurs ou l'OFCOM, dont ils augmentent les coûts de fonctionnement tout en en réduisant l'efficacité. Cette situation diminue aussi la confiance du consommateur dans le secteur.

Le régulateur a donc lancé une "Review" pour évaluer et améliorer la pratique et avoir un modèle commun d'enregistrement des plaintes pour les équipes en contact avec le client. Les réponses reçues et les conclusions qui en ont été tirées figurent sur le site du régulateur.<sup>17</sup> L'OFCOM a

---

<sup>16</sup><http://www.bioa.org.uk> et annexe 6 : « Criteria for the recognition of ombudsman offices »

<sup>17</sup> Cf. annexe 7 : OFCOM, conclusions de la "Review of ADR schemes", 13/12/2005, et site de l'OFCOM.

renouvelé son approbation des deux médiateurs auxquels il a demandé des efforts. Il souhaite être informé, par eux, des problèmes que rencontrent les consommateurs, parvenir à la publication d'indicateurs de qualité et améliorer la prise en compte des recommandations par les opérateurs. Le régulateur estime que 80% des plaignants, au moins, doivent être satisfaits de la médiation. Une attention particulière est apportée, dans la synthèse, au traitement des entreprises qui ne respectent pas la Charte de médiation. Le régulateur, dans son rôle de contrôleur de la qualité de la médiation, s'interroge sur son intervention, le cas échéant.

#### **II.4 – En Allemagne, un service de règlement des litiges des consommateurs intégré dans l'activité du régulateur sectoriel des télécommunications.**

Le régulateur fédéral allemand des réseaux (le BNetzA<sup>18</sup>) reprend les activités de RegTP qui a mis en place un important service de conseils aux consommateurs. Il répond à leurs demandes d'informations et les aide dans leurs relations avec les entreprises.

Ce service connaît une réelle popularité comme en témoigne la croissance continue du nombre des questions et plaintes reçues : 15 000 en 1998, 36 909 en 2002, 41 453 en 2003 et 43 076 en 2004 dont 27 064 par la hotline, 10 334 par e-mails et 5 678 par fax ou courriers. Cependant, le nombre des demandes d'information stagne à 10 000 et le nombre des plaintes continue à croître. Dans son rapport annuel, le régulateur y voit non seulement le signe du mécontentement croissant des clients vis-à-vis des services fournis, mais aussi la marque d'une meilleure connaissance, par les clients, de leurs droits face à leurs fournisseurs.

Les principaux flux viennent de :

- factures de téléphone / Internet 30,5%

---

<sup>18</sup> Le Bundesnetzagentur couvre l'électricité, le gaz, les télécommunications, la poste et prochainement les chemins de fer.

- services à valeur ajoutée (incluant les diallers)	18,7%
- contrats (quoique n'entrant pas dans les compétences du régulateur)	11,2%
- spam	9,5%
- numérotation	5,9%
- tarifs	4,1%
- problèmes techniques (accès ADSL inclus)	2,2%
- divers	17,9%

Un service de médiation sectoriel a été mis en place par le régulateur en juin 1999 alors que la médiation est une procédure civile fonctionnant dans le cadre de l'administration d'Etat de la justice. Il traite de l'ensemble des affaires relatives à la téléphonie et aux accès Internet dont le montant se situe majoritairement entre 100 et 1 000€. Neuf personnes travaillent dans ce service (un chef de service, un juriste, une secrétaire, deux assistants et quatre chargés d'affaires). Le coût minimal d'un dossier est de 25 € (le coût varie en fonction des montants en jeu du litige et est fixé par le service).

En 2004, il y a eu 245 demandes de règlement de litiges. Dans 43% des cas, l'enquête a pu être menée. 8 % des demandes ont été retirées après les informations données par le service du régulateur. 18% des entreprises concernées ont exercé leur droit de refuser d'entrer dans la procédure. Enfin le Bundesnetzagentur a estimé 31% des cas sans fondement au regard des droits du consommateur. Le nombre de demandes de règlements de litiges est stable par rapport à l'année précédente, ce que le régulateur interprète comme l'indication que la procédure de médiation sectorielle est maintenant une voie de recours bien établie pour les consommateurs.

Les procédures suivies ont abouti, dans 29% des cas, à un arrangement amiable en cours de négociations et, dans 36% des cas à une proposition du médiateur. Dans 35% des cas, la procédure a été interrompue (dans 30% des cas du fait du plaignant et, dans 5% des cas, du fait de l'entreprise). 84% des propositions du régulateur-médiateur ont été acceptées par les deux parties (en raison notamment de la volonté croissante des entreprises de contribuer au succès de la procédure), 5% rejetées par le plaignant, 8% rejetées par l'entreprise et 3% rejetées par les deux parties.

Une réorganisation complète du système est en cours, dans le but d'en faire un service Internet « moderne » dès 2005.

## **II.5 - Autres exemples de médiation dans le secteur des communications électroniques en Europe.**

### **Hollande**

Le régulateur du secteur (OPTA) partage avec la Commission des litiges de consommation hollandaise (SGC, généraliste, organisme public comme dans tous les pays nordiques) les compétences de médiation concernant les communications électroniques. L'Opta n'est pas autorisé à trancher dans des conflits entre opérateurs et consommateurs relatifs aux factures de téléphone, par exemple, qui relèvent de la SGC. L'Opta intervient dans des litiges concernant des obligations imposées par la loi, mais hors du domaine contractuel (implantation du téléphone dans les zones isolées, par exemple). Ce partage était confus pour le client, ce qui a motivé une proposition du régulateur de tout confier à la SGC.

Depuis septembre 2004, cette dernière est la seule institution de traitement des litiges. Le nombre des opérateurs de télécommunications adhérant à la SGC s'est accru, lui donnant, de ce fait, plus d'impact sur le secteur. Le site de la SGC étant uniquement néerlandophone, il n'a pas été possible d'en exploiter les données, mais il semble fonctionner comme ceux que l'on a pu analyser : liste des adhérents, transparence des règles de procédure et formulaire d'enregistrement des demandes.

Par contre, il ne semble pas que l'Opta ait abandonné l'activité de réception des demandes d'informations et des plaintes ; le régulateur, au contraire, a renforcé et veut améliorer le fonctionnement de ce qu'il considère comme une source d'informations essentielle pour son

activité principale. En les informant, l'Opta espère mieux éclairer les consommateurs sur leurs droits et mieux les protéger des risques, ce qui devrait conduire à réduire leurs plaintes. Il n'y a donc pas de médiation sectorielle.

## **Portugal**

Il n'y a pas de système de médiation sectorielle pour les communications électroniques et le régulateur ne dispose pas du pouvoir de résoudre les litiges entre les opérateurs et leurs clients. Mais conformément à la loi, le régulateur est en cours d'examen des modalités propres à encourager le règlement à l'amiable de ces conflits. Actuellement, les clients peuvent recourir à la conciliation, la médiation ou l'arbitrage, mode le plus fréquemment choisi à travers des centres d'arbitrage (ou de médiation) autorisés par le ministère de la justice, indépendants et généralistes.

## **II.6 – La médiation ou le traitement des litiges en Europe : des points communs malgré des organisations différentes.**

Quelques autres informations recueillies sur les pays européens mettent en évidence une fonction d'intermédiaire facilitateur externe, identifiée et financée par toutes les entreprises. Mais il n'y a pas de portrait-robot du bon médiateur.

Sauf dans les pays de taille comparable à celle de la France, il n'existe pas d'organismes propres aux communications électroniques qu'ils soient publics ou édifiés par un groupe d'entreprises du secteur. Les organismes de médiation des plus petits pays observés ont un champ de compétence dépassant largement celui de cette étude : soit il couvre l'ensemble des télécommunications et des postes, selon une évolution historique classique ; soit il couvre le champ des communications électroniques, de l'Internet et de l'audiovisuel ; soit il est généraliste et l'activité de la société (ou de l'institution) de médiation comporte une sous-section pour les télécommunications. Dans ce

dernier cas, il semble s'agir plus fréquemment de « cabinets de médiateurs » offrant leurs services, parfois labellisés, que de montages sur l'initiative d'entreprises.

Le médiateur est, en effet, soit « contrôlé par » ou « intégré dans » les autorités de régulation sectorielle comme au Royaume Uni, en Autriche, Irlande, Allemagne, soit dans une structure dédiée à la protection des consommateurs comme en Suède, Danemark, Pays Bas ou Belgique, quoique, dans ce dernier pays, il soit assez proche de l'IBPT. Ces modalités variables d'organisation ne font pas obstacle à l'adoption de « bonnes pratiques » de la médiation, largement partagées, publiées sur tous les sites web d'accès aux organismes.

Tout en n'ayant pas pu vérifier que, partout, la totalité des coûts induits par la médiation étaient à la charge des entreprises, en raison de l'imbrication des services de médiation dans des structures plus larges, l'ARCEP a constaté la généralité du principe de financement des activités de médiation par les entreprises. Ce financement se fait, soit par cotisation à des organismes, soit par redevance à des institutions, complétées par des contributions à l'acte. En regard de ce financement par les entreprises, la gratuité ou la quasi-gratuité pour les consommateurs est la règle.

Enfin, partout, on relève depuis 2004, une recrudescence des plaintes due notamment aux spams et diallers. Le nombre global des plaintes traitées par les médiateurs est directement fonction de la qualité des informations comprises par le consommateur et de l'existence, plus ou moins contrainte, de procédures performantes de règlement des litiges au sein des entreprises. Les bilans des organisations les plus anciennes montrent une adhésion presque automatique des nouveaux entrants dans le secteur aux systèmes de médiation en place.

### **III – LES PRECONISATIONS POUR AMELIORER LE SYSTEME EN FRANCE**

#### **III.1 – S’inscrire dans le cadre général des recommandations communautaires de mars 1998 et avril 2001 et de l’avis du CNC de juillet 2004, publié en février 2005.**

##### *III.1.1 - Les recommandations européennes de 1998 et 2001 :*

Les exemples français et européens retenus montrent qu’en 2005, les objectifs visés et les principes mis en avant pour guider les évolutions en cours, sont ceux des deux « recommandations » de la Commission européenne de 1998 et 2001.<sup>19</sup>

L’Union européenne a, jusqu’à présent, toujours placé la médiation dans le domaine de la subsidiarité et marqué sa préférence pour les initiatives d’autorégulation, c’est à dire l’adhésion volontaire à des chartes.

Les recommandations de l’Union européenne facilitent une identification harmonisée des critères susceptibles de qualifier tout médiateur « notifié » par un Etat membre à la Commission et inscrit dans la liste qu’elle se propose de rendre publique. Les caractéristiques d’une bonne médiation permettant d’assurer que toutes les parties feront confiance à son équité sont les suivantes :

---

<sup>19</sup> Cf. annexes 8 et 9 Principaux extraits des recommandations de la Commission européenne

Il ne sera pas tenu compte de la « proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale (Sec(2004)1314)» présentée par la Commission, qui traite des relations entre médiation et procédures judiciaires et exclut toute disposition relative au processus de médiation ou à l’accréditation de médiateurs. La Commission reconnaît, d’ailleurs, que le passage par une directive n’est peut-être pas la meilleure voie.

- **indépendance et/ou impartialité du médiateur pour la prise de décision.** Il doit être compétent, notamment en matière juridique, nommé pour une durée définie et irrévocable sans juste motif et sans conflit d'intérêt avec l'une des deux parties. Lorsque la personne est nommée ou payée par une association professionnelle ou par une entreprise, elle ne doit pas avoir travaillé, au cours des trois dernières années précédant son entrée en fonction, pour cette association ou cette entreprise.<sup>20</sup> Le mot d'indépendance semble poser des problèmes puisqu'il est parfois remplacé par celui d'impartialité, dans les textes les plus récents.

- **transparence de la procédure, qui doit être connue de tous.** Il s'agit du champ de compétence de l'organisme, des règles de saisine du médiateur y compris les démarches préalables imposées, des coûts de participation, des modalités de la prise de décision, de la valeur juridique de la prise de décision (voies de recours existantes), du caractère contraignant ou non des décisions (mais dans le premier cas, il serait plus clair de parler d'arbitrage), de la publication d'un rapport annuel sur l'activité du médiateur et les résultats obtenus.

- **efficacité.** Cette exigence recouvre l'accès libre et direct à la procédure, sa gratuité ou son coût très modéré pour le consommateur, la courte durée du traitement des litiges.

- **équité.** Les deux parties doivent être informées de leur droit de refuser ou non de participer à la procédure, de leur droit de transmettre toute information à titre confidentiel, d'accepter ou de refuser la solution proposée.

D'autres principes font l'objet d'un large consensus dans les déclarations relatives à la médiation : la nécessité d'un contrôle de la qualité du service, qui se fera notamment à l'occasion de l'analyse du Rapport annuel ; la suspension du délai de prescription des plaintes dès l'ouverture de la procédure de médiation.

---

<sup>20</sup> L'Union européenne apporte également cette précision intéressante : « lorsque la prise de décision est faite d'une façon collégiale, l'indépendance de l'organe responsable pour la prise de la décision peut être assurée par la représentation paritaire des consommateurs et des professionnels ou par le respect des critères énoncés ci-dessus [recommandation d'avril 1998]».

***III.1.2 - Le rapport et l'avis du CNC de juillet 2004 sur la médiation marquent l'accord des acteurs concernés, en France, sur ces principes communautaires généraux.***

Le Rapport et l'avis du Groupe du CNC, sur la médiation dans les litiges de consommation en France, reprennent et approuvent les recommandations de l'Union européenne. L'accord des opérateurs et consommateurs du secteur des communications électroniques, pour développer la médiation à partir de ces conclusions, ne semble pas soulever de problèmes au niveau des principes. Ce sont les modalités de mise en œuvre qui sont plus délicates à régler dans la mesure où des règles strictes ne sont pas préconisées. Il y a donc des marges d'appréciation substantielles qui dépendent de l'objet même de la médiation et des conditions juridiques et économiques qui l'entourent (marchand ou non marchand, activités de service public ou non, forme d'organisation commerciale, etc...).

L'ARCEP partage les choix faits pour définir les contenus des fiches relatives, d'une part, aux dispositions essentielles du protocole de médiation, dont elle développera quelques aspects dans ses préconisations, et, d'autre part, au contenu du rapport de médiation, comportant notamment les « suites données aux avis du médiateur »<sup>21</sup>.

**III.2 – Préciser les améliorations du système de médiation qui devront être réalisées le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et fixer les jalons qui permettront, en 2006, de contrôler l'avancement des travaux.**

---

<sup>21</sup> Cf. annexe 10 : BOCCRF n° 2005-02

### ***III.2.1.- Pas de remise en cause brutale.***

La première partie de ce rapport n'a relevé aucun motif justifiant une remise en cause immédiate et complète des systèmes de médiation en pleine phase de développement en France.

**A - Au regard des principes généraux de la médiation examinés ci-dessus, ces systèmes ne répondent cependant ni séparément ni ensemble à toutes les attentes de l'une ou l'autre des parties :**

- exigences d'indépendance du médiateur ;
- efficacité et rationalisation du travail en vue de la réduction des coûts ;
- égalité des droits des consommateurs devant les possibilités de recours, quels que soient l'opérateur et le service choisis.

**B - De plus, l'amélioration du système de médiation doit avoir pour ambition d'accélérer et faciliter le règlement des litiges.**

Elle ne doit, en aucun cas, être un remède à un traitement des réclamations interne à l'entreprise, lent voire défaillant. Au contraire, elle doit inciter l'entreprise à favoriser un traitement interne rapide.

L'amélioration du traitement amiable des litiges résultera en effet, d'abord, des progrès rapides demandés par le ministre dans le traitement préalable des plaintes au sein de l'entreprise. Des résultats significatifs devraient pouvoir être obtenus, une fois adopté par tous un guide des bonnes pratiques. Des propositions seront faites, au chapitre III.2.2, pour introduire dans ce guide des mesures améliorant la dernière phase : la médiation.

Un meilleur traitement préalable des litiges par le service consommateur, en droit notamment, devrait restaurer la confiance des clients dans le marché. Le médiateur sera alors en mesure de privilégier l'apport aux parties de sa propre valeur ajoutée : un avis en équité sur un litige justifiant son intervention.

**C - L'obligation pour tous les opérateurs des communications électroniques d'adhérer à un système de médiation payant devrait modifier sensiblement l'organisation économique de la médiation.**

**D - C'est pourquoi l'Autorité préconise d'inciter les organismes de médiation à se préparer, pendant l'année 2006, à fonctionner, le 1<sup>er</sup> janvier 2007,** dans un cadre comportant des évolutions, certes significatives, mais qui devraient pouvoir se faire **sans rupture pour les consommateurs et en préservant les compétences acquises.** Des jalons seront posés qui devraient permettre au ministre de vérifier pendant l'année 2006, que la part de cette évolution, qui relève d'elles, est bien prise en compte par les entreprises. En cas de défaillance seulement, et après examen de ses causes, il reviendrait au ministre de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour que les objectifs, qu'il aura retenus parmi les préconisations, et la date cible de leur mise en oeuvre soient respectés.

*III.2.2. - Le système de médiation préconisé en France tel qu'il devrait se présenter le 1<sup>er</sup> janvier 2007.*

**A - autorégulation et souplesse des formes, mais contrôle du respect des règles.**

Les deux systèmes de médiation existants sont de création récente, à l'instigation d'acteurs du secteur qui se sont inquiétés du traitement de l'afflux de réclamations déclenché par le

développement, à une vitesse inattendue, de l'usage du téléphone mobile pour les uns et de l'Internet pour les autres. La médiation est née de leur volonté de rétablir la confiance dans ces nouveaux marchés, en donnant, au client mécontent, un moyen supplémentaire d'obtenir une réponse satisfaisante de l'entreprise et de rester ainsi client et utilisateur des nouvelles technologies.

Si les associations de consommateurs ne sont pas obligatoirement partie prenante au traitement de chaque litige, leur rôle demeure essentiel dans la mise en place du système, son meilleur fonctionnement et son suivi.

L'ARCEP a pris acte que **l'Etat a joué simplement un rôle de facilitateur dans cette première étape. Il ne semble pas nécessaire de s'écarter de cette méthode.** En effet, les entreprises, de leur côté, ont intérêt à assurer le succès de la médiation dans un secteur où les petits clients se comptent par centaines de milliers. Pour elles, le rapport qualité/prix doit être optimisé. Pour eux, le système doit être plus clair et inspirer plus de confiance. Ce sont les principales pistes d'améliorations, attendues par la voie de l'autorégulation, qui ont été recensées lors des auditions des acteurs.

Cette liberté d'autorégulation ne saurait s'exercer sans la **garantie apportée aux consommateurs d'une vérification périodique, par un organisme indépendant, du respect de ces règles par les entreprises** qui s'y sont engagées. Sans préjudice du pouvoir de contrôle exercé par les organismes de médiation sur leurs adhérents ou des entreprises adhérentes à un organisme sur leur médiateur, **il appartiendra au ministre de définir une procédure de contrôle commune à tous les organismes de médiation.** Si une institution chargée du suivi de la médiation sectorielle était mise en place (issue de la mission actuelle de M. Emmanuel Constans, médiateur du MINEFI) il paraîtrait pertinent de proposer au ministre de désigner cette institution comme responsable de l'évaluation.

## **B - chaque client d'une entreprise du secteur des communications électroniques sait à quel médiateur s'adresser**

Le cœur de la cible visée au 1<sup>er</sup> janvier est que tout consommateur, insatisfait du traitement de son litige par une entreprise, sache à quel médiateur il peut s'adresser en étant sûr que sa demande sera traitée (si elle est recevable) et en ayant suffisamment confiance dans l'indépendance de ce médiateur pour choisir la médiation.

Plus précisément, les analyses et préconisations sont les suivantes :

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, **tout contrat passé entre un opérateur et son client rappelle le droit de ce dernier** (établi par une disposition de l'article L121-83 du Code de la consommation) **d'avoir recours à un médiateur**, si le client n'est pas satisfait de la réponse du service consommateur de l'opérateur, premier recours après la réponse du service client. Ceci entraîne donc la distinction entre «service client» dont les coordonnées figurent sur chaque document et «service consommateur», dont l'adresse postale sera donnée dans le contrat.

Concernant la question de savoir si l'adresse (et non le nom) du médiateur doivent déjà figurer dans le contrat, il existe, de fait, un risque de multiplication des recours prématurés au médiateur. **Cette option, où seule l'existence du médiateur serait annoncée dans le contrat, pourrait rester ouverte, à deux conditions :**

- premièrement, que l'information soit communiquée par le service consommateur dès le début de la procédure de réclamation<sup>22</sup> ;

- deuxièmement, que l'information puisse être obtenue, en dehors de toute procédure engagée de règlement d'un litige,<sup>23</sup> dans les points de vente propres à l'opérateur, sur son site web où le service consommateur devra donner accès aux informations concernant le médiateur et la procédure de médiation, ainsi que sur les différents sites web publics tels que celui de la

---

<sup>22</sup> On trouvera un exemple en annexe 11 : celui du verso du courrier que le service consommateur de SFR adresse à ses clients. On peut y prendre connaissance de la procédure de médiation comme des coordonnées du médiateur.

<sup>23</sup> Ce qui rendra cette information disponible pour les associations de consommateurs

DGCCRF, de l'ARCEP, etc..., où une liste des médiateurs sera établie avec un accès direct à la liste des entreprises qui leur sont liées par une charte de médiation.

Cette exigence est une précaution nécessaire pour permettre le recours au médiateur, direct et à bon droit, d'un client dont la réclamation serait restée sans réponse de l'entreprise plus de deux mois.

### **C - un ou plusieurs médiateurs dans le secteur.**

Cette liberté de choix, par l'entreprise, du système de médiation auquel elle fait appel :

- oblige cette entreprise à entrer dans la procédure de médiation, si l'un de ses clients y a recours ; mais elle ne l'oblige pas à suivre les conclusions du médiateur, sauf si la charte de médiation, qui lie les adhérents à ce système, le demande.

- permet la coexistence de plusieurs médiateurs sur le marché et de plusieurs types d'organisation de la médiation (un médiateur par entreprise ou par groupe d'entreprises, qui peut être propre à cette entreprise ou à ce groupe ou dont les prestations sont partagées entre plusieurs secteurs d'activités) pour autant que l'ensemble des règles énoncées dans ce rapport sont respectées.

- devrait obliger les associations groupées autour d'une charte de médiation à accepter, comme membre, tous les adhérents s'engageant à la respecter. Il n'est en tout cas pas au pouvoir du gouvernement d'imposer cette obligation dans les statuts librement votés d'une association. Mais le ministre devra s'assurer, en cas de problème, que le marché de la médiation, en France, est tel, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, qu'il est possible à tout opérateur de pouvoir désigner un médiateur.

**D - le champ de compétence est élargi à tous les litiges commerciaux du secteur sauf problèmes déontologiques de contenus.**

La simplicité du recours à la médiation, pour le plaignant, implique que le médiateur couvre toute réclamation opposant le consommateur à l'entreprise dans ses activités d'opérateur de communications électroniques. Les questions relatives aux problèmes de vente à distance ou de contenus à caractère déontologiques en seront en principe exclues. Rien n'empêche, bien sûr, le système de médiation d'élargir de lui-même le champ de ses activités à d'autres secteurs y compris la vente à distance. Une telle décision relèvera de l'organisation gestionnaire du système.

L'observation a montré que les médiateurs sont contraints de prendre en charge progressivement les effets de la convergence, actuellement déjà au niveau du triple play et demain sans doute, au stade du quadruple play. Séparer téléphonie et accès Internet n'est plus possible, séparer téléphonie fixe et mobile de la voix sur IP n'a pas de sens en matière de litiges. On peut imaginer une spécialisation des équipes chargées du traitement des dossiers, mais cette répartition des tâches, qui peut donner lieu à court terme à des accords entre systèmes de médiation par sous-traitance, doit être transparente pour le plaignant.

**E - le financement de chaque organisme de médiation est assuré par les entreprises qui y adhèrent**

Le principe étant celui de la gratuité pour le consommateur, chaque système de médiation est à la charge des entreprises qui y adhèrent, ce qui implique que l'activité de médiation des communications électroniques soit identifiable et séparée, au plan comptable et opérationnel, de toute autre activité qui ne serait pas une activité de médiation. Très concrètement, cette préconisation signifie que l'activité de médiation, exercée dans le cadre du FDI, devra être financée par les entreprises qui adhéreront à la nouvelle organisation, faute de quoi cette activité ne saurait entrer dans le cadre définitif de la médiation.

L'Autorité partage l'avis des entreprises que doit être mise en place une tarification de la participation des entreprises incitative à une réduction du nombre de cas à traiter et à une amélioration de la qualité du traitement préalable des plaintes recevables.

L'Autorité propose qu'un accord soit trouvé entre l'AMET et le FDI pour la mise en commun du logiciel de médiation du FDI dont la sécurisation doit être améliorée. Le système informatique, dont la qualité est reconnue de tous les acteurs a été essentiellement développé sur fonds publics.

#### **F - les chartes de médiation sont harmonisées au maximum et accessibles.**

Un plan type, comme celui du protocole proposé par le CNC<sup>24</sup>, permet de faire mieux ressortir les différences qui peuvent aussi être des arguments commerciaux de choix d'un fournisseur. Tout site répertoriant les médiateurs agréés doit donc donner accès aux informations prévues dans le protocole.

Il paraît nécessaire que soient fixées d'une manière identique, outre les points traités spécialement, les composantes suivantes :

- Le mode de désignation du médiateur responsable, garant de son indépendance (examiné plus loin) ;
- Le caractère facultatif et la gratuité de la médiation pour le plaignant ;
- L'obligation d'avoir obtenu une réponse à la réclamation venant du service consommateur de l'entreprise (instance de premier recours interne à l'entreprise), ou de ne pas avoir reçu cette réponse dans le délai prévu, avant le dépôt de la demande de médiation ;
- Le droit du médiateur de pouvoir exiger le dépôt de la demande de médiation, par écrit et ultérieurement en ligne, à la condition que le système de saisine mis à la disposition du médiateur soit sécurisé.

Les débats menés au CNC ont conclu à l'obligation, pour le médiateur, de faire connaître au plaignant sa procédure et les engagements qu'il respecte, dès la réception d'une plainte. Cette

---

<sup>24</sup> Cf. annexe 10 : Extraits de l'avis sur la médiation du CNC de juillet 2004, BOCCRF 2005-02.

mesure de transparence ne devrait pas priver le consommateur du pouvoir d'accéder à l'ensemble des informations prévues dans le protocole, avant de faire le choix de la médiation (voir B).

### **G - la date de dépôt d'une plainte et son délai de traitement sont plus précis et plus lisibles**

Une des améliorations les plus réclamées par le plaignant est une meilleure connaissance de l'état d'avancement de son dossier et du délai qui le sépare de la réception de la réponse de l'entreprise.

Le guide des bonnes pratiques dans le traitement des réclamations, en cours de préparation par les opérateurs<sup>25</sup> devrait notamment faciliter l'accès au service client, de telle sorte que le plaignant puisse disposer, dès son premier contact, ou dans les 5 jours ouvrables s'il s'agit d'un contact téléphonique ou en ligne, d'une preuve de la date de dépôt de la plainte et de sa prise en compte.

Il appartient à l'entreprise d'organiser ses circuits internes de sorte que la réponse définitive et datée de l'entreprise (celle qui est donnée par le service consommateur) parvienne au plaignant au plus tard deux mois après le dépôt de la plainte ainsi fixé.

Le médiateur, de la même manière, aura à mettre en place un système précis de datage de la réception et de référencement de la plainte acceptée. Il disposera d'un délai de traitement de trois mois qui semble suffisant au vu des résultats actuels. Il pourrait même être complété par un indice de qualité fixant à 80% le volume de dossiers à traiter dans les 2 mois. Cette exigence incline fortement à une rationalisation des tâches et devrait normalement s'accompagner d'une réduction des coûts.

Les cas complexes peuvent conduire à des dépassements des délais justifiés, par l'opérateur auprès du client et du médiateur le cas échéant, ou par le médiateur auprès du client et dans son rapport annuel.

---

<sup>25</sup> Cf. annexe 1, point 18 des conclusions.

En aucun cas, la médiation ne doit être, pour l'entreprise, un moyen de faire durer la procédure de traitement des réclamations sans protéger le client.

### **H - la durée de la médiation suspend le délai de prescription.**

La question a déjà fait l'objet d'une prise de position très nette du CNC. L'ARCEP s'associe totalement à cette demande de modification législative couvrant l'ensemble des secteurs dans lesquels le recours à la médiation sera reconnu comme un droit du consommateur.

### **I – le mode de désignation garantit l'indépendance du médiateur.**

L'Autorité a noté que, sans qu'il soit produit par les consommateurs ou par les entreprises un seul exemple de manque d'indépendance ou de partialité dans les travaux connus des deux systèmes en place, des inquiétudes existaient sur le risque d'une telle défaillance, du fait du mode de nomination des personnes responsables, et empêchaient une plus grande adhésion au système tant de certains consommateurs que de certaines entreprises.

Devant cet état de fait, l'ARCEP propose au ministre de ne faire figurer dans les listes de médiateurs destinées à l'information du public, que les systèmes dont le responsable (le signataire du rapport d'activité) aura été désigné selon une procédure unique, soit à l'issue d'un mandat en cours, dans le cas des systèmes déjà en fonctionnement, pour autant que la durée à courir ne dépasse pas trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, soit au moment de la création de tout nouveau système.

En s'inspirant des pratiques des sociétés d'assurances, l'ARCEP propose que le médiateur soit nommé, à l'unanimité, par un groupe toujours composé de trois membres, susceptibles de proposer chacun un ou une candidat(e) : un représentant des entreprises adhérentes au système dont le médiateur est en cours de désignation ; un représentant des associations de consommateurs désigné par elles parmi leurs représentants au CNC ; un représentant du ministre

chargé des communications électroniques. Cette composition répond à la demande d'une plus forte implication des associations de consommateurs et du ministre dans l'amélioration du système de règlement des litiges.

Le mandat est de trois ans, renouvelable ; tout mandat doit être entamé avant l'âge de 65 ans. Cette mesure résulte de la conviction de l'Autorité que l'emploi doit être à temps plein dans les organismes d'une certaine importance.

Le médiateur doit être sans conflit d'intérêt avec l'une des deux parties. Il n'a pas paru nécessaire à l'Autorité de préciser plus ce critère, dans la mesure où l'unanimité du groupe est requise au moment de la désignation.

Ni juge, ni arbitre (sauf disposition particulière dans une des chartes de médiation), le médiateur dispose d'une nécessaire compétence pour faciliter le règlement des conflits et contribuer à prévenir les litiges.

Il dispose des moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de son activité, mis à sa disposition par les entreprises adhérentes. Ces moyens comprennent également des pouvoirs d'investigation suffisants pour instruire un dossier, rendre un avis en équité et connaître des suites données aux avis par l'entreprise.

Le groupe chargé de la nomination du médiateur est le garant de son indépendance. Il est, ainsi que la DGCCRF, destinataire du rapport annuel du médiateur, contenant les éléments indiqués par le CNC<sup>26</sup>. Le contrôle périodique de la qualité des services de médiation est une exigence que l'on retrouve très largement exprimée en France et à l'étranger. Le consommateur, comme l'entreprise impliquée dans une procédure de médiation, doit pouvoir adresser ses critiques sur le fonctionnement du système à une instance susceptible de les prendre en compte. Comme il a été dit plus haut, il est du ressort du ministre de définir les voies de contrôle de la qualité du service de médiation.

---

<sup>26</sup> Cf. annexe 11: Extraits de l'avis sur la médiation du CNC de juillet 2004, BOCCRF 2005-02.

### ***III.2.3 – Des jalons permettent de contrôler la mise en place progressive du système pendant l'année 2006***

Les deux organisations de médiation qui fonctionnent actuellement peuvent évoluer assez rapidement vers la cible visée. Cependant, il n'appartient pas à l'Autorité de préconiser, à la place des entreprises, le fonctionnement à un ou plusieurs médiateurs déjà existant ou entièrement nouveaux. Le chapitre II a montré que les deux solutions étaient envisageables. Toute évolution ne pourra se décider, au niveau des organismes, que lorsque les entreprises non encore engagées dans un système de médiation auront fait connaître leur décision. C'est pourquoi il faut donner du temps aux adaptations nécessaires.

#### **A - ce qui devrait être déjà fait le 1<sup>er</sup> juillet 2006**

Tous les opérateurs auront décidé d'adhérer à un système de médiation, afin que celui-ci puisse évaluer les moyens dont il devra disposer en 2007 et assurer leur financement.

Le cas échéant, les accords de coopération et de partage des coûts relatifs au système informatique auront été passés et les marchés engagés, car les temps nécessaires aux changements de statuts des organismes, comme aux développements informatiques, sont longs.

Les entreprises auront mis en application les procédures améliorées de traitement interne des litiges, objet des « bonnes pratiques » en cours d'élaboration par le groupe de travail des opérateurs et prenant en compte les préconisations du présent rapport retenues par le ministre. Il s'agit d'une condition essentielle pour assurer un bon fonctionnement de la médiation.

## **B - ce qui devra être terminé le 31 décembre 2006**

Les nouvelles chartes de la médiation auront été adoptées dans tous les organismes s'inscrivant dans le schéma décrit.

Les organismes seront facilement identifiables par les consommateurs (dénomination non ambiguë, médiateur responsable nommé (au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007)) et les entreprises (séparation opérationnelle des activités propres à la médiation dans le champ élargi).

Le texte législatif suspendant le délai de prescription pendant la durée de la médiation aura été adopté ainsi que les éventuels décrets d'application.

Une importante campagne de communication sur l'ensemble du dispositif et les conditions de son bon fonctionnement, relayée autant que possible par les associations de consommateurs et les associations spécialisées comme l'AFUTT, aura informé les consommateurs de leurs droits nouveaux et des obligations y afférentes.

Le schéma proposé suppose que toutes les entreprises soient d'accord pour en faire partie, ce qui semble être le cas, mais ne saurait dispenser le ministre de prévoir les moyens de s'en assurer.

S'il s'est avéré, lors des contrôles du mois de juillet, que des dispositions souhaitées par le ministre n'ont pas été retenues par tous les opérateurs, un simple arrêté<sup>27</sup> aura suffi à fixer une partie des préconisations du rapport. Comme ce n'est pas le cas des dispositions relevant, par exemple, du guide des bonnes pratiques ou des modalités de nomination du médiateur, des mesures plus impératives pourraient apparaître nécessaires, le cas échéant, pour établir, dans les meilleurs délais et de façon plus satisfaisante, ces nouveaux droits des consommateurs dans le processus de règlement de leurs litiges avec les opérateurs.

---

<sup>27</sup> pris en application des dispositions du f) de l'article L121-83 du Code de la consommation qui introduit les modes de règlement amiable des différends dans la pratique des entreprises de communications électroniques (voir annexe 2)

## **LISTE DES ANNEXES**

Annexe 1 : Extraits des conclusions de la table ronde du 27/09/2005

Annexe 2 : Article L121-83 du Code de la consommation

Annexe 3 : Charte de médiation du Médiateur de la téléphonie

Annexe 4 : Règles de la médiation du MédiateurDuNet

Annexe 5 : Charte de la médiation de la FFSA

Annexe 6 : Système britannique du BIOA : "Criteria for the recognition of ombudsman offices".

Annexe 7 : OFCOM, conclusions de la "Review of ADR schemes", 13/12/2005.

Annexe 8 : Recommandations de la Commission européenne du 30 mars 1998

Annexe 9 : Recommandations de la Commission européenne du 04 avril 2001

Annexe 10 : Extraits de l'avis sur la médiation du CNC de juillet 2004, BOCCRF 2005-02.

Annexe 11 : Verso du courrier du service consommateur de SFR

Annexe 12 : Liste des personnes consultées.



## Annexe 1

27/09/05

### Conclusions de la Table ronde entre opérateurs et consommateurs sur les services téléphoniques et Internet. [extraits]

[...]

10. Les opérateurs s'engagent à faire figurer sur tous leurs documents commerciaux (contrats, catalogues, factures, publicités écrites, etc.) les coordonnées de leur service consommateur. Si cet engagement n'est pas respecté d'ici la fin de l'année, le Ministre prendra un arrêté le rendant obligatoire au 1er janvier 2006.

[...]

14. Les opérateurs s'engagent à améliorer **la qualité de leur service d'assistance téléphonique** en diminuant les temps d'attente, en renforçant la formation de leur télé conseillers, en développant la possibilité de faire intervenir un technicien au domicile de l'abonné pour résoudre les problèmes techniques les plus complexes.

[...]

17. Le Ministre demande à la DGCCRF de recenser les litiges dans le secteur des télécommunications, en établissant une typologie des plaintes et en agréant de manière anonyme les plaintes et réclamations reçues par les opérateurs, la DGCCRF, le Médiateur de la téléphonie, le Forum des droits de l'Internet et l'ARCEP. Il s'agira d'un outil pour améliorer la qualité de leurs services.

18. Les opérateurs s'engagent à rédiger un **guide de bonnes pratiques** sur le traitement des litiges, lequel sera élaboré sur la base des travaux du CNC.

19. S'agissant de la médiation entre consommateurs et opérateurs, plusieurs dispositions sont retenues:

- les opérateurs s'engagent à renforcer les moyens et la visibilité du Médiateur de la téléphonie, notamment en mentionnant ses coordonnées dans leurs contrats. Ils coordonneront cette démarche avec celle du Forum des droits de l'Internet;
- le Ministre demande à l'ARCEP d'examiner les moyens d'améliorer la médiation dans le secteur et de garantir son indépendance, en évaluant les moyens nécessaires, les modalités pratiques et les financements adéquats, le cas échéant fondés sur une contribution nouvelle des opérateurs.

Les conclusions sont attendues d'ici la fin de l'année

[...]

## Annexe 2

### CODE DE LA CONSOMMATION (Partie Législative)

#### Section 11 : Contrats de services de communications électroniques

##### Article L121-83

*(inséré par Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 art. 114 Journal Officiel du 10 juillet 2004)*

Tout contrat souscrit par un consommateur avec un fournisseur de services de communications électroniques au sens du 6° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques<sup>1</sup> doit comporter au moins les informations suivantes :

- a) L'identité et l'adresse du fournisseur ;
- b) Les services offerts, leur niveau de qualité et le délai nécessaire pour en assurer la prestation ;
- c) Le détail des tarifs pratiqués et les moyens par lesquels des informations actualisées sur l'ensemble des tarifs applicables et des frais de maintenance peuvent être obtenues ;
- d) Les compensations et formules de remboursement applicables si le niveau de qualité des services prévus dans le contrat n'est pas atteint ;
- e) La durée du contrat, les conditions de renouvellement et d'interruption des services et du contrat ;
- f) Les modes de règlement amiable des différends.

Un arrêté conjoint du ministre chargé de la consommation et du ministre chargé des communications électroniques, pris après avis du Conseil national de la consommation, précise, en tant que de besoin, ces informations.

---

<sup>1</sup> - « 6) Services de communications électroniques. On entend par services de communications électroniques les prestations consistant entièrement ou principalement en la fourniture de communications électroniques. Ne sont pas visés les services consistant à éditer ou à distribuer des services de communication au public par voie électronique ».

## Annexe 3

### Charte de médiation du médiateur de la téléphonie

#### :: PRÉAMBULE

Les fournisseurs de services de téléphonie (opérateurs et sociétés de commercialisation de services), signataires de la présente charte, disposent de structures internes de traitement des réclamations auxquelles leurs clients doivent s'adresser en cas de différend.

Toutefois, lorsqu'ils persistent, les différends pourront faire l'objet d'une médiation facultative et gratuite.

A cet effet, les fournisseurs de services de téléphonie, réunis au sein d'une association loi 1901 dénommée «Association Médiation Télécom», ont désigné un médiateur, ayant une indépendance et une autorité reconnues, afin qu'il donne son avis sur ces litiges.

La médiation obéit aux règles ci-après décrites.::

#### CHAPITRE I –LE MÉDIATEUR

##### Article 1 –Désignation

Le médiateur est désigné, après consultation de la DGCCRF et des associations de consommateurs\*, par les fournisseurs de services de téléphonie signataires de la présente charte à l'unanimité pour une durée de 3 ans renouvelable une fois.

##### Article 2 –Compétences

Le médiateur est désigné compte tenu de ses compétences notamment juridiques afin de pouvoir rendre des avis en droit comme en équité

##### Article 3 –Indépendance

**3.1** Le médiateur ne doit jamais avoir été lié à un fournisseur de services de téléphonie par un contrat de travail, ni détenir des actions de l'un des fournisseurs de services de téléphonie, ni être intervenu comme consultant pour un des fournisseurs de services de téléphonie, ni avoir de liens avec une association de consommateurs.

---

\* Au sens de la présente charte, le terme «associations de consommateurs» comprend toutes les associations de consommateurs agréées et les associations d'utilisateurs (AFUTT: Association Française des Utilisateurs de Télécommunications)

**3.2** Le médiateur exerce sa mission en toute indépendance et ne reçoit aucune directive de qui que se soit.

#### **Article 4 –Confidentialité**

Le médiateur est soumis à une obligation de confidentialité.

**4.1**Le nom des parties, le contenu du dossier et les faits dont il a eu connaissance dans l'exercice de sa mission demeurent confidentiels.

**4.2**Aucun des avis qu'il est amené à rendre ne peut être porté à la connaissance de tiers au différend en cause, sauf dans les conditions particulières du rapport annuel, telles que spécifiées au Chapitre V.

### **:: CHAPITRE II –DOMAINE D'APPLICATION DE LA MEDIATION**

La médiation s'applique à tous les différends opposant un fournisseur de services de téléphonie (signataires de la présente charte) à l'un de ses clients (ci-après désigné Client).

### **:: CHAPITRE III –FONCTIONNEMENT DE LA MEDIATION**

#### **Article 1 -Saisine préalable du fournisseur de services de téléphonie**

**1.1**Chaque fournisseur de services de téléphonie indique à ses clients les modalités des recours internes auxquels les clients doivent s'adresser avant de saisir le médiateur.

**1.2**Lorsque, après épuisement des procédures internes du fournisseur de services de téléphonie, le différend opposant le Client et son fournisseur de services de téléphonie n'a pas pu être résolu à l'amiable par les deux parties, le fournisseur de services de téléphonie communique au Client, le nom et l'adresse du médiateur et lui indique les modalités de sa saisine.

**1.3**Le médiateur décide de la recevabilité des différends qui lui sont soumis.

#### **Article 2 -Procédure de saisine**

**2.1**Le Client ou l'association de consommateurs chargée de représenter les intérêts du Client ou le fournisseur de services de téléphonie saisit le médiateur par une simple lettre, accompagnée d'une copie des documents en sa possession, exposant sa position.

**2.2**Le médiateur accuse réception de ce dossier et demande à l'autre partie de lui transmettre les éléments en sa possession et de lui exposer sa position dans le délai d'un mois. A défaut de réponse dans le délai indiqué, le médiateur commence à instruire le dossier sur la seule base du dossier en sa possession.

**2.3**Les échanges entre le médiateur et les parties se font par écrit sauf si le médiateur souhaite entendre personnellement les 2 parties.

#### **Article 3 –Expert**

Si la complexité de l'affaire le rend nécessaire, le médiateur peut faire appel à un expert indépendant qu'il choisit librement en tenant compte de ses compétences techniques dans le domaine des télécommunications.

#### **Article 4 -Avis rendu par le médiateur**

4.1 Une fois l'instruction du dossier terminée, et dans un délai maximum de 3 mois à compter de sa saisine, le médiateur rend un avis en droit qu'il peut compléter le cas échéant par des considérations tirées de l'équité.

4.2 Un exemplaire de l'avis est adressé au Client et à l'association de consommateurs qui le représente le cas échéant, et un autre exemplaire au fournisseur de services de téléphonie.

4.3 Chaque partie à la médiation est libre de suivre ou de ne pas suivre l'avis rendu par le médiateur, et en informe l'autre partie ainsi que le médiateur.

#### **:: CHAPITRE IV –EFFETS ET FIN DE LA MEDIATION**

##### **Article 1 –Prescription**

La saisine du médiateur suspend la prescription des droits que le fournisseur de services de téléphonie et le Client peuvent s'opposer et ce, tant que le médiateur n'a pas rendu son avis.

##### **Article 2 -Action en justice**

2.1 Le médiateur ne peut pas être saisi si une action en justice a été engagée par le fournisseur de services de téléphonie ou le Client, sauf si les deux parties y consentent expressément.

2.2 Sauf convention contraire, toute action en justice introduite par l'une des parties à la médiation contre l'autre partie met fin à celle-ci. La partie la plus diligente en informe le médiateur qui met alors fin à sa mission.

##### **Article 3 -Non production de l'avis**

L'avis du médiateur est confidentiel; les parties ne peuvent pas, sauf accord entre elles, le produire dans le cadre d'une instance judiciaire.

#### **:: CHAPITRE V –SUIVI DE LA MEDIATION**

##### **Article 1 -Commission de suivi de la médiation**

Une Commission de suivi de la médiation se réunit tous les ans, ou sur demande du médiateur, et reçoit le médiateur afin de favoriser un dialogue entre l'Etat, les associations de consommateurs\* et les fournisseurs de services de téléphonie, signataires de la présente charte et permettre un bon niveau d'information.

##### **Article 2 -Rapport annuel du médiateur**

Chaque année, le médiateur rédige un rapport sur sa mission qui comprend notamment, le nombre de saisines du médiateur et leur sort, le nombre d'avis rendus, les types de litige, leur

fréquence et les suggestions sur les modifications à opérer dans les contrats ou les pratiques des fournisseurs de services de téléphonie ainsi que le pourcentage d'avis suivis par les fournisseurs de services de téléphonie. Ce rapport est adressé à l'A.R.T., à la D.G.C.C.R.F., au CNC, aux associations de consommateurs\*, aux fournisseurs de services de téléphonie, signataires de la présente charte et à toute autre instance ou autorité publique que l'Association Médiation Télécom lui aura préalablement indiquée. A l'exception du pourcentage d'avis suivis par les fournisseurs de services de téléphonie, le rapport ne contient aucun nom des parties à la médiation ni aucun élément permettant d'identifier l'une de ces parties.

## :: CHAPITRE VI –PORTEE DE LA CHARTE

Tout Client ou tout fournisseur de services de téléphonie ayant recours au médiateur désigné conformément à la présente charte, s'engage à respecter la présente charte en toutes ses dispositions.

## Annexe 4

# Règles de la médiation du médiateur du Net

---

### Article 1. Présentation

1.1 <http://www.mediateurdunet.fr> est le site du Service de médiation du Forum des droits sur l'internet <http://www.foruminternet.org>. Il sera dénommé ci-après « le Service ».

1.2 Le Service est offert à la personne qui souhaite être aidée dans la recherche d'un règlement amiable de son différend lié à l'internet (ci-après dénommée « la Partie Requérante ») et l'opposant à une tierce personne (ci-après dénommée « l'Autre Partie »).

1.3 Le médiateur du Service est, tout d'abord, chargé d'analyser la recevabilité de la demande de médiation, de constituer un dossier avec la Partie Requérante et d'entrer en contact avec l'Autre Partie pour lui proposer de participer à un processus de médiation. Il lui revient ensuite la mission de mener le processus de médiation entre les parties.

1.4 Un médiateur externe peut être proposé à celles-ci par le Service pour conduire des médiations nécessitant notamment une spécialisation.

1.5 Toutes ces personnes, dénommées « les Intervenants » au processus de médiation, s'engagent à respecter le présent Règlement de médiation et ceci en vue de permettre aux parties de parvenir à une solution négociée et amiable au différend qui les oppose.

### Article 2. Principes fondamentaux

2.1 Tous les Intervenants qui ont volontairement accepté de participer au processus de médiation, s'engagent à respecter les principes de bonne foi, de loyauté, de courtoisie, de politesse et de réactivité, nécessaires dans la recherche d'une solution amiable.

2.2 Les parties gardent à tout moment la possibilité de se retirer du processus de médiation après en avoir informé le Service.

2.3 Les parties peuvent se faire assister par le conseil de leur choix. Elles ne peuvent cependant pas être représentées. Cela signifie que leur conseil ne peut se substituer à elles.

### Article 3. Domaine de compétence

3.1 Le Service traite des différends impliquant l'usage de l'internet et concernant au moins un particulier. Il doit s'agir d'un problème juridique. À ce titre, le Service est notamment compétent :

Pour les différends liés à un achat en ligne (BtoC), il peut s'agir d'une non livraison d'un bien ou d'un service ; d'une non conformité d'un bien ou d'un service ou encore de la découverte de vices cachés sur un produit...

Pour les différends entre consommateurs (CtoC), il peut s'agir d'une transaction qui se déroule mal entre un acheteur et un vendeur sur le site d'une plate-forme de mise en relation.

Pour les différends entre particuliers (PtoP), il peut s'agir d'atteinte au respect de la vie privée ; d'atteinte aux droits d'auteur (à l'exception notamment des différends entre les titulaires de droits et les utilisateurs au cas où ceux-ci estimeraient qu'une mesure technique de protection les empêche de bénéficier de l'exception de copie privée) ; il peut encore s'agir de diffamation, d'injure...

3.2 Le Service n'intervient pas pour :

- les problèmes techniques empêchant l'accès à internet (dégrouper, synchronisation du modem ) ;

- modem...) ;
- les demandes de retrait de contenus à caractère pédo-pornographique ou incitant à la haine raciale ;
- les différends de masse c'est-à-dire, les demandes émanant de plusieurs internautes contre une même personne et pour le même fait générateur ;
- les différends de nom de domaine en .fr.

3.3 Le Service peut, notamment, refuser de prendre en charge une affaire si :

- la demande de médiation est incomplète, notamment si les éléments d'identification de l'Autre Partie, les identifiants clients de la Partie Requérante sont absents ou encore si les démarches préalables auprès de l'Autre Partie n'ont pas été effectuées ;
- une action en justice est déjà engagée ;
- l'Autre Partie au différend est difficilement identifiable ;
- il apparaît que l'une ou l'autre des parties est de mauvaise foi ;
- les délais de prescription sont sur le point d'arriver à expiration.

3.4 Le Service peut également refuser à tout moment la prise en charge de nouvelles demandes de médiation pour assurer un niveau de prestation satisfaisant pour le traitement des affaires en cours.

3.5 Le Service peut, enfin, être suspendu en cas de maintenance de sa plate-forme de médiation en ligne.

#### **Article 4. Les conditions requises pour saisir le Service**

La personne qui souhaite saisir le Service doit :

- avoir préalablement tenté de résoudre son problème avec l'Autre Partie par écrit ou par tout moyen significatif dans le cadre d'une première prise de contact appelée « Démarches préalables » ;
- vouloir trouver une solution amiable à son problème ;
- être de bonne foi ;
- être majeure ou avoir la pleine capacité juridique ;
- avoir un intérêt à agir dans l'affaire.

#### **Article 5. Les modes de saisine du Service**

5.1 La demande de médiation doit se faire par voie électronique via le formulaire sur le site <http://www.mediateurdunet.fr> ou, si la Partie Requérante ne dispose d'aucun accès à internet, par voie postale à l'adresse : Forum des droits sur l'internet, Service MediateurDuNet.fr, 6 rue Déodat de Séverac, 75017 Paris.

5.2 La demande de médiation doit obligatoirement comporter :

- le nom ou la dénomination sociale de la Partie Requérante ;
- son numéro de téléphone ;
- son adresse de courrier électronique ;
- la nature du différend (commerce électronique, fourniture d'accès, diffamation....) ;
- les circonstances des faits ;
- les coordonnées de l'Autre Partie (nom, téléphone ou adresse électronique) ;
- un identifiant (numéro client, numéro de ligne ADSL, pseudo...) ;
- si un autre service de médiation ou de conciliation a déjà été sollicité ;
- si la justice, une association de consommateurs, la DGCCRF ou toute autre structure ont déjà été saisies pour les mêmes faits.

#### **Article 6. Étude de recevabilité de la demande**

6.1 Après avoir accepté le présent Règlement, la Partie Requérante reçoit un accusé de réception de sa demande par courrier électronique ou par courrier postal si la demande a été faite par voie postale.

6.2 Le Service s'assure alors de la recevabilité de la demande de médiation au regard de son domaine de compétence, des conditions requises pour participer au processus de médiation, et du niveau de renseignement de celle-ci.

6.3 Le Service avise dans les meilleurs délais la Partie Requérante de la recevabilité de sa demande.

6.4 En cas de recevabilité, des identifiants de connexion confidentiels ainsi qu'un numéro d'affaire sont attribués à la Partie Requérante. Celle-ci s'engage à les conserver tout au long du processus de médiation.

#### **Article 7. Le complément d'information**

7.1 La Partie Requérante avisée de la recevabilité de sa demande doit effectuer un complément d'information en ligne ou par voie postale. À compter de la réception du courriel de confirmation de prise en charge du cas par le Service, le complément s'effectue sur l'espace sécurisé réservé à la Partie Requérante dans un délai de 7 jours. Dans l'hypothèse de non respect de ce délai, le Service se réserve la possibilité de clôturer l'affaire.

7.2 La Partie Requérante s'engage à donner une information claire et conforme à la réalité et à informer le Service de tout événement intervenu dans le différend depuis sa saisine.

7.3 La Partie Requérante appelée à exprimer ses attentes lors du complément d'information s'engage à ne pas formuler de nouvelle demande au cours du processus de médiation.

7.4 Outre, les informations complémentaires demandées, la Partie Requérante doit obligatoirement renseigner une question secrète figurant dans la rubrique « mon profil » qui lui est dédiée, celle-ci est nécessaire en cas de perte des identifiants de connexion.

#### **Article 8. La prise de contact avec l'Autre Partie**

8.1 À la réception du complément d'information, le Service entre en contact avec l'Autre Partie pour lui faire part du différend dont il est saisi et pour lui proposer de participer au processus de médiation. Le présent Règlement est alors porté à sa connaissance par courrier électronique ou par courrier postal.

8.2 La réponse de l'Autre Partie fixe la date de commencement du processus de médiation.

8.3 La durée de la médiation ne doit pas, en principe, excéder trois mois à compter de la date de commencement du processus de médiation. Toutefois, le Service peut, avec l'accord des deux parties, proroger la durée du processus de médiation s'il le juge opportun.

8.4 En cas de refus implicite ou explicite de l'Autre Partie ou en cas d'impossibilité de prendre contact avec elle, le Service en avise la Partie Requérante ; dès lors, le processus de médiation ne peut pas s'engager et le dossier est clôturé.

#### **Article 9. Déroulement du processus de médiation**

9.1 Les parties ayant accepté de participer au processus de médiation s'engagent à respecter les principes de bonne foi, de loyauté, de courtoisie, de politesse et de réactivité nécessaires dans la recherche d'une solution amiable. À défaut, le Service pourra interrompre ou mettre fin au processus de médiation après en avoir informé chacune des parties concernées.

9.2 Le Service n'est ni juge, ni expert ; c'est un facilitateur de dialogue entre les parties dont la mission peut aller jusqu'à émettre des propositions concrètes de compromis que les parties sont libres d'accepter ou de refuser.

9.3 Le Service s'engage à mener toute démarche utile, conformément au présent Règlement, pour faciliter le dialogue entre les parties dans un esprit d'équité. Il ne peut cependant en aucun cas garantir une issue favorable au processus de médiation. En ce sens, le Service n'est soumis qu'à une obligation de moyens.

9.4 Le Service ne pourra voir sa responsabilité engagée à l'égard d'aucune des parties au différend pour aucun propos, acte ou omission fait par l'une des parties au préjudice de l'autre avant, pendant et après le processus de médiation.

9.5 Le Service garantit son impartialité et son indépendance à l'égard des parties. Il leur fait connaître les circonstances susceptibles de les remettre en cause.

9.6 Sauf accord contraire des parties et du Service, toute personne associée directement ou indirectement au processus de médiation s'engage pendant et après le processus de médiation, à ne pas révéler ou utiliser comme preuve ou d'aucune manière les informations, opinions, suggestions

pas révéler ou utiliser comme preuve ou d'aucune manière les informations, opinions, suggestions, aveux ou propositions présentés sous quelque forme que ce soit par les parties ou le Médiateur au cours du processus de médiation. Ceci ne concerne pas les éléments établis antérieurement au processus de médiation ou qui n'auraient pas été produits au cours dudit processus.

Les Intervenants au processus de médiation autorisent néanmoins le Service à utiliser les éléments recueillis au cours de la médiation notamment dans le cadre notamment de son bilan d'activité ou dans ses publications statistiques. Dans ces hypothèses, le Service s'engage à respecter l'anonymat demandé par les Intervenants.

#### **Article 10. La désignation d'un Médiateur externe**

10.1 Avec l'accord des deux parties, le Service peut proposer la désignation d'un Médiateur externe, choisi en fonction de ses compétences spécifiques et répondant à un besoin ponctuel du Service.

10.2 Les parties disposent d'un délai de 15 jours ouvrables à compter de la notification de cette proposition pour accepter ou refuser ce Médiateur. Chacune des parties ne peut faire valoir un tel refus qu'une seule fois. En cas de refus, un nouveau Médiateur est proposé. À défaut d'accord des parties sur le choix du Médiateur, le processus de médiation prend fin et le dossier est clôturé.

10.3 Le Médiateur externe doit mener le processus de médiation dans le respect du présent Règlement de médiation, auquel il a adhéré. Il dispose des mêmes prérogatives et est soumis aux mêmes obligations que celles du Service telles qu'énumérées à l'article 9 des présentes.

10.4 Le Médiateur externe s'interdit, en outre, d'exercer avec les parties une autre fonction que celle de médiateur.

#### **Article 11. La fin du processus de médiation**

11.1 Le processus de médiation prend fin :

- en cas d'exécution volontaire ou de déclaration de volonté d'exécuter de l'une des parties, vidant le différend de sa substance, ou par la signature d'un accord de règlement amiable entre les parties ;
- par une décision écrite et motivée du médiateur du Service, si celui-ci estime que les règles de la médiation ne sont pas respectées ou lorsqu'il estime qu'il n'est plus en mesure d'assurer la poursuite de sa mission. Tous les Intervenants à l'affaire en sont alors avisés ;
- par une décision non équivoque de retrait du processus de l'une ou l'autre des parties au différend ;
- si une action en justice est engagée dans l'affaire en cause ;
- en l'absence de réponse prolongée de l'une des parties au différend ;
- à l'expiration du délai de médiation si celui-ci n'a pas été prorogé conformément aux stipulations de l'article 8.3 du présent Règlement.

11.2 À l'issue du processus de médiation, le Service notifie aux parties, la date de clôture et le résultat du processus de médiation.

11.3 L'accord de règlement amiable intervenu n'a pas de force contraignante. Les deux parties s'engagent néanmoins à le mettre en œuvre dans un délai raisonnable.

## Annexe 5

### Charte de la médiation de la FFSA

Les sociétés membres de la FFSA conviennent de mettre en place un dispositif permettant aux assurés et aux tiers de bénéficier, soit au niveau de l'entreprise d'assurances, soit au niveau de la Fédération, d'une procédure de médiation pour le règlement de leurs litiges. La présente charte établit les règles ci-après, qui pourront faire l'objet d'un réexamen à l'issue d'un délai de deux ans :

#### Au niveau des entreprises d'assurances

- Une procédure peut être mise en place par les entreprises d'assurances. En ce cas, l'entreprise la confie à une personnalité extérieure qui est nommée pour une durée minimale de deux ans.
  - Cette personnalité exerce sa mission en toute indépendance.
  - Elle a accès aux dossiers des litiges dont elle est saisie et l'entreprise d'assurances met à sa disposition les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.
  - Le champ d'application de la procédure est défini par l'entreprise d'assurances. Dans les cas où cette procédure ne couvre pas certains litiges en matière d'assurance concernant les particuliers, ces litiges sont portés devant le médiateur professionnel.
  - La procédure peut être introduite par l'assuré, par un tiers ou, avec leur accord, par l'entreprise d'assurances, après épuisement des procédures internes préalables, lesquelles ne peuvent excéder un délai que s'impose l'entreprise.
- L'introduction de la procédure ne peut intervenir si une action contentieuse a été engagée. Elle interrompt la prescription.
- Un avis motivé est rendu dans les trois mois de l'introduction de la procédure. L'avis ne lie pas les assurés ou les tiers. L'entreprise d'assurances peut décider d'être liée en toute occasion par l'avis. Les parties s'interdisent de faire état de l'avis devant les tribunaux.
  - L'entreprise informe ses assurés, et en cas de litige les tiers, de l'existence de la procédure. Lorsqu'elle n'a pas de procédure, l'entreprise les informe de l'existence du médiateur professionnel. Elle leur précise qu'ils conservent leurs droits de saisir les tribunaux.

#### Au niveau de la FFSA

- Un médiateur professionnel est désigné à l'unanimité par un Conseil composé du président de l'INC, du président de la Commission consultative de l'assurance et du président de la FFSA. Son mandat est de deux ans renouvelable.
  - Le médiateur professionnel exerce sa mission en toute indépendance.
  - Il dispose des concours, moyens et pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission.
  - Le médiateur professionnel a pour mission l'examen des litiges opposant en matière d'assurance un assuré ou un tiers à une entreprise d'assurances lorsqu'il n'a pas été institué pour ces litiges de procédure au niveau de l'entreprise.
- Seuls les litiges concernant les contrats des particuliers sont de la compétence du médiateur professionnel.
- Le médiateur professionnel peut être saisi par l'assuré, par un tiers ou, avec leur accord, par l'entreprise d'assurances, après épuisement des procédures internes de règlement des litiges propres à cette entreprise. Dans ce cas, la prescription est interrompue. Le médiateur professionnel ne peut être saisi si une action contentieuse a été engagée.

- Le médiateur professionnel rend un avis motivé dans les trois mois suivant la date à laquelle il a été saisi, après avoir instruit le dossier avec le concours des parties. L'avis ne lie pas les parties et celles-ci s'interdisent d'en faire état devant les tribunaux.
- Le médiateur professionnel informe les assurés ou les tiers qu'ils conservent leurs droits de saisir les tribunaux.

## Annexe 6

# Le système britannique du British and Irish Ombudsmen Association BIOA

## Criteria for the recognition of ombudsman offices

### A. Introduction

The term 'Ombudsman' should only be used if four key criteria are met. Those criteria are independence of the Ombudsman from those whom the Ombudsman has the power to investigate; effectiveness; fairness and public accountability.

Detailed criteria which should in the longer term be achieved by all recognised ombudsman schemes are set out in part B.

Given the considerable range of ombudsmen schemes in the public and private sectors and the variations in their constitution, jurisdiction, powers and accountability, the detailed criteria need to be interpreted with sufficient flexibility to encompass those variations.

Independence, for example, may be achieved in several ways. Hence, in the private sector the body which appoints the Ombudsman and to whom the Ombudsman reports, can be regarded as independent, provided that those of its members who are representatives of organisations subject to the Ombudsman's jurisdiction, constitute a minority of the membership.

Initially, recognition of existing schemes will be dependent on whether, broadly speaking, they meet the key criteria; it will not be withheld if, in some respects, the detailed criteria are not met. However, over time it is expected that the constitution of all schemes would be developed to the extent necessary to meet the detailed criteria. For example, in the longer term the power by those subject to investigation to veto the proposed appointment or reappointment of an Ombudsman should, where it exists, be removed.

In due course, it is expected that in the private sector all, or virtually all, firms in an industry with an ombudsman scheme or schemes should participate in the scheme or schemes, even though in the short term, especially when a scheme is first established, a lesser number of firms may participate.

The decision on which schemes are recognised as meeting the key criteria will be made by the Executive Committee or a General Meeting on the recommendation of the Validation Committee. The Validation Committee will also consider according to the rules which schemes meet the detailed criteria in full and which do not. In respect of the latter, the Validation Committee will in due course review its initial recognition, when requested to do so, having regard to the extent to which progress has been achieved towards meeting the detailed criteria in full.

## **B. Detailed Criteria**

### **1. Definition of Core Role of an Ombudsman**

The core role of an Ombudsman is to investigate and resolve, determine or make recommendations with regard to complaints against those whom the Ombudsman is empowered to investigate by the exercise of powers and in accordance with procedures described in these criteria.

### **2. Independence**

(a) The jurisdiction, the powers and the method of appointment of the Ombudsman should be matters of public knowledge.

(b) The persons who appoint the Ombudsman should be independent of those subject to investigation by the Ombudsman. This does not exclude minority representation of those subject to investigation on the appointing body, provided that the body is entitled to appoint by majority decision.

(c) The appointment should be either for a minimum of three years or until a specified retirement age. If the former, it may be renewable. The initial term of office and any renewal should normally commence before the age of 65 years and be of sufficient duration not to undermine independence.

(d) The appointment must not be subject to premature termination other than for incapacity or misconduct or other good cause. The grounds on which dismissal can be made should always be stated, although the nature of the grounds may vary from scheme to scheme. Those subject to investigation by the Ombudsman should not be entitled to exercise the power to terminate the Ombudsman's appointment, but this does not exclude their minority representation on the body which is authorised to terminate.

(e) The remuneration of the Ombudsman should not be subject to suspension or reduction by those subject to investigation, but this does not exclude their minority representation on the body authorised to determine it.

(f) The Ombudsman alone (or an appointed deputy) must have the power to decide whether or not a complaint is within the Ombudsman's jurisdiction. If it is, the Ombudsman (or an appointed deputy) must have the power to determine it.

(g) Unless otherwise determined by statute the Ombudsman should be required to report to a body independent of those subject to investigation, but this does not exclude their minority representation on that body. That body should also be responsible for safeguarding the independence of the Ombudsman.

(h) The office of the Ombudsman must be adequately staffed and funded, either by those subject to investigation or from public funds, so that complaints can be effectively and expeditiously investigated and resolved.

### **3. Accessibility**

- (a) The right to complain to the Ombudsman should be adequately publicised by those subject to complaint.
- (b) Those subject to complaint should be required to have proper internal complaints procedures.
- (c) The office of the Ombudsman should be directly accessible to complainants unless otherwise specified by or under statute.
- (d) The Ombudsman's procedures should be straightforward for complainants to understand and use.
- (e) Those complaining to the Ombudsman should be entitled to do so free of charge.

### **4. Powers and Procedures**

The Ombudsman should:

- (a) Be entitled to investigate any complaint made to the Ombudsman which is within the Ombudsman's jurisdiction without the need for any prior consent of the person or body against whom the complaint is made. This does not preclude a requirement that before the Ombudsman commences an investigation, the complainant should first have exhausted the internal complaints procedures of the person or body being investigated.
- (b) Save as otherwise provided by law, have the right to require all relevant information, documents and other materials from those subject to investigation.
- (c) Be entitled but not obliged, to disclose to the complainant or to the person being investigated such information, documents and other materials as shall have been obtained by the Ombudsman from the other of them unless there shall be some special reason for not making such disclosure, for example, where sensitive information is involved or disclosure would be a breach of the law.
- (d) Proceed fairly and in accordance with the principles of natural justice.
- (e) Be required to make reasoned decisions in accordance with what is fair in all the circumstances, having regard to principles of law, to good practice and to any inequitable conduct or maladministration.
- (f) In all cases which it is decided not to accept for investigation, notify that decision to the complainant and the reasons for it.
- (g) In all cases investigated, notify in writing the decision and the reasons for it to the parties concerned.

## **5. Implementation of Decisions**

Either

(a) Those investigated should be legally bound by the decisions or recommendations of the Ombudsman; or

(b) There should be a reasonable expectation that the Ombudsman's decisions or recommendations will be complied with. In all those cases where they are not complied with, the Ombudsman should have the power to publicise, or require the publication of such non-compliance at the expense of those investigated.

## **6. Annual Report**

The Ombudsman should publish an Annual Report. The Ombudsman should be entitled in that report, or elsewhere, to publish anonymised reports of investigations.

Annexe 7

**OFCOM**  
OFFICE OF COMMUNICATION

# Alternative Dispute Resolution

Recommendations for best practice

**Statement**

Publication date: **13 December 2005**

## Contents

Section	Page
1 Summary	2
2 Background	4
3 Responses to the consultation on proposed recommendations for best practice and Ofcom's comments	7
4 Ofcom's conclusions and next steps	16
5 List of respondents to consultation	18

## Section 1

# Summary

- 1.1 Ofcom's (the Office of Communications) principal duty as set out in Section 3(1) of the Communications Act 2003 ("the Act"), in carrying out its functions, is to further the interests of citizens in relation to communications matters and to further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate, by promoting competition. Effective competition delivers choice and lower prices to consumers as well as opportunities for new services and providers. However, consumers may need protection from inappropriate behaviour by certain providers that may undermine confidence in the market as well as causing consumer detriment.
- 1.2 Section 52 of the Act requires Ofcom to set general conditions to ensure that communications providers establish and maintain procedures to, amongst other things, handle complaints and resolve disputes between them and their domestic and small business customers ("customers"). The relevant condition set is General Condition 14, under which communications providers are required to publish a complaints code of practice ("the Complaints Code") and provide access to independent alternative dispute resolution ("ADR").
- 1.3 Ofcom has a statutory duty under Section 54(4) of the Act to undertake periodic reviews of the ADR procedures it has approved. Currently there are two organisations providing ADR services which have been approved by Ofcom. These are:
- CISAS (Communications and Internet Services Adjudication Scheme), approved 19 November 2003.
  - Otelo (Office of the Telecommunications Ombudsman), approved 30 September 2003.
- collectively referred to as the 'Schemes'.
- 1.4 On 27 July 2005, Ofcom published a report, *Ofcom Review of Alternative Dispute Resolution Schemes* <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/adr/adr/#content> ("the Review").
- 1.5 In that Review we:
- Confirmed that Ofcom did not intend to modify the conditions of its approval or withdraw its approval of the Schemes.
  - Consulted on a number of proposed recommendations for best practice (see Table 1, section 2.14).
- 1.6 This Statement summarises the responses Ofcom received to those recommendations (published on Ofcom's website (<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/adr/responses/?a=87101>) and Ofcom's comments.
- 1.7 Ofcom is now re-issuing its recommendations, amended to reflect our analysis having considered the responses received. Set out below is a summary:

### **Transparency of Schemes' performance**

- CISAS and Otelo should publish Key Performance Indicators covering: staff competence, timeliness of decision making and overall customer satisfaction, together with regular reports showing breakdown of complaint by type.

### **Accessibility and customer satisfaction**

- Otelo should continue and CISAS should start to publish (comparable) consumer satisfaction surveys. The surveys should capture the socio-demographic profiles of the respondents.

### **Ensuring compliance with Scheme rules**

- Schemes should notify Ofcom where a member's breach of the rules and/or decisions is sufficiently serious to consider expulsion from the Scheme. This early warning to Ofcom will ensure that Ofcom can take action against a communications provider for failure to comply with its obligations in relation to being member of a Scheme (under General Condition 14).

1.8 Ofcom has decided to withdraw its previous recommendation that the Schemes use an independent third party to handle complaints about the Schemes. This is because:

- Complainants are not bound by the Ombudsman's/adjudicator's decision and may pursue an action through the courts.
- The Schemes have their own independent review procedures in place.
- Ofcom has received only a handful of complaints about the Schemes to date.

1.9 It is important that Ofcom has a greater understanding of the way in which disputes are handled in order to assess whether Schemes are effective. Ofcom would welcome a constructive dialogue with the Schemes, industry and consumer interests on how to improve best practice in dispute handling. Ofcom will continue to monitor the research available and undertake further research of its own where appropriate. However there are a number of suggestions which Ofcom believes will help to ensure that complainants have access to ADR when required:

- Communications Providers should ensure complainants are correctly signposted to the Schemes and make sure that their Complaints Code is easily accessible.
- If appropriate, a standard definition of 'complaint' may be used to assist with the accurate recording and monitoring of complaints. A 'deadlock' letter should be issued whenever the provider decides that a complaint cannot be resolved. Complainants should not be made to wait for twelve weeks as a matter of course before being referred to ADR.

### **Next steps**

1.10 The review process raised a number of policy issues that fall outside of the strict remit of the Scheme approval process. These include the need to ensure that the existence of two Schemes benefits customers; and that customers are aware of their rights and how to complain. Ofcom intends to consider these issues further and will gather additional evidence to support its policy thinking.

## Section 2

# Background

- 2.1 Ofcom's principal duty, as set out in section 3 (1) of the Communications Act 2003 ("the Act"), in carrying out its functions, is to:
  - (a) further the interests of citizens in relation to communications matters; and
  - (b) further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition.
- 2.2 Ofcom must also have regard to the community requirements set out in Section 4 of the Act.
- 2.3 Section 45 (1) of the Act gives Ofcom the power to set conditions, including general conditions, binding on the person to whom they are applied. The Schedule to a notification issued by the Director General of Telecommunications on 22 July 2003 under section 48(1) of the Act, and taking effect from 25 July 2003, sets out certain general conditions ('General Conditions').
- 2.4 Section 52 (5) (a) of the Act requires Ofcom to set general conditions to ensure that communications providers establish and maintain procedures to, amongst other things, handle complaints and resolve disputes between them and their domestic and small business customers ("customers"). Section 52(5) (b) of the Act requires those procedures to be, and continue to be, approved by Ofcom.
- 2.5 The relevant condition is General Condition 14, which includes requirements in relation to the handling of complaints and requirements in relation to dispute resolution ("ADR").
- 2.6 On 24 May 2005, Ofcom published Guidelines for communications providers which provide further guidance to Ofcom's view on how communications providers should handle complaints and resolve disputes with their customers ([http://www.ofcom.org.uk/telecoms/ioi/g\\_a\\_regime/gce/ccodes/ccodes.pdf](http://www.ofcom.org.uk/telecoms/ioi/g_a_regime/gce/ccodes/ccodes.pdf)). Those Guidelines dealt with, amongst other things, the requirement to implement and comply with a dispute resolution scheme, which is a procedure approved by Ofcom in accordance with section 55 of the Act.
- 2.7 The code of practice for complaints ("the Complaints Code") must give details of how complaints received from customers will be handled. In addition customers must be made aware of the procedures for bringing an unresolved complaint to ADR. In practical terms, this means that communications providers should be members of an Ofcom-approved dispute resolution scheme and be prepared to comply with any final decision of that scheme. Unless Ofcom is satisfied that a provider is a member of a scheme it will not approve its Complaints Code.
- 2.8 Under section 94 of the Act Ofcom may give a notification to a person where it determines there are reasonable grounds for believing that person is contravening, or has contravened, a condition set under section 45 of the Act. Under Section 96 of the Act, Ofcom may impose a penalty of up to ten per cent of turnover for failure to comply with such a notification within the time period specified.

- 2.9 Ofcom has a statutory duty under Section 54(4) of the Act to undertake periodic reviews of the ADR procedures it has approved. Ofcom published a report on 27 July 2005 setting out the findings of its first review of the two organisations providing ADR services ("the Review"):
- CISAS (Communications and Internet Services Adjudication Scheme), approved 19 November 2003.
  - Otelo (Office of the Telecommunications Ombudsman), approved 30 September 2003.
- collectively referred to as the 'Schemes'.
- 2.10 The Act stipulates certain criteria for gaining approval by Ofcom, which were applied by Ofcom in reviewing the effectiveness of CISAS and Otelo. These are as follows:
- The arrangements for handling ADR must be independent from Ofcom and from the communications providers to which they apply.
  - The procedures must be easy to use, transparent and effective.
  - ADR must be available to domestic and small business customers free of charge.
  - The ADR service must have all the necessary information to be effective.
  - Disputes must be investigated effectively.
  - Schemes must have the provision for making awards of appropriate compensation.
  - Schemes' procedures must be such as to enable awards of compensation to be properly enforced.
- 2.11 Ofcom's methodology for undertaking the Review had a number of strands: formal information requests by Ofcom to the Schemes and to a random sample of their members; quantitative and qualitative research; and comparative analysis with Ofcom's internal data on consumer satisfaction.
- 2.12 Having undertaken a comprehensive Review, Ofcom does not intend to modify or withdraw its approval of CISAS or Otelo (Section 54 (5) of the Act).
- 2.13 However, in the course of its investigations, Ofcom found that some communications providers appeared not to be handling complaints effectively. Independent research found that two thirds of complainants were very dissatisfied with the way in which communications providers' staff handled their complaints.
- 2.14 Given that the effectiveness of the ADR process (intended as dispute resolution as a last resort) depends to a large extent on the way in which communications providers handle complaints, Ofcom included a number of proposals for improving complaints handling in its proposed recommendations. Ofcom consulted on those proposals and the consultation closed on 5 October 2006. The proposed recommendations are reproduced in Table 1 below.

**Table 1: Ofcom draft proposals for best practice**

Proposed Recommendation 1	Communications providers must improve complaints handling procedures and customer awareness of Schemes. Communications providers must make customers aware of their Complaints Code as soon as a complaint is received and ensure that the codes are easily accessible ideally through the company website and/or on customer invoices.
Proposed Recommendation 2	Communications providers should use a standard definition of complaint, to ensure accurate recording and monitoring of progress. Front line staff should be trained adequately in company complaints handling procedures. Communications providers should not direct enquiries to Ofcom nor prematurely to a Scheme.
Proposed Recommendation 3	To help ensure implementation of recommendations 1 and 2, Ofcom will work with the Schemes to develop best practice for communications providers as part of their conditions of membership of a Scheme.
Proposed Recommendation 4	Ofcom considers Schemes should publish Key Performance Indicators covering staff competence, timeliness of decision making and overall customer satisfaction. In addition the Schemes should publish regular reports showing the breakdown of complaints received.
Proposed Recommendation 5	The Schemes should work with communications providers to improve awareness of the service amongst those groups who are currently under-represented. CISAS should start, and Otelo should continue, to monitor socio-demographics of complainants as an integral part of consumer satisfaction surveys and take action to ensure that the scheme is equally accessible to all.
Proposed Recommendation 6	Schemes should consider using an independent third party to handle complaints about their own processes and procedures.
Proposed Recommendation 7	Schemes should take action against communications providers who fail to comply with their rules, including best practice on complaints handling and/or who fail to abide with a Scheme's decision. The Schemes should alert Ofcom of any potential problems that may prove detrimental to customers.

2.15 This Statement summarises the responses to the proposed recommendations and Ofcom's comments on those responses. This Statement further outlines Ofcom's revised proposals and the next steps in policy development.

## Section 3

# Responses to the consultation on proposed recommendations for best practice and Ofcom's comments

- 3.1 Ofcom's report on ADR, published on 27 July 2005, <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/adr/adr/#content> included a number of recommendations for best practice in complaints handling.
- 3.2 Ofcom invited stakeholders' views on the proposed recommendations, together with any other comments they wished to make on the findings of the Review.
- 3.3 Ofcom received a total of 17 responses, including responses from CISAS and Otelo, members of the industry and consumer interests, listed in Annex 1, which are available for viewing on the Ofcom website at <http://www.ofcom.org.uk/consult/condoc/adr/responses/?a=87101>.

### Ofcom's proposals

***Proposed recommendation 1: Communications providers must improve their complaints handling procedures and customer awareness of Schemes. Communications providers must make customers aware of their Complaints Code as soon as a complaint is received and ensure that the codes are easily accessible ideally through the company website and/or on customer invoices.***

- 3.4 In its Review Ofcom asserted that the way in which communications providers handle complaints from their domestic and small business customers impacts on the effectiveness of the Schemes.
- 3.5 For example, in its response, Ofcom's Consumer Panel argued that Schemes will not be effective unless there is compliance by the communications providers with their own Complaints Code so that their customers are properly signposted to ADR. (The Review found that a minority of complainants are referred to ADR through a company 'deadlock letter' (16 per cent of cases referred to Otelo and 47 per cent of cases accepted for adjudication by CISAS)).
- 3.6 There was considerable divergence of views regarding the appropriate point at which consumers should be made aware of the Complaints Code. CISAS, along with several industry respondents disagreed with the proposal that this should be as soon as the complaint is received; also that the Complaints Code should be published on the back of a company invoice. They believe this might discourage providers from dealing with the complaint themselves, and lead to an increase in the number of enquiries made to the Schemes prematurely.
- 3.7 The Ofcom Consumer Panel does not share this view. It believes that consumers should be made aware of company's complaints handling processes even before they need to complain. The Panel felt this would empower consumers and pressurise companies into following best practice. The Panel would also like the company Complaints Code to be widely available in a number of different formats.

### Ofcom's comments

- 3.8 In undertaking the review, Ofcom found that in general there was low consumer awareness of communications providers' Complaints Codes. Independent consumer research found that only three in ten complainants were generally aware that a complaints procedure existed. There also seemed to be considerable dissatisfaction in the way in which complaints were handled. Otelo's customer satisfaction surveys found that one of the main reasons for contacting Otelo was because the complainant has been unable to get a satisfactory response from the provider. CISAS has also reported receiving many complaints about difficulties in getting through to the communications provider's help line as well as failure to respond to complaints.
- 3.9 Ofcom's formal information requests to a random sample of communications providers revealed that several providers did not record the amount of time a complaint was outstanding, nor identify cases where a 'deadlock' letter could be issued.
- 3.10 Although the Ofcom guidelines do not specify how codes should be made available, we make it very clear that customers must be made aware of their existence and that it is up to the providers to find appropriate ways of doing this. Independent research undertaken for the Review found a wide range of consumer preferences for obtaining information on complaints handling processes, with the main preference either the Web/Internet (54%) or the provider's bill (26%).
- 3.11 Communications providers should be sensitive to their customers' needs and ensure that everyone with a complaint is signposted appropriately. For example, reference could be made to the existence of the Complaints Code and how to obtain a copy of it on the back of the bill or on a customer contract.

### Ofcom's conclusions

- 3.12 Having considered the consultation responses, and in relation to the evidence gathered for the Review, Ofcom has revised its proposed recommendation 1. The following suggestions are made to encourage best practice in complaints handling.
- To improve the effectiveness of ADR, communications providers should ensure complainants are correctly signposted to the Schemes and make sure that their Complaints Code is easily accessible.
  - A deadlock letter should always be issued whenever a communications provider decides that a complaint cannot be resolved. Complainants should not be made to wait twelve weeks as a matter of course before being referred to ADR.

***Proposed recommendation 2: Communications providers should use a standard definition of complaint, to ensure accurate recording and monitoring of progress. Front line staff should be trained adequately in company complaints handling procedures. Communications providers should not direct enquiries to Ofcom nor prematurely to a Scheme***

- 3.13 There were mixed views about this proposal. Broadly speaking, the fixed providers, consumer representatives and the Schemes felt there could be considerable merit in having a standard definition of a complaint. For example, it might remove some of the confusion both on the part of the customer and the provider as to when a

complaint has officially been made. It may also help companies monitor their own customer service standards.

3.14 CISAS recommended that Ofcom should consider drawing on the ISO1001 standard, which is:

- “an expression of dissatisfaction made to an organisation, related to its products, or the complaints handling process itself, where a response or resolution is explicitly or implicitly needed.”

3.15 However, the mobile operators were concerned that a common definition of a complaint based on ‘any expression of dissatisfaction’ may be costly to implement and might inadvertently include enquiries, rather than complaints (eg reports of a lost or damaged handset).

#### Ofcom’s comments

3.16 Ofcom’s formal information requests to a random sample of CISAS and Otelco members found considerable variation in the way in which providers defined a ‘complaint.’ Following its initial draft information request, Ofcom was asked for further guidance. Ofcom used the draft definition adopted by fixed line communications providers, in preparation for the publication of comparable quality of service (‘QoS’) indicators, as directed by Ofcom in its *Statement on setting quality of service parameters*, published 27 January 2005 (<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/qualitystate/statement/statement.pdf>):

“any expression of dissatisfaction from an end user with the service provided by the company, irrespective of the means by which the complaint was communicated and/or whether the company considers the complaint to be justified.”

which is very similar to the ISO1001 standard proposed by CISAS.

3.17 The proposed recommendation was made by Ofcom to help provide guidance to those providers who were unsure of how to define a ‘complaint.’ A standard definition may prove useful, for example, in establishing the ‘12 week qualifying period’ for access to ADR and identifying cases where it would be appropriate to issue a ‘deadlock’ letter.

#### Ofcom’s conclusions

3.18 Ofcom has therefore slightly revised proposed recommendation 2 as follows:

- Communications providers may wish to use a standard definition of ‘complaint’ to assist with the accurate recording and monitoring of complaints. For example, communications providers have developed an agreed definition for the publication of comparable quality of service indicators, as set out in paragraph 3.16 above.
- Front line staff should be trained adequately in company complaints procedures and not direct enquiries to Ofcom or ADR prematurely.

***Proposed recommendation 3: To help ensure implementation of recommendations 1 and 2, Ofcom will work with the Schemes to develop best practice for communications providers as part of their conditions of membership of a Scheme.***

- 3.19 CISAS and Otelo welcomed the opportunity for further discussions with Ofcom in order to encourage best practice in complaints handling. The Federation of Communications Services ('FCS'), and two of the mobile operators also welcomed the opportunity to play a part in developing procedures, possibly without the need for Ofcom's involvement.
- 3.20 Ofcom's Consumer Panel and the National Consumer Council ('NCC') felt that further research is needed in this area in order to expand the sample size of the original research undertaken for the Review.

#### **Ofcom comments**

- 3.21 It is important that Ofcom has a greater understanding of the way in which complaints are handled in order to assess whether Schemes are effective. For example if complainants are being incorrectly signposted eg being sent to the Schemes too early, this puts pressure on a Scheme's resources and may adversely affect its own service levels. If complainants are not being signposted to ADR at all, this may mean that the provider is not 'maintaining procedures' to conform to the Complaints Code (General Condition 14.2)<sup>1</sup>. It is important that customers get the same level of protection from ADR, whoever the provider is and regardless of which Scheme is being used.

#### **Ofcom's conclusions**

- 3.22 Ofcom would welcome a constructive dialogue with the Schemes, industry and consumer interests on how to improve best practice in dispute handling. In order to inform its decision making, Ofcom will continue to monitor the research available and undertake further research of its own where appropriate. Our decision on proposed recommendation 3 is therefore subject to the outcome of further work.

***Proposed recommendation 4: Ofcom considers the Schemes should publish Key Performance Indicators ('KPI') covering staff competence, timeliness of decision making and overall customer satisfaction. In addition the Schemes should publish regular reports showing the breakdown of complaints received.***

- 3.23 There was considerable support for the production of KPI by the Schemes' members, provided that the costs were not excessive. Most respondents favoured regular publication of breakdown of complaints received by type.
- 3.24 Otelo regularly publishes KPIs on its service standards and CISAS has agreed to start publishing KPIs in 2006. The parameters are listed in Table 2 below.

<sup>1</sup> Under General Condition 14.2, "the Communications Provider shall establish and thereafter maintain procedures that conform with any applicable Code of Practice for Complaints for the handling of complaints made by its Domestic and Small Business Customers in relation to the provision of Public Electronic Communications Services."

Otelo	CISAS
Percentage of provisional conclusions issued within 6 weeks of authority, from the customer, to investigate.	Percentage of Adjudicator's decisions issued within 6 weeks of authority, from the customer, to investigate.
Percentage of provisional conclusions issued more than 8 weeks after authority, from the customer, to investigate.	Percentage of Adjudicator's Decisions issued more than 8 weeks after receipt of the application from the customer.
Percentage of calls answered by Otelo Enquiry Staff within 2 minutes.	Percentage of calls answered by CISAS staff within 2 minutes.
Percentage of written correspondence receiving a response within 5 working days.	Percentage of written correspondence receiving a response within 5 working days.
Unit cost as an indication of improved efficiency: 80% of costs divided by the number of provisional conclusions issued.	Unit cost as an indication of improved efficiency: 80% of costs divided by the number of Adjudicator's Decisions conclusions issued.

#### Ofcom's comments

- 3.25 Ofcom has set a benchmark of six weeks for the consideration of a complaint by the Scheme and stated in the July consultation that it would expect at least 80% of cases to have been resolved within this time, with a higher rate of completion within target if possible.
- 3.26 Both Otelo and CISAS currently publish a breakdown of the type of complaints received in their Annual Reports. It would be helpful if this data were published more frequently as this would provide 'early warning' of potential problem areas.

#### Ofcom's conclusions

- 3.27 Proposed recommendation 4 is to be implemented by both Schemes without modification.

***Proposed recommendation 5: The Schemes should work with communications providers to improve awareness of the service amongst those groups who are currently under-represented. Otelo should continue to monitor socio-demographics of complainants as an integral part of consumer satisfaction surveys. CISAS should start to commission independent consumer satisfaction surveys as soon as possible. Action should be taken to ensure that ADR is equally accessible to all.***

- 3.28 Respondents' views on this topic diverged considerably. The Citizens' Advice Bureau ('CAB') felt that Otelo had been more proactive in this regard than CISAS. CISAS, whilst welcoming the opportunity to work with Ofcom and consumer agencies to increase public awareness of ADR, recommended caution to dissuade complainants from using ADR as the first point of call. This view was shared by several industry respondents.
- 3.29 Whilst there was a general consensus that ADR should be equally accessible to all, there was some doubt as to the extent to which Schemes could influence this.

- 3.30 Otelo confirmed that it will continue to publish regular independent customer satisfaction surveys on its website <http://www.otelo.org.uk/content.php?pageID=100> . Those surveys cover a wide range of indicators including: main reasons for complaint; reasons for contacting Otelo; "preferred method of contact"; reasons for dissatisfaction (where appropriate); and, how the complainant found out about Otelo. Although Otelo does not monitor demographics of enquirers/complainants at the point of contact, it captures the data from survey respondents, including age, sex, ethnic origin, first language spoken, housing tenure and disability by type.

#### Ofcom's comments

- 3.31 Otelo's analysis of the demographics of consumer satisfaction survey respondents found they were predominantly of white ethnic origin, owner occupiers, aged between 36 and 55. Ofcom was not able to comment on whether this demographic profile is the same for both schemes as CISAS had not collected data prior to the Review.
- 3.32 CISAS has agreed to start collecting consumer satisfaction data early in 2006. Ofcom would expect CISAS to collect a comparable data set.
- 3.33 Ofcom accepts there may be a fine balance between raising consumer awareness of ADR and ensuring that complaints are dealt with effectively by the company itself. We would like to explore this further and intend to continue to gather data through our residential tracker survey and/or through dedicated research as well undertaking comparative analyses with the Schemes' surveys.

#### Ofcom's conclusions

- 3.34 Ofcom considers customer satisfaction surveys to be a useful means of assessing whether ADR is effective as well as identifying those groups who may be deterred at present from using ADR.
- 3.35 On this basis, Ofcom has revised proposed recommendation 5 as follows:
- Otelo should continue, and CISAS should start, to publish (comparable) consumer satisfaction surveys. Those surveys should capture the socio-demographic profile of the respondents. Otelo and CISAS should ensure that they comply with the requirements of the relevant data protection legislation eg Data Protection Act 1998.

#### ***Proposed recommendation 6: Schemes should consider using an independent third party to handle complaints about their own processes and procedures.***

- 3.36 Whilst respondents did not reject this proposal, there was no particular enthusiasm for it either.
- 3.37 Otelo's existing governance structure means that complaints about the Ombudsman and her decisions are referred to the Council Chairman. Complaints about the way in which a particular case has been handled are first considered by Otelo's Director of Operations.
- 3.38 CISAS is a division of the Chartered Institute of Arbitrators and adheres to published complaints handling processes, which it intends to update with the publication of ISO 10001. CISAS adjudicators comply with a code of ethics and are subject to scrutiny by a Professional Conduct Committee, comprising both ADR professionals and lay persons.

### Ofcom's comments

- 3.39 ADR's primary role is to provide an independent, non-adversarial approach to dispute resolution, as an alternative to the courts. The Schemes are independent, accessible and free of charge to complainants. The complainant is not bound by the Ombudsman's/adjudicator's decision.
- 3.40 Ofcom recognises that not all complainants will be satisfied with the ADR decision. The proposal for using an independent third party to consider complaints about Scheme processes and procedures was intended to act as an additional safeguard for all parties.
- 3.41 Where complainants remain dissatisfied with the Schemes after having followed their internal procedures, they may write to Ofcom. Whereas Ofcom will not interfere in individual decisions, the information may be taken into account as part of the Scheme approval process. To date Ofcom has received only a handful of complaints about the Schemes.

### Ofcom's conclusions

- 3.42 Ofcom has therefore decided to withdraw proposed recommendation 6.

***Proposed recommendation 7: Schemes should take action against communications providers who fail to comply with their rules, including best practice on complaints handling; and/or who fail to abide with a Scheme's decision. Schemes should alert Ofcom of any potential problems that may prove detrimental to consumers.***

- 3.43 Several industry respondents felt that existing procedures were adequate. There was some support for introducing a best practice policy as part of Scheme membership terms and conditions, provided it was not overly prescriptive.
- 3.44 Some industry respondents were concerned that the proposal might effectively mean that the Schemes acquired inappropriate regulatory duties 'through the back door,' damaging their neutrality as well as increasing costs to members. Further clarification was sought regarding the Schemes' role in alerting Ofcom of "potential problems" and how these might be defined.
- 3.45 Consumer interests supported the need to act against those in breach but were uncertain of Ofcom's role in the process and how it enforces the regulations and imposes sanctions for breaches of General Condition 14. Ofcom is encouraged to take proactive steps to ensure communications providers improve the way in which they handle complaints.
- 3.46 In Otelo's view, this recommendation is closely tied to recommendation 3 and relates to the way in which communications providers handle complaints in general. Otelo believes that if there were a universal requirement for Schemes to have certain reasonable requirements included as a condition of membership (eg implementation of awards within certain timescales, requirement to provide adequate case files) with corresponding reporting requirements, this could be a useful way of encouraging best practice.

### Ofcom's comments

- 3.47 Two of the key criteria laid down by the Act to assess whether or not an ADR procedure is effective are:

- Schemes must have the provision for making awards of appropriate compensation.
  - Schemes procedures must be such as to enable awards of compensation to be properly enforced.
- 3.48 Both CISAS and Otelo have procedures in place whereby members are warned and given an appropriate amount of time to remedy a situation before escalating the case and suspending or expelling the member. It is at the latter stage that Ofcom would be informed because the member would then be in breach of statutory regulations which Ofcom needs to be made aware of.
- 3.49 If a member is expelled from a Scheme, Ofcom can instigate compliance proceedings against it for being in breach of General Condition 14.4 and alert both Schemes. There are penalties for non-compliance with a notification under Section 94 of the Act.
- 3.50 In the Review, Ofcom noted CISAS' disquiet about some members who had failed to pay financial compensation awarded to the complainant within the time limits specified. Ofcom noted that CISAS members were given 21 days to settle, compared with 28 days for Otelo members.
- 3.51 Ofcom believes a pragmatic approach should apply here. If the shorter timeframe does not match system processes and procedures such that some Scheme members will automatically be in breach of the Scheme rules there are several options available, including:
- The member in question introduces system changes that allow it to make payments on time.
  - The Scheme fines the member and/or imposes an interest charge payable to the complainant.
  - The Scheme expels the member for non-compliance with its rules.
  - The Scheme changes its rules to accommodate the longer time frames.
- 3.52 Ofcom would be concerned if any action were taken by either Scheme to prolong the process for settlement of a claim unduly, as this may have a detrimental impact on customers.

#### **Ofcom's conclusions**

- 3.53 Having considered the responses to the consultation, Ofcom has amended proposed recommendation 7 in order to clarify its role in relation to the Schemes. The proposal takes account of the interaction with the Schemes' rules with communications providers' obligations under General Condition 14:
- Schemes should notify Ofcom where a member's breach of the rules and/or failure to comply with decisions is sufficiently serious that the member risks expulsion from the Scheme. This will alert Ofcom to a potential breach of General Condition 14.4 so that appropriate action can be taken.

### Comments on the report not covered by the recommendations

- 3.54 Otelo was disappointed with what it considered to be a superficial analysis within the Review which, it believes, gives the impression that CISAS and Otelo are sufficiently similar for the comments to be applied equally to both.
- 3.55 Consumer interests were seeking assurance that there is no difference between the customer experience of the different Schemes. Ofcom has been asked to undertake further research on this.
- 3.56 The Ofcom Consumer Panel would like to see a clear statement from Ofcom of the sanctions which apply for non-compliance with General Condition 14.2<sup>2</sup>. It would like Ofcom to publish regular reports showing which communications providers fail to meet best practice in complaints handling and would also welcome regular publication of complaints data by the Ofcom Contact Centre (OCC) and the Schemes.
- 3.57 Some industry commentators expressed disappointment that the Review did not consider the effects of dynamic competition as a means of delivering improved performance in the area of complaints handling, including the provision of ADR.
- 3.58 Telewest commented that activity on ADR should be complementary to and consistent with, parallel activity on QoS data publication requirement, in accordance with the Ofcom Direction published on 27 January (<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/qualitystate/statement/statement.pdf>).

### Ofcom's comments

- 3.59 Ofcom's first review of the Schemes assessed them against the criteria for approval of ADR procedures as stipulated by the Act. It was not the purpose of this review to carry out a comprehensive assessment of the merits or otherwise of different forms of ADR.
- 3.60 Ofcom has put in place streamlined procedures for monitoring compliance with General Condition 14.2 and 14.4 and has issued Section 94 Notifications to several providers who do not provide access to ADR to their customers ([http://www.ofcom.org.uk/bulletins/comp\\_bull\\_index/comp\\_bull\\_ocases/open\\_all/cw\\_851/](http://www.ofcom.org.uk/bulletins/comp_bull_index/comp_bull_ocases/open_all/cw_851/)).
- 3.61 Ofcom welcomes the benefits competition may bring to consumers in terms of raising quality of service. In this regard, Ofcom welcomes the publication of comparable quality of service indicators by communications providers next year, which are intended to help consumers make choices with confidence.

### Ofcom's conclusions

- 3.62 Ofcom would like to explore further the potential of competition between the Schemes to benefit customers, along with the potential risks. Ofcom will consult on its wider consumer policy in the New Year, which will consider, amongst other things, options for improving consumer awareness of their rights in relation to dispute handling.

## Section 4

# Ofcom's conclusions and next steps

- 4.1 Ofcom's review of the ADR procedures it has approved was undertaken in accordance with the criteria in the Act. On that basis Ofcom does not intend to modify or withdraw the approval of CISAS or Otelo.
- 4.2 Ofcom consulted on a number of proposed recommendations for improving best practice. Having carefully considered the responses to the consultation and the findings of the review itself, Ofcom is re-issuing its recommendations which have been revised (or withdrawn) as appropriate. These are summarised in Table 3.
- 4.3 Ofcom has decided to withdraw its previous recommendation (6) that the Schemes use an independent third party to handle complaints about the Schemes. This is because:
  - Complainants are not bound by the Ombudsman's/adjudicator's decision and may pursue an action through the courts.
  - The Schemes have their own independent review procedures in place.
  - Ofcom has received only a handful of complaints about the Schemes to date.
- 4.4 The review process raised a number of policy issues that fall outside of the strict remit of the ADR Scheme approval process. These include the need to ensure that the existence of two Schemes benefits customers; and that customers are aware of their rights and how to complain. Ofcom intends to consider these issues further and will gather additional evidence to support its policy thinking.

**Table 3: Revised recommendations for best practice**

<p><b>Recommendations for ensuring complainants have access to ADR when required</b></p> <p>(Revision of proposed recommendations 1, 2 and 3)</p>	<p>To improve the effectiveness of ADR, communications providers should ensure complainants are correctly signposted to the Schemes and make sure that their Complaints Code is easily accessible.</p> <p>A deadlock letter should be issued whenever the provider decides that a complaint cannot be resolved. Complainants should not be made to wait for twelve weeks as a matter of course before being referred to ADR.</p> <p>If appropriate, a standard definition of 'complaint' may be used to assist with the accurate recording and monitoring of complaints.</p> <p>Front line staff should be trained adequately in company complaints procedures and should not direct enquiries to Ofcom or the ADR prematurely.</p>
<p><b>Recommendations for providing transparency of Schemes' performance</b></p> <p>(Proposed recommendation 4 confirmed with clarification)</p>	<p>CISAS and Otelo should publish Key Performance Indicators (KPI) covering: staff competence, timeliness of decision making and overall customer satisfaction. In addition the Schemes should publish regular reports showing the breakdown of complaints received (by type).</p>
<p><b>Recommendations for assessing accessibility and consumer satisfaction with Schemes.</b></p> <p>(Proposed recommendation 5 with modification)</p>	<p>Otelo should continue and CISAS should start to publish (comparable) consumer satisfaction surveys. The surveys should capture the socio-demographic profiles of the respondents. Otelo and CISAS should ensure that they comply with the relevant data protection legislation eg Data Protection Act 1998.</p>
<p><b>Recommendations for ensuring compliance with a Scheme's rules.</b></p> <p>Proposed recommendation 7 with modification)</p>	<p>Schemes should notify Ofcom where a member's breach of the rules and/or decisions is sufficiently serious to consider expulsion from the Scheme. This will alert Ofcom to a potential breach of General Condition 14.4 so that appropriate action can be taken.</p>

## Annexe 8

FR Journal officiel des Communautés européennes L 115/31 17. 4. 98

### COMMISSION

#### RECOMMANDATION DE LA COMMISSION du 30 mars 1998

concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution  
extrajudiciaire des litiges de consommation (\*)  
(98/257/CE)

[...]

La commission des communautés européennes, recommande:

Que tout organe existant ou à créer ayant comme compétence la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation respecte les principes suivants:

#### I Principe d'indépendance

L'indépendance de l'organe responsable pour la prise de la décision est assurée de façon à garantir l'impartialité de son action.

Lorsque la décision est prise de façon individuelle, cette indépendance est, notamment, garantie par les mesures suivantes:

- la personne désignée possède la capacité, l'expérience et la compétence, notamment en matière juridique, nécessaires pour la fonction,
- la personne désignée jouit d'un mandat d'une durée suffisante pour assurer l'indépendance de son action sans pouvoir être destituée sans juste motif,
- lorsque la personne désignée est nommée ou payée par une association professionnelle ou par une entreprise, elle ne doit pas avoir travaillé, au cours des trois dernières années précédant son entrée en fonction, pour cette association professionnelle ou un de ses membres ou pour l'entreprise en cause.

Lorsque la prise de décision est faite d'une façon collégiale, l'indépendance de l'organe responsable pour la prise de la décision peut être assurée par la représentation paritaire des consommateurs et des professionnels ou par le respect des critères énoncés ci-dessus.

#### II Principe de transparence

Des moyens appropriés sont instaurés afin de garantir la transparence de la procédure. Ces moyens comportent:

1) la communication par écrit ou sous toute autre forme appropriée, à toute personne qui le demande, des informations suivantes:

- une description précise des types de litiges qui peuvent être soumis à l'organe ainsi que les limites éventuellement existantes par rapport à la couverture territoriale et à la valeur de l'objet des litiges,
- les règles relatives à la saisine de l'organe, y compris les démarches préalables éventuellement imposées au consommateur, ainsi que d'autres règles procédurales, notamment celles relatives au caractère écrit ou oral de la procédure, la comparution personnelle et aux langues de la procédure,
- le coût éventuel de la procédure pour les parties, y compris les règles concernant le partage des frais à l'issue de la procédure,
- le type de règles sur lesquelles se fondent les décisions de l'organe (dispositions légales, équité, codes de conduite, etc.),
- les modalités de prise de décision au sein de l'organe,
- la valeur juridique de la décision, en précisant clairement si elle est ou non de nature contraignante, pour le professionnel ou pour les deux parties. Si la décision est d'une nature contraignante, les sanctions applicables en cas de non-respect de la décision doivent être précisées. Il en est de même des voies de recours éventuellement existantes pour la partie qui n'a pas obtenu satisfaction;

2) la publication, par l'organe compétent, d'un rapport annuel relatif aux décisions rendues, permettant d'évaluer les résultats obtenus et d'identifier la nature des litiges qui lui ont été soumis.

### III Principe du contradictoire

La procédure à suivre comporte la possibilité, pour toutes les parties concernées, de faire connaître leur point de vue à l'organe compétent et de prendre connaissance de toutes les positions et de tous les faits avancés par l'autre partie, ainsi que, le cas échéant, des déclarations des experts.

### IV Principe de l'efficacité

L'efficacité de la procédure est assurée par des mesures garantissant:

- l'accès du consommateur à la procédure, sans être obligé d'utiliser un représentant légal,
- la gratuité de la procédure ou la fixation de coûts modérés,
- la fixation de délais courts entre la saisine de l'organe et la prise de la décision,
- l'attribution d'un rôle actif à l'organe compétent, lui permettant de prendre en considération tout élément utile à la résolution du litige.

### V Principe de légalité

La décision de l'organe ne peut avoir pour résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'Etat sur le territoire duquel l'organe est établi. S'agissant de litiges transfrontaliers, la décision de l'organe ne peut avoir pour

résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'Etat membre dans lequel le consommateur a sa résidence habituelle, dans les cas prévus à l'article 5 de la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux Obligations contractuelles.

Toute décision est motivée et communiquée par écrit ou sous toute autre forme appropriée aux parties concernées, dans les meilleurs délais.

#### VI Principe de liberté

La décision de l'organe ne peut être contraignante à l'égard des parties que si celles-ci en ont été préalablement informées et l'ont expressément accepté.

L'adhésion du consommateur à la procédure extrajudiciaire ne peut pas résulter d'un engagement antérieur à la naissance du différend, lorsque cet engagement a comme effet de priver le consommateur de son droit de saisir les juridictions compétentes pour le règlement judiciaire du litige.

#### VII Principe de représentation

La procédure ne peut pas priver les parties du droit de se faire représenter ou accompagner par un tiers à tout stade de la procédure.

LA PRESENTE RECOMMANDATION s'adresse aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, à toute personne physique ou morale responsable pour la création ou le fonctionnement de tels organes, ainsi qu'aux Etats membres, dans la mesure où ils y participent.

Fait à Bruxelles, le 30 mars 1998.

Par la Commission

Emma BONINO

Membre de la Commission

## Annexe 9

FR Journal officiel des Communautés européennes 19.4.2001 L 109/56

### COMMISSION

#### RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 4 avril 2001

relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution  
consensuelle

des litiges de consommation

*[notifiée sous le numéro C(2001) 1016]*

(2001/310/CE)

[...]

La commission des communautés européennes, recommande:  
que tout organe existant ou à créer ayant comme compétence la résolution des litiges de  
consommation relevant du champ d'application de la présente recommandation définie au point I  
respecte les principes décrits ci-après au point II:

#### I. CHAMP D'APPLICATION

1. La présente recommandation s'applique aux organes tiers responsables de procédures de  
résolution extrajudiciaire des litiges de consommation qui, indépendamment de leur  
dénomination, tentent de régler un litige en rapprochant les parties pour les convaincre de trouver  
une solution d'un commun accord.

2. Elle ne s'applique pas aux services de traitement des réclamations des consommateurs gérés  
par une entreprise et fournis directement au consommateur ou aux mécanismes chargés d'assurer  
ce service pour l'entreprise ou en son nom.

#### II. PRINCIPES

##### A. Impartialité

L'impartialité devrait être garantie en veillant à ce que les responsables de la procédure:

a) soient nommés pour une durée définie pendant laquelle ils ne peuvent pas être destitués sans  
juste motif;

b) n'aient aucun conflit d'intérêts supposé ou réel avec l'une des deux parties;

c) fournissent aux deux parties des renseignements sur leur impartialité et leur compétence avant le début de la procédure.

## **B. Transparence**

1. La transparence de la procédure devrait être garantie.

2. Des informations formulées en termes simples concernant les modalités de contact, le fonctionnement et la disponibilité de la procédure devraient être directement accessibles pour les parties de sorte qu'elles puissent y accéder et les conserver avant d'entamer une procédure.

3. En particulier, des informations devraient être disponibles en ce qui concerne:

a) le déroulement de la procédure, les types de litiges pouvant être soumis et toute restriction concernant son déroulement;

b) les règles régissant toute exigence préliminaire que les parties doivent éventuellement remplir et d'autres règles de procédure, notamment celles concernant le déroulement de la procédure et les langues dans lesquelles la procédure sera menée;

c) les coûts éventuels pour les parties;

d) le calendrier applicable à la procédure, notamment en fonction du type de litige en cause;

e) toute règle de fond éventuellement applicable (dispositions juridiques, meilleures pratiques industrielles, équité, codes de conduite);

f) le rôle de la procédure dans la résolution d'un litige;

g) la valeur de tout accord permettant de résoudre le litige.

4. Toute solution convenue par les parties pour mettre un terme au litige devrait être consignée sur un support durable et préciser les conditions et les motifs sur lesquels elle se fonde. Cet acte devrait être accessible aux deux parties.

5. Les informations sur le fonctionnement de la procédure devraient être rendues publiques, notamment en ce qui concerne:

a) le nombre et le type de plaintes reçues et leur issue;

b) les délais requis pour résoudre les plaintes;

c) tout problème systématique lié aux plaintes;

d) le respect des accords, si cette information est disponible.

## **C. Efficacité**

1. L'efficacité de la procédure devrait être garantie.
2. Elle devrait être facilement accessible et disponible pour les deux parties, par exemple par voie électronique, indépendamment de l'endroit où se trouvent les parties.
3. La procédure devrait être gratuite pour le consommateur ou tout coût nécessaire devrait être à la fois proportionné à la somme en cause et modéré.
4. Les parties devraient avoir accès à la procédure sans devoir faire appel à un représentant légal. Néanmoins, les parties devraient pouvoir être représentées ou assistées par un tiers à tout moment de la procédure.
5. Une fois soumis, le litige devrait être traité dans un délai aussi bref que possible, à la mesure de la nature du litige. L'organe responsable de la procédure devra examiner de manière périodique son évolution afin d'assurer que le litige soit traité de manière diligente et appropriée.
6. Le comportement des parties devrait être examiné par l'organe responsable de la procédure en vue de s'assurer qu'elles sont déterminées à trouver une solution appropriée, équitable et opportune au litige. En cas de conduite non satisfaisante de l'une des parties, les deux parties devraient en être informées afin qu'elles puissent examiner si la procédure de règlement du litige doit être poursuivie.

#### D. Équité

1. L'équité de la procédure devrait être assurée. En particulier:
  - a) les parties devraient être informées de leur droit de refuser de participer à la procédure ou de s'en retirer à tout moment et d'accéder au système judiciaire ou à d'autres voies de recours extrajudiciaires à tout moment si le déroulement ou le fonctionnement de la procédure ne leur donne pas satisfaction;
  - b) les deux parties devraient pouvoir soumettre librement et facilement tout argument, information ou élément de preuve pertinent en l'espèce à titre confidentiel, sauf si les parties ont consenti à communiquer ces informations à l'autre partie. Si, à n'importe quel moment de la procédure, l'organe tiers propose une éventuelle solution pour résoudre le litige, chacune des parties doit avoir la possibilité de présenter son point de vue et de formuler des commentaires quant aux arguments, informations ou éléments de preuve soumis par l'autre partie;
  - c) les deux parties devraient être incitées à coopérer pleinement à la procédure, notamment en fournissant toutes les informations nécessaires pour résoudre le litige de manière équitable;
  - d) avant que les parties n'acceptent une solution proposée à leur litige, elles devraient bénéficier d'un délai raisonnable pour l'examiner.
2. Avant d'accepter la solution proposée, le consommateur devrait être informé en termes clairs et intelligibles des éléments suivants:

- a) il est libre d'accepter ou de refuser la solution proposée;
- b) la solution proposée peut être moins favorable que l'issue devant un tribunal qui appliquerait des règles légales;
- c) avant d'accepter ou de refuser la solution proposée, il peut solliciter un avis indépendant;
- d) le recours à ce type de procédure n'exclut pas la possibilité de soumettre le litige à un autre mécanisme de résolution extrajudiciaire des litiges, en particulier ceux relevant du champ d'application de la recommandation 98/257/CE, ou de demander réparation auprès de son propre système judiciaire;
- e) la valeur de tout accord accepté.

Les États membres sont destinataires de LA PRÉSENTE RECOMMANDATION dans la mesure où elle les concerne, eu égard aux procédures destinées à faciliter la résolution des litiges de consommation et à toute personne physique ou morale responsable de la mise en place ou du fonctionnement de ces procédures.

Fait à Bruxelles, le 4 avril 2001.

*Par la Commission*

David BYRNE

*Membre de la Commission*

## Annexe 10

### **BOCCRF n°2005-02 : Rapport et avis du groupe du Conseil national de la consommation sur la médiation dans les litiges de consommation.**

[...]

#### PROTOCOLE DE MÉDIATION

Dispositions essentielles concernant :

L'indépendance de l'organe de médiation :

- conditions de recrutement du médiateur (personnalité indépendante ou issue de l'entreprise) ;
- conditions de rémunération du médiateur ;
- rattachement au président ;
- absence de lien avec le secteur opérationnel (services consommateur ou marketing) ;
- durée minimale du mandat de deux ans et inamovibilité.

Le dispositif de médiation :

- décision en droit et (ou) en équité ;
- le recours interne doit être simple avec un délai maximum ;
- délais maximums pour la recevabilité du dossier, le rendu de l'avis et l'acceptation de l'avis ;
- procédure écrite ;
- possibilité d'être assisté, notamment par une association de consommateurs ;
- champ de compétence large ;
- gratuité ;
- engagement de transmettre à l'association de consommateurs qui l'a saisi les courriers adressés à leur adhérent ;
- le suivi de l'avis : si l'entreprise ne suit pas l'avis du médiateur, elle doit motiver son refus au plus haut niveau.

La communication qui doit porter sur :

- une information générale sur l'existence d'un médiateur faisant l'objet d'une large communication non seulement dans le contrat initial, mais périodiquement (relevés de compte, avis d'échéance, factures, etc.) ;
- une information spécifique sur le dispositif de médiation à présenter à tout consommateur qui soumet un dossier au médiateur ;
- information claire sur le risque de forclusion ;
- la possibilité à tout moment de saisir la justice.

Le rapport du médiateur :

Définition de son contenu (cf. annexe n° 2).

## CONTENU DU RAPPORT DE MÉDIATION

*curriculum vitae* du rapporteur ;  
règlement intérieur de la médiation ;  
bilan du respect de la procédure de médiation ;  
existence d'un service consommateur (nombre de dossiers traités dans ce service) ;  
origine des dossiers (associations - parlementaires consommateurs individuels, etc.) ;  
nombre total de saisines ;  
nombre total de plaintes estimées irrecevables et motivations de rejet ;  
nombre de décisions en faveur du professionnel ;  
nombre de décisions favorables au consommateur en précisant sur quels points il lui a été  
donné raison ;  
typologie des litiges et lignes directrices pour les traiter ;  
nouveaux litiges significatifs ;  
commentaires des litiges et enseignement à en tirer ;  
délais de traitement ;  
suites données aux avis du médiateur ;  
évolution de la médiation.

## Modalités de recours au Médiateur de la téléphonie

Les opérateurs fixe et mobile signataires de la Charte de Médiation mettent à disposition de leurs clients un système commun de médiation **facultative et gratuite**.

Le Médiateur est choisi par les opérateurs, après consultation de la DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes) et des associations de consommateurs, parmi des personnalités **dont l'indépendance, les compétences notamment juridiques et l'autorité sont reconnues**. Il ne doit jamais avoir été lié à un opérateur et exerce sa mission en toute impartialité. **Il est soumis à l'obligation de confidentialité.**

### Dans quel cas saisir le Médiateur ?

« Peuvent recourir au Médiateur, les clients, seuls ou représentés par une association de consommateurs, qui n'auraient pas obtenu de réponse jugée satisfaisante auprès des structures internes des opérateurs chargés de la résolution des litiges. La médiation s'applique à tous les différends commerciaux opposant un fournisseur de services de téléphonie (signataires de la présente charte) à l'un de ses clients.

### Comment saisir le médiateur ?

« Le médiateur doit être saisi par simple lettre à l'adresse ci-dessous :

**LE MEDIATEUR  
BP 999  
75 829 PARIS CEDEX 17**

« Pour que le dossier soit recevable, le client doit :

- ✓ avoir épuisé toutes les voies de recours internes mis à la disposition du client par l'opérateur,
- ✓ saisir le Médiateur dès obtention d'une réponse négative du service consommateurs de l'opérateur concerné par le litige, en ne dépassant pas le délai de prescription qui est généralement de un an.
- ✓ Préciser le numéro de téléphone ou le numéro de contrat ou du compte client concerné par la réclamation.
- ✓ Joindre la copie des résultats des démarches déjà réalisées auprès des structures internes de l'opérateur (et notamment la copie du courrier du service consommateur qui a indiqué l'adresse du médiateur) ainsi que toutes pièces tendant à justifier la demande auprès de cet opérateur.

### Comment le dossier sera-t-il instruit ?

- « Si le dossier n'est pas recevable, le Médiateur le retourne au client en lui précisant les motifs de non recevabilité et en l'invitant, le cas échéant, à se rapprocher du fournisseur de service téléphonique concerné.
- « Si le dossier est recevable, le Médiateur en informe le client par courrier **dans les 10 jours**. Il demande alors à l'opérateur de lui fournir les documents en sa possession et d'exposer sa position.
- « Le Médiateur instruit le dossier en toute indépendance. Il peut faire appel à des experts indépendants qu'il choisit librement. Il rend des avis en droit et en équité.
- « L'avis du Médiateur est communiqué par écrit à chacune des parties dans un délai de **3 mois maximum**. Chaque partie est libre de suivre ou non l'avis du Médiateur et doit en informer l'autre partie ainsi que le Médiateur dans le délai d'un mois.

### Et si le client souhaite saisir la justice ?

- « La saisine du Médiateur **suspend les délais maximum pour agir en justice**. A l'issue de l'avis du médiateur, ces délais reprennent leurs cours en l'état où il se trouvait au moment de la saisine, comme si la médiation n'avait pas eu lieu.
- « le Médiateur ne peut pas être saisi si une action en justice a été engagée par l'une ou l'autre des parties sauf accord exprès de celles-ci.
- « Toute action en justice engagée pendant la médiation met fin à celle-ci.
- « En cas de désaccord sur l'avis rendu par le Médiateur, les parties conservent la faculté de pouvoir porter le litige devant le tribunal.

L'avis du Médiateur est confidentiel : notamment les parties ne peuvent pas, sauf accord entre elles, le produire dans le cadre d'une instance judiciaire.

En saisissant le médiateur, les clients et les opérateurs s'engagent à respecter ces principes.

L'intégralité de la Charte de Médiation est disponible sur le site Internet du Médiateur à l'adresse suivante : [www.mediateur-telecom.fr](http://www.mediateur-telecom.fr), ainsi que sur les sites Internet des opérateurs ou auprès de leur service consommateurs.

## Annexe 12

### Liste des personnes consultées

#### Médiateurs et médiation :

<b>AMET</b>	:M. Jean-Yves LARROUTUROU, président;
<b>FDI</b>	:Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, déléguée générale,
<b>Médiateur de la téléphonie</b>	:M. Raymond VIRICELLE,
<b>Médiateur du net</b>	:Mme Marie-Françoise LE TALLEC, responsable du service médiation,
<b>Médiateur du MINEFI</b>	:M. Emmanuel CONSTANS,
<b>Médiateur de la FFSA</b>	:M. Francis FRIZON,

#### Organismes :

<b>ACSEL</b>	:M. Henri de MAUBLANC, président;
<b>AFA</b>	:Mme Marie-Christine LEVET, présidente;
<b>AFOM</b>	:M. Jean-Marie DANJOU, délégué général; MM. Olivier GAINON chargé de mission.
<b>AFORST</b>	:M. Richard LALANDE, président;
<b>AFUTT</b>	:Bernard DUPRE délégué général;
<b>UFC-Que Choisir</b>	:M. Julien DOURGNON, directeur du service développement et communication;

#### Entreprises :

<b>Bouygues Télécom</b>	:M. Emmanuel FOREST directeur général et Mme Catherine VIENNE, directrice service consommateur;
<b>Club-Internet</b>	:Mme Marie-Christine LEVET, présidente;
<b>France Télécom</b>	:M. Jean-Yves LARROUTUROU secrétaire général du groupe France Télécom et Mme Natalie JOUEN ARZUR,

directrice du Consommérisme et du service national  
consommateur;

**FREE** :M. Michaël BOUKOBZA, président directeur général, et M.  
Alexandre ARCHAMBAULT;

**N9uf Cegetel** :Mmes Anne de CADARAN directrice affaires réglementaires  
et Valérie DESBON, juriste;

**Télé-2** :M. Olivier ANSTETT, directeur général adjoint et Mme Fleur  
THESMAR, directrice régulation;

**SFR** :M. Pierre BARDON, directeur général délégué et Mme  
Martine BLAISE, directrice qualité consommation ;

**Personnalités qualifiées :**

Mme Michèle GUILLAUME-HOFNUNG, professeur de droit;

M. Yann PETEL, Conseiller maître à la cour des Comptes;

M. Hervé SOYMIE, secrétaire général CST-CTA;

**DGCCRF** : MM. Francis AMAND, Jean-Louis GAUGIRAN