



**RAPPORT
DU
MEDIATEUR DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL**

JUIN 2003



LE MÉDIATEUR DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL

Paris, le - 3 JUIL. 2003

MEDIASUP
TOUR GAMMA A
193 - 195 RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

Madame la Ministre,

J'ai le plaisir de vous remettre mon premier rapport public depuis ma nomination par le Président de la République en mars 2002.

Ce document met en évidence l'action du Médiateur dans deux directions : le régime de responsabilité de La Poste et l'émergence d'un droit des consommateurs de services postaux.

Le Président de La Poste a publiquement fait connaître son souhait de préparer un régime de responsabilité mieux adapté aux attentes de ses clients. Le soutien que vous avez apporté à mes propositions dans ce domaine a joué un rôle déterminant dans l'évolution des orientations de l'entreprise.

J'appelle toutefois votre attention sur la nécessité de compléter le cadre réglementaire national en garantissant aux usagers du service universel une procédure de traitement des plaintes par l'opérateur conforme aux obligations de la directive postale.

Je serais très heureux de pouvoir vous présenter l'ensemble des propositions contenues dans ce rapport et de m'entretenir avec vous du suivi de leur application.

Je vous prie de croire, Madame la Ministre, à l'assurance de ma considération distinguée,

Yann PÉTEL

Madame Nicole Fontaine
Ministre déléguée à l'Industrie
139, rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12


MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE



LA MINISTRE DELEGUEE A
L'INDUSTRIE

Paris, le **29 JUIL. 2003**

Monsieur le Médiateur,

Vous m'avez présenté votre premier rapport d'activité, et je vous en remercie.

Le nombre croissant de réclamations qui vous sont adressées témoigne du besoin d'écoute et de dialogue auquel répond l'institution du médiateur du service universel postal. Auprès des particuliers comme des entreprises vos fonctions contribuent à mettre davantage l'utilisateur de services postaux au centre des préoccupations. Il vous appartient donc de poursuivre le développement de cette mission afin d'en conforter le rôle dans un secteur postal en mutation.

Je souhaite que les propositions formulées dans votre rapport et destinées à adapter le service universel postal pour mieux répondre aux attentes des consommateurs soient étudiées avec soin et que leur mise en oeuvre fasse l'objet d'un suivi rigoureux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Médiateur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Nicole Fontaine

Monsieur Yann PETEL
Médiateur du service universel postal



RAPPORT
DU MEDIATEUR DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL
JUIN 2003

Introduction du Médiateur

« Vers un droit des consommateurs de services postaux »

Un an, un an seulement ou, plutôt, un an déjà : la création du Médiateur du Service universel postal aura été le fait marquant de l'année 2002 pour le secteur postal. Une création rapide, certes, mais progressive, d'une fonction aujourd'hui très complète au terme d'une année de montée en charge : un décret fondateur pris en décembre 2001, des moyens en personnel et en crédits de fonctionnement individualisés dès le budget 2002, la nomination du Médiateur par le Président de la République en mars 2002, sa lettre de mission avril 2002, la constitution progressive de l'équipe au second semestre 2002, les premiers échanges avec les organisations représentatives des consommateurs en septembre 2002, la publication de la première recommandation en octobre 2002, l'emménagement dans de nouveaux locaux en février 2003, la signature d'un protocole avec le Médiateur du Groupe La Poste en mars, l'audition du Médiateur sur son bilan par la Commission Supérieure du Service public des postes et télécommunication et enfin la publication de sa contribution à la consultation par cette Commission sur l'évolution du secteur postal.

Cette montée en charge de la structure ne serait qu'illusoire si elle n'avait été accompagnée d'une double reconnaissance : d'abord par les consommateurs individuels et leurs associations, qui ont multiplié les saisines, tout comme, toute proportion gardée au regard de leur nombre, par les clients professionnels liés par contrats avec La Poste ; ensuite par les médiateurs qui ont à traiter de questions postales, le Médiateur de la République et le Médiateur du Groupe La Poste. La signature avec ce dernier d'un protocole portant sur le traitement des saisines a permis de construire une relation claire et précise, transparente aux yeux des consommateurs, fondée sur la complémentarité des actions et un engagement commun au service de l'ensemble des utilisateurs du service universel. Par ailleurs, le Médiateur du service universel postal participe activement aux travaux du « club des médiateurs du service public ».

Dans le cadre de la transposition de la directive postale, l'ouverture à la concurrence du secteur postal, se traduira par l'apparition de nouveaux opérateurs. Quel que soit le prestataire retenu, les consommateurs devront disposer de voies de recours adaptées, prévues par la directive postale révisée. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour le Médiateur du service universel.

Ces perspectives ne sauraient faire oublier une mission essentielle que traduit largement ce premier rapport : exprimer auprès des Autorités gouvernementales, sous forme de propositions concrètes, les attentes plus générales et parfois diffuses des consommateurs quant à l'évolution même du contenu et des modalités de l'offre de service universel.

Cette fonction constitue une première dans l'exercice par l'Etat de ses responsabilités, non pas en tant qu'administration ni en tant que tutelle, mais comme garant du bon fonctionnement du service universel au profit du plus grand nombre et au service de la croissance et du bien être.

Un an après le lancement de cette innovation institutionnelle, la Ministre bénéficie d'une entité reconnue, sollicitée et écoutée, qu'elle a elle-même clairement relayée. Il convient de garantir désormais son inscription opérationnelle dans l'animation du secteur postal comme principal élément de reconnaissance des droits du consommateur et d'écoute de leurs attentes.

Pour ce premier rapport, une présentation de la fonction de Médiateur précède le recensement et l'analyse des affaires traitées au cours de l'année et l'exposé des propositions.

Terminologie ...

Plusieurs termes sont employés concurremment dans ce rapport : utilisateurs, usagers, consommateurs, clients. Certains lecteurs pourraient être tentés de chercher des explications à l'insertion de l'un ou de l'autre à telle ou telle place : référence à des prestations de service universel réservées, ou à des prestations à valeur ajoutée, ou encore à un cadre contractuel bilatéral avec La Poste. Ces tentatives seraient vaines : seule la préoccupation d'éviter au lecteur des répétitions ou des lourdeurs a guidé le choix de l'un ou l'autre terme.

SOMMAIRE

1 LA FONCTION ET LA MISSION DE MEDIATEUR DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL

1.1 La création du Médiateur du service universel postal

1.2 La mission du Médiateur du service universel postal

2 L'ACTIVITE DU MEDIATEUR DEPUIS SA NOMINATION

2.1 Les saisines des consommateurs

2.2 Les saisines émanant de clients sous contrats

2.3 Quelques thèmes récurrents

3 CONFORTER LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL

3.1 L'adoption des dispositions juridiques encadrant le service universel

3.2 L'évolution du régime de responsabilité de La Poste

3.3 La clarification des relations avec les clients

4 LES PERSPECTIVES

4.1 Les attentes exprimées par les associations de consommateurs auprès du Médiateur

4.2 Les propositions pour adapter la fonction de Médiation aux évolutions du secteur postal

1 LA FONCTION ET LA MISSION DE MEDIATEUR DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL

1.1 La création du Médiateur du service universel postal

Un texte fondateur fort

La création du Médiateur du service universel postal résulte des dispositions du décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 (décret en Conseil d'Etat) « *instituant un médiateur du service universel postal, organisant une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal et portant modification de deuxième partie (décrets en Conseil d'Etat) du code des postes et télécommunications* ». Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles R. 1, R1-1 et suivants du code des postes et télécommunications.

Les causes de cette création

Cette création s'inscrit dans une double perspective :

- il s'agissait en effet de compléter la transposition de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant les services postaux : les dispositions de son article 19 font obligation aux Etats membres de prévoir une instance vers laquelle puissent s'orienter les usagers dont les plaintes auprès du prestataire du service universel n'ont pas reçu un traitement approprié. Cette entité doit être distincte et indépendante du prestataire.
- il s'agissait également de créer une instance consultative pouvant être saisie par les clients professionnels du prestataire du service universel en cas de différends concernant la définition ou l'application du cadre contractuel spécifique qui lie ces parties. La Commission, dans le cadre de la poursuite de l'instruction des plaintes dont elle est saisie, a rappelé l'importance qu'elle attache à cette création.

Ces deux objectifs « externes » ne sauraient occulter que la création constitue avant toute autre cause une réponse à de fortes attentes exprimées par les acteurs du secteur.

Les conditions de la création

Tout d'abord les garanties nécessaires à l'indépendance effective du médiateur sont apportées : il est nommé pour 5 ans par décret du Président de la République, sur proposition du ministre chargé des postes, en accord avec le Président de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Télécommunications (décret du 21 mars 2002 portant nomination du Médiateur du service universel postal). Il est irrévocable et son mandat n'est pas renouvelable. Il est placé auprès du Ministre chargé des postes : concrètement, ceci signifie que ses moyens sont inscrits au budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, sans qu'il soit lui-même soumis à un principe d'autorité hiérarchique.

Le médiateur ainsi que ses collaborateurs directs relèvent des dispositions législatives et réglementaires restreignant et soumettant à un contrôle de régularité déontologique les possibilités d'emplois dans des entreprises à l'issue de leurs fonctions. Ces règles générales sont renforcées par des engagements personnels spécifiques destinés à garantir leur indépendance vis-à-vis de tous les opérateurs du secteur, notamment La Poste : en particulier, ils ne peuvent avoir d'intérêt auprès d'aucun opérateur durant leurs fonctions.

Une autre condition de son indépendance comme de son efficacité est de disposer de moyens identifiés et suffisants pour mener à bien sa mission : la Loi de finances a individualisé des moyens propres, en personnel, et, pour son fonctionnement, de crédits adaptés à l'exercice de sa mission, notamment de crédits d'études. Il peut procéder à toute consultation qui lui semble opportune et se faire assister de toute personne qualifiée.

1.2 La mission du Médiateur du service universel postal

La création du Médiateur du service universel permet aux usagers dont les réclamations relatives à des prestations du service universel n'ont pas reçu auprès de La Poste une réponse jugée satisfaisante de s'orienter alors vers une instance distincte et indépendante du prestataire.

Le domaine de compétence du Médiateur

Le Médiateur est compétent pour les prestations du « service universel postal ».

Le service universel postal est défini par l'article L. 1 du code des postes et des télécommunications : il « *comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée* ». Ces prestations sont déterminées et mises en œuvre par La Poste, et elle font l'objet d'une information des usagers.

En pratique, entrent dans le champ d'action du Médiateur la grande majorité des envois de lettres, de colis de particuliers, de lettres et de colis recommandés ainsi que les envois à valeur déclarée. Le Médiateur est également compétent pour les modalités de fonctionnement du service universel (accessibilité aux prestations, qualité de celles-ci par exemple).

Les prestations de service universel relèvent toutes de sa compétence, qu'elles soient réservées (monopole) ou non à La Poste.

En revanche, le Médiateur n'est pas compétent pour les activités financières de La Poste ou pour ses prestations courrier ou messagerie hors du service universel (messagerie sous contrat des grandes entreprises, par exemple), ni, *a fortiori*, pour les activités des filiales de La Poste. Ainsi, conformément au protocole passé entre les deux Médiateurs, les courriers relatifs à ces sujets sont retransmis au Médiateur du Groupe La Poste. Par ailleurs, La Poste étant l'unique prestataire du service universel, les services en concurrence de même nature que ceux du service universel mais assurés par d'autres prestataires que La Poste n'entrent pas dans son champ de compétence.

Les conditions de la saisine du Médiateur

- Tous les usagers, soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'une organisation professionnelle ou d'une organisation de consommateurs agréée au plan national, peuvent saisir le Médiateur dès lors qu'ils ont au préalable adressé une réclamation auprès de La Poste et que cette réclamation a fait l'objet d'un rejet total ou partiel ou d'une absence de réponse dans un délai de deux mois (procédure prévue à l'article R 1-8 du code des postes et des télécommunications).

La procédure prévue par l'article R 1-8

Tous consommateurs

- Saisine par écrit, directe ou par l'intermédiaire d'une association de consommateurs
- Recevabilité : prestation du SU, réclamation préalablement adressée à La Poste, rejet total ou partiel ou absence de réponse dans un délai de 2 mois
- Instruction dans un délai de 2 mois (3 mois si complément)
- Recommandation transmise au plaignant et à La Poste
- Le Médiateur demande à La Poste de l'informer des suites données dans un délai qu'il fixe
- A défaut de réponse faisant droit à la recommandation dans le délai fixé, le Médiateur informe le Ministre
- Recommandation rendue publique

- **Les clients professionnels et leurs organisations** peuvent saisir le Médiateur au sujet de l'application des contrats spécifiques relatifs à des prestations de service universel sans délai ni condition préalable de traitement de leur réclamation par La Poste (procédure prévue à l'article R 1-9 du code des postes et des télécommunications).

La procédure prévue par l'article R 1-9

Clients sous contrats

- Saisine par écrit, directe ou par l'intermédiaire d'une organisation professionnelle
- Recevabilité : contrat comportant des clauses particulières par rapport aux conditions générales de l'offre de SU, désaccord sur l'exécution du contrat
- Instruction dans un délai de 2 mois (3 mois si complément)
- Le Médiateur entend le plaignant et La Poste, s'il l'estime utile ou sur leur demande
- Recommandation transmise au plaignant et à La Poste ...
- Le Médiateur fixe à La Poste un délai pour l'informer des suites données
- A défaut de réponse faisant droit à la recommandation dans le délai fixé, le Médiateur informe le Ministre
- Dans un délai d'un mois, le Ministre informe le Médiateur des suites éventuelles qu'il entend donner
- Le Médiateur communique au plaignant et à La Poste la réponse du Ministre
- Recommandation rendue publique

Dans les deux cas, la saisine doit être faite par courrier. Elle est gratuite pour tous les demandeurs.

La saisine du Médiateur ne constitue pas un préalable à l'exercice d'un recours devant les juridictions compétentes.

L'action du Médiateur

Tout d'abord, le Médiateur statue sur la recevabilité de la saisine : il accuse réception de celle-ci en informant son auteur du résultat de cet examen.

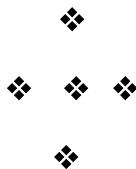
Si la saisine est recevable, après analyse du dossier et avoir demandé des éléments complémentaires à La Poste, ainsi qu'au plaignant le cas échéant, le Médiateur formule une recommandation destinée au prestataire du service universel, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine (délai pouvant être porté à trois mois si des compléments d'informations sont nécessaires).

Le Médiateur transmet sa recommandation à l'auteur de la réclamation en même temps qu'à La Poste.

Si La Poste ne fait pas droit à la recommandation du Médiateur dans un délai fixé par lui, le Médiateur informe le Ministre chargé des Postes. Un mois au plus tard après cette transmission au Ministre, il rend publique sa recommandation.

Les autres missions du Médiateur

- Le Médiateur informe le ministre chargé des postes de tout manquement aux obligations du prestataire du service universel dont il a connaissance : aussi, indépendamment d'une saisine, il est possible d'appeler son attention sur tout élément utile.
- Il est consulté sur la procédure de traitement des plaintes appliquée en interne par La Poste : il est donc utile de lui faire part d'observations sur cette question.
- Les clients professionnels, leurs organisations et « toute partie intéressée » peuvent saisir pour avis le Médiateur lors de l'élaboration ou de la modification des contrats spécifiques relatifs à des prestations de service universel (procédure prévue à l'article R 1-10 du code des postes et des télécommunications).
- Le Médiateur établit un rapport annuel d'activité dont les conclusions sont rendues publiques. Dans ce cadre, il peut émettre toute recommandation et faire toute proposition tendant à améliorer les prestations du service universel postal.



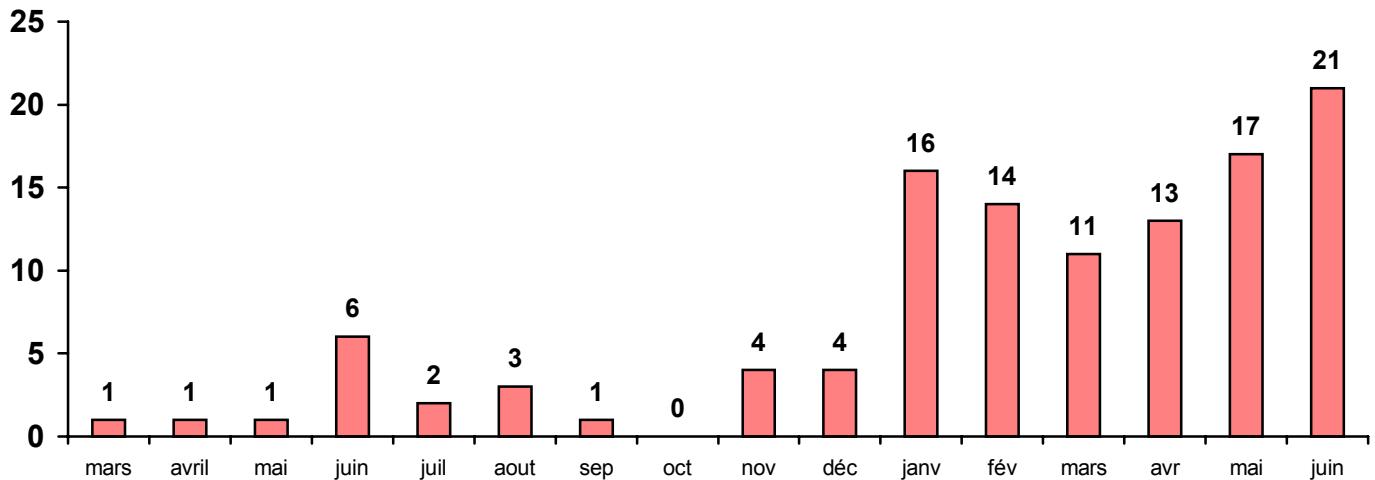
2 L'ACTIVITE DU MEDIATEUR DEPUIS SA NOMINATION

Les attentes des consommateurs vis-à-vis de la fonction de Médiateur se sont manifestées au travers de nombreuses saisines, qu'elles émanent de consommateurs, instruites selon la procédure de l'article R 1-8 du code des Postes et des Télécommunications, ou de clients sous contrats, instruites selon la procédure de l'article R 1-9.

2.1 Les saisines des consommateurs (article R 1-8)

Depuis sa création, le Médiateur a reçu près de 120 saisines. Si l'année 2002 peut être considérée comme une année de lancement de la fonction avec 23 saisines, dont cependant une saisine au titre de l'article R1-9 , particulièrement complexe, ayant débouché sur la publication d'une recommandation. Début 2003 le niveau de sollicitation s'est considérablement accru.

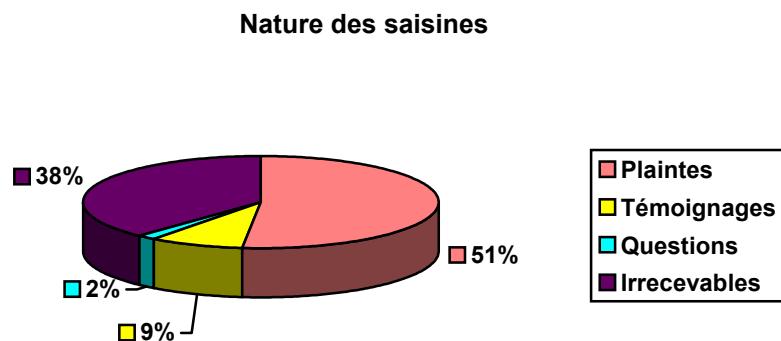
SAISINES DU MEDIATEUR



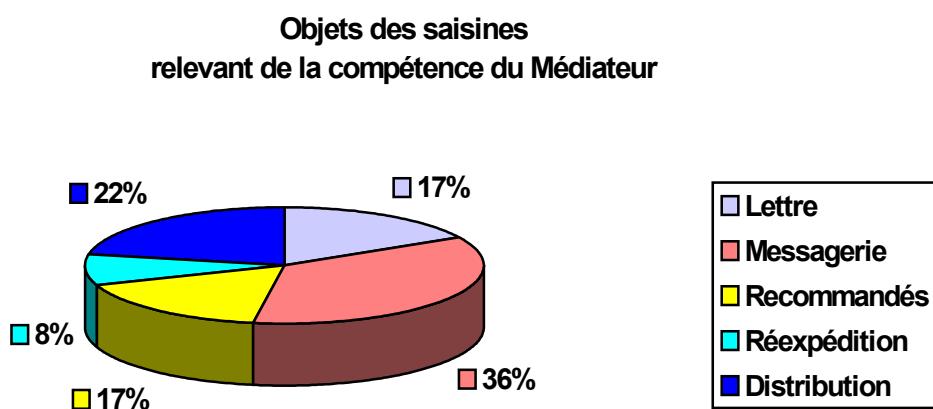
Plus de la moitié des saisines ont pu être considérées comme de véritables plaintes.

Les demandes irrecevables constituent un quart des courriers. Les causes d'irrecevabilité sont essentiellement liées au fait que la demande a trait aux activités financières de La Poste, plus rarement à des activités courrier ou messagerie hors service universel. D'autres courriers doivent être réorientés (questions de personnel ou relatives à France Télécom).

Certains courriers constituent de simples témoignages sur des dysfonctionnements ou des situations difficiles rencontrées, parfois de manière relativement ancienne, sans qu'il y ait de demande précise d'indemnisation ou d'action du Médiateur ou d'autres services. Pour autant, ces témoignages sont particulièrement précieux pour aider le Médiateur dans sa mission de formulation de propositions pour l'amélioration de la prestation de service universel. Des demandes d'information sont également adressées au Médiateur sur les prestations constitutives du service universel.



La majorité des saisines a trait à des pertes ou des spoliations supposées d'objets de messagerie et d'objets recommandés (les saisines portant sur des envois de lettres font elles-mêmes souvent état de la disparition d'objets contenus dans celles-ci). Le service de réexpédition génère également une part importante des saisines. Enfin, de nombreuses saisines concernent une qualité du service jugée insatisfaisante, principalement pour la distribution (erreurs de distribution, absence sporadique ou répétée de distribution).



2.2 Saisines émanant de clients sous contrats (article R 1-9)

Le Médiateur a mené en 2002 l'instruction complète d'une saisine opérée au titre de l'article R 1-9. A la lecture du cas, l'exemplarité de celui-ci apparaît, tant dans son origine que dans la manière dont les parties intéressées ont réagi.

L'instruction et le règlement de ce cas, particulièrement complexe, se sont déroulés sur près d'une année, donnant lieu à de nombreux échanges écrits entre le Médiateur et les parties, mais aussi à des réunions bilatérales avec le plaignant ou La Poste, ou mettant en présence les deux parties intéressées.

Seuls les principaux éléments de l'instruction de cette plainte sont rappelés ci-après.

La saisine

Le Médiateur du service universel postal a été saisi le 2 mai 2002 par une société de vente par correspondance d'un dossier relatif aux conditions de son indemnisation après un sinistre survenu le 6 juillet 2001. Celui-ci a entraîné la destruction de 8,5 tonnes d'envois adressés de prospection de cette société lors de leur transport entre l'entreprise de routage chargée de leur préparation et un centre de La Poste, liaison assurée par une entreprise de transport sous-traitante de La Poste.

Au cours de ce sinistre, 14 tonnes de publicité adressée émanant de quatre autres clients ont également été détruites.

La demande d'indemnisation

A la date de la saisine, aucune compensation ou indemnisation du client n'avait été réalisée par La Poste.

La demande d'indemnisation, argumentée de nombreux éléments chiffrés, s'élevait à un total de 201 400 euros et portait sur trois éléments distincts :

- le remboursement des frais d'affranchissement des envois détruits, payés à La Poste sur la base d'un tarif « Postimpact », pour un montant de 44 624 euros,
- le remboursement des envois détruits, prenant en compte les frais d'élaboration, de fabrication et de routage, pour un montant de 71 440 euros,
- la prise en charge du préjudice commercial résultant du sinistre - perte de marge et perte de nouveaux clients - pour un montant estimé à 85 336 euros.

S'agissant du préjudice lié au second point, le plaignant demandait de manière prioritaire un désistement de La Poste en sa faveur auprès de l'assureur du transporteur afin d'être subrogé dans ses droits et donc à même de bénéficier d'un remboursement partiel évoqué par l'expert de l'assurance lors d'une réunion en mars 2002, pour un montant de 2 300 euros par tonne.

La recommandation du Médiateur

La recommandation formulée le 1^{er} août portait sur les trois éléments de la demande d'indemnisation :

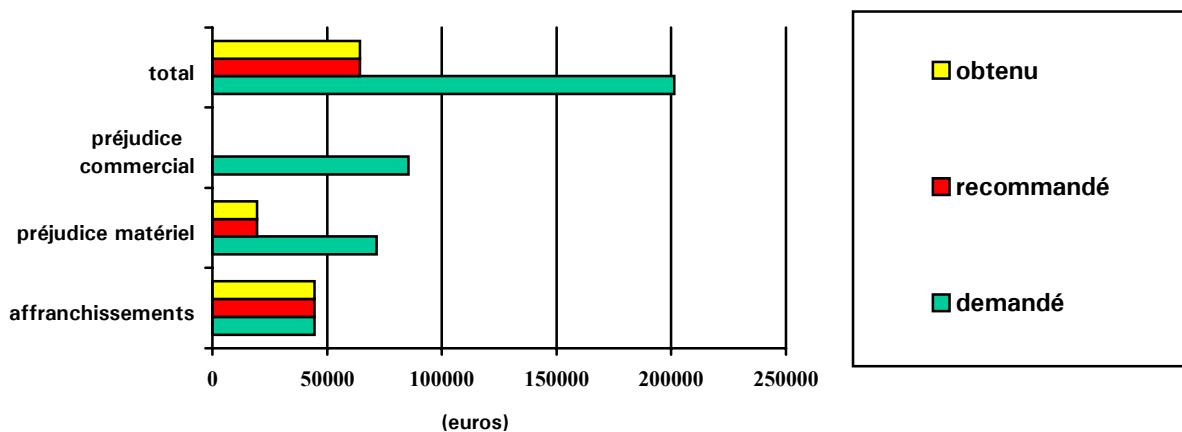
Une recommandation équilibrée

Au regard de la demande formulée, des explications et des arguments exprimés dans le cadre de la procédure, le Médiateur a formulé une recommandation équilibrée :

- le remboursement intégral des affranchissements par La Poste puisque les prestations postales correspondantes n'ont pu être réalisées,
- une prise en compte de la valeur des courriers détruits, sur la base du droit du transport (remboursement forfaitaire de 2300 euros par tonne transportée), La Poste n'ayant pas apporté la preuve formelle que les clients étaient informés dans le cadre des contrats les liant, directement ou indirectement, à La Poste d'une minoration ou d'une exclusion de responsabilité lors des transports,
- le rejet de toute indemnisation au titre du préjudice commercial, compte tenu du recours à une prestation « standard » qui au regard du tarif pratiqué (0,26 euros) ne peut « a priori » inclure des garanties de cette nature.

Cette recommandation a finalement été suivie puisque La Poste a intégralement remboursé les affranchissements versés, et indemnisé de manière forfaitaire, conformément à la recommandation du Médiateur, le préjudice matériel. Pour sa part, le plaignant n'a pas contesté la position du Médiateur relative à l'absence d'indemnisation du préjudice commercial.

Le graphique ci-après traduit le règlement de ce litige en exposant les éléments constitutifs de la réclamation du client, de la recommandation du Médiateur et de la proposition finale de La Poste.



A l'occasion du traitement de cette saisine, le Médiateur a également formulé des propositions générales, portant notamment sur le régime de responsabilité de La Poste et les modalités des relations contractuelles avec les clients. Elles sont développées dans la troisième partie de ce rapport.

2.3 Quelques thèmes récurrents

Certains aspects de l'activité postale ont fait l'objet soit de plusieurs saisines concordantes, soit d'une saisine particulièrement détaillée qui conduisent le Médiateur à présenter des propositions spécifiques au Ministre chargé des postes, au titre de l'article R 1-7 du code des postes et des télécommunications, ainsi qu'au Président de La Poste.

Formulation des mentions portées sur les boîtes aux lettres individuelles

Un usager qui avait fait figurer sur sa boîte aux lettres un prénom qui n'était pas son prénom usuel a constaté que plusieurs envois recommandés qui lui étaient adressés avec la mention de son prénom légal avaient été retournés à leur expéditeur avec la mention « NPAI » (N'habite Pas à l'Adresse Indiquée), alors que des envois ordinaires portant un libellé identique lui étaient remis. Les services de La Poste ont justifié cette démarche, s'agissant d'un envoi recommandé, par la nécessité de respecter scrupuleusement l'identité complète du destinataire, prénom compris. Par ailleurs, l'interphone de l'usager portait le même prénom que la boîte aux lettres et non le prénom légal, ce qui, selon les services de La Poste, excluait a priori de l'aviser par ce biais.

L'article D. 90 du code des postes et télécommunications, seul article relatif aux boîtes aux lettres individuelles, se limite à prévoir l'obligation pour les logements faisant l'objet d'un permis de construire d'être dotés d'une boîte aux lettres normalisée (données techniques de fabrication et serrure). En revanche, l'inscription figurant sur cette boîte n'est pas soumise à normalisation, ni dans sa forme technique (caractères, taille, support) ni dans sa formulation (civilité, prénom, nom de famille complet, . . .). C'est ce dernier aspect, qui est plus particulièrement en cause dans le cas présent.

Quelle que soit l'intention de l'usager du service universel, l'absence de règles ou même de conseils peut conduire celui-ci à faire figurer, par méconnaissance, des mentions incomplètes ou inadaptées à la distribution postale. Or, les conséquences financières ou juridiques d'une distribution erronée ou d'une absence de distribution peuvent être très significatives pour des produits spécifiques comme les recommandés. La situation est particulièrement sensible dans des immeubles anciens ne disposant pas de gardien. Les situations de cohabitation ou d'occupation temporaire peuvent multiplier les incidents de cette nature.

Par ailleurs, cette absence de normes rend difficile, voire impossible, toute amélioration de l'identification même en cas de difficulté constatée par le préposé, puisque celui-ci ou les services du bureau de poste ne disposent pas de fondements juridiques pour inciter le résident à des modifications.

L'état des dispositions réglementaires reflète une situation historique : celle dans laquelle le facteur était en mesure de connaître les occupants de chaque logement, ce qui était l'usage dans le passé.

Comme toute question touchant au domicile des personnes, le respect des libertés individuelles impose de rechercher des solutions acceptées à la fois par l'usager et garantes d'efficacité et de qualité pour le service postal.

Les pistes d'évolution proposées par le Médiateur sont les suivantes :

- engager une réflexion sur les mentions pouvant (ou devant) figurer sur les boîtes aux lettres, en conciliant la recherche d'une distribution postale optimisée et sécurisée avec le respect des libertés individuelles des usagers, en tenant compte de leur éventuel choix de discrétion ;
- établir des règles claires pour la distribution et les porter à la connaissance des usagers, en mettant clairement en balance d'une part la qualité des mentions, leur caractère complet ou leur exactitude et d'autre part les possibilités de recours en cas de dysfonctionnement avéré ;
- formaliser ces règles dans les règlements en préparation, généraux ou particulier (décret « recommandés »). Le Médiateur souligne la nécessité de publier ces textes dans le souci de développer la sécurité juridique dans les relations entre l'usager du service universel et La Poste.

Absence de remise d'un bon pour un envoi gratuit en cas de perte d'un Colissimo

Des usagers ont constaté qu'en cas de perte d'envois effectués en Colissimo, il est quasiment impossible d'obtenir la remise à l'expéditeur du bon pour un envoi gratuit prévu en cas de distribution hors délai, faute d'élément de preuve de dépôt ou de distribution.

Il leur apparaît surprenant que la perte du Colissimo, bien plus pénalisante pour l'expéditeur et le destinataire que le retard d'acheminement, ne bénéficie pas au moins d'une compensation identique.

Il est certes exclu, pour des raisons évidentes, de systématiser l'octroi de bon sans le moindre fondement matériel.

Dans un premier temps, il semble cependant possible de distinguer les cas où une preuve ou un « début de preuve » attestant ou corroborant le dépôt de l'objet peut être produit par le client. Certaines saisines montrent qu'indépendamment des « preuves de dépôt » d'envois postaux que La Poste peut délivrer au guichet, à son initiative de manière systématique (recommandation), ou à la demande expresse des usagers (facture), ceux-ci peuvent par ailleurs disposer d'éléments de preuves par le biais des moyens de paiement utilisés, débits de cartes bancaires notamment.

Les indications de ces relevés comprennent la date, le bénéficiaire, le lieu de la transaction (identification précise du terminal de paiement par carte) ainsi que, bien entendu, le montant de celle-ci. Plusieurs de ces éléments, date, bénéficiaire et terminal de paiement mentionnés, peuvent facilement être analysés pour détecter d'éventuelles incohérences par rapport à la demande des plaignants.

Si cette vérification ne révèle pas d'anomalies, l'examen du montant peut être mené afin de rechercher d'éventuelles incohérences :

- compatibilité du montant avec le tarif de la prestation postale à laquelle le client indique avoir eu recours,
- fait que cette prestation doive obligatoirement être payée au guichet lors de la remise de l'envoi à La Poste,
- compatibilité de la prestation et du tarif avec les caractéristiques physiques du contenu de l'envoi décrit par le client.

Il apparaît clairement que si, à l'issue d'un tel examen, aucun élément ne vient contredire les allégations du plaignant, celui-ci dispose pour le moins d'un « début de preuve ».

Dans ces différents cas, la prestation non effectuée (perte de l'envoi, ou spoliation du contenu dans le réseau postal), devrait donner lieu à l'octroi d'un bon pour un envoi gratuit, voire à un remboursement pur et simple des frais d'expédition.

S'agissant des autres cas (absence de tout élément de preuve), le Médiateur suggère que La Poste étudie un dispositif qui permette de combiner la simplicité de la prestation avec l'offre au client de garanties juridiques suffisantes pour permettre un traitement rapide des demandes de compensation en cas de dysfonctionnement.

Cette question est indépendante de celle de l'indemnisation de la valeur du contenu du colis en cas de perte ou de spoliation. Les clients ont accès à la prestation de recommandation qui garantit une indemnisation forfaitaire d'un montant de 31,153 ou 458 euros, suivant le taux choisi. Toutefois, des usagers soulignent le fait que l'information à leur disposition est insatisfaisante, tant sur les engagements très limités présentés par le Colissimo ordinaire, notamment sur l'absence d'indemnisation du contenu, que sur la possibilité d'opter pour ces prestations de garanties additionnelles. Les réactions des plaignants incitent à penser qu'une certaine confusion entre « garantie » sur le délai et sur la valeur du contenu peut parfois exister.

La consultation du site internet de La Poste, en juin 2003, a permis au Médiateur de constater le caractère lapidaire des informations disponibles sur la prestation de service universel « Colissimo » dans la rubrique commerciale générale : pas d'indication des engagements de délais d'acheminement différenciés Colissimo intra / extra départemental, pas d'indication de l'engagement concret -remise du bon, modalités d'octroi de ce bon. Cette pauvreté en informations contraste avec le descriptif très complet disponible, dans la même rubrique, pour les emballages Colissimo préaffranchis, qui eux ne relèvent pas directement du Service universel, ou avec la description plus détaillée, mais moins facilement accessible de la rubrique technique « service universel postal ». Le Médiateur recommande, pour cette prestation, une mise à niveau du site, sans préjudice des autres moyens d'information.

Délais de retour des accusés réception des lettres recommandées

Les particuliers qui ont saisi le Médiateur du service universel postal ont constaté des délais excessifs, de 10 à 20 jours, pour le retour des accusés réception de lettres recommandées.

Ils expriment à cet égard un fort mécontentement lié à trois causes objectives :

- la destination des courriers est souvent proche, la totalité de l'acheminement relevant même parfois d'un seul et même bureau, ce qui est logique puisque la recommandation est utilisée lorsqu'elle est imposée par des procédures de la vie quotidienne : échanges entre locataires et propriétaires, assurance maladie, indemnisations du chômage. Cette proximité rend d'autant plus difficilement compréhensible le délai observé par le client ;
- pour l'expéditeur, le fait de disposer rapidement de l'accusé réception revêt une extrême importance, car ce document constitue la seule preuve du respect de ses obligations en terme d'échéances ;
- le coût de la prestation est souligné par les usagers en situation précaire, ceux-ci ayant d'ailleurs recours au recommandé du fait même des impératifs liés à leur situation sociale difficile. Dans ces conditions, l'usager perçoit le recommandé comme une prestation chère, la plus chère en tout état de cause à laquelle il aura accès, et il ne fait pas le départ entre charges liées aux manipulations, vérifications réalisées par les services postaux et coût de l'acheminement standard : le recommandé est perçu comme un « produit haut de gamme ». Il devrait être aussi rapide que fiable. Le délai de retour de l'AR affecte ainsi l'image du service universel postal.

Le Médiateur propose que La Poste procède à une mesure de la qualité de service des retours des AR et à la publication de ses résultats. Il demande que La Poste veille au délai de restitution des AR par les destinataires institutionnels.

Ces mesures sont seules de nature à améliorer l'information et la compréhension du public sur la prestation de l'AR à laquelle s'engage La Poste.

Informations relatives au courrier suivi

La prestation offerte par La Poste souffre de trois types de critiques : l'absence prolongée d'information sur le courrier suivi remis à La Poste ; le délai jugé excessif pour disposer de l'information sur la distribution lorsque celle-ci a été faite ; l'importance des délais d'acheminement constatés, ou apparents, par rapport aux délais de distribution affichés, ou annoncés par les personnels des guichets (en général J + 1).

Certes, le Médiateur constate que cette prestation :

- ne consiste pas en un « tracing-tracking », ou suivi de bout en bout et permanent de l'objet, mais propose seulement une information sur la distribution effective,
- suppose que la saisine de cette information soit opérée au bureau de poste avant, ou après, la distribution,
- pour des raisons techniques, délivre une information disponible, pour l'expéditeur, au plus tôt le lendemain de la saisine.

Toutefois, le Médiateur souligne que l'absence prolongée d'information est mal vécue par les clients, impression renforcée par le décalage supplémentaire d'une journée pour la mise à disposition effective de l'information. Il a pour effet indirect de souligner malheureusement les cas de non-respect de qualité du produit « phare » du service universel courrier : la lettre de première classe au standard J + 1.

Une information complète sur la nature de l'offre, qui suppose une information publique sur les performances de La Poste en matière de qualité, conformément à l'article 16 de la directive postale, serait en définitive moins pénalisante que l'incertitude actuelle, source de décrédibilisation potentielle non seulement pour ce produit à valeur ajoutée mais aussi pour l'ensemble des prestations standard.

Le Médiateur propose à La Poste de reconsiderer l'information actuelle des clients sur cette prestation, et, en tout état de cause, celle disponible sur le site internet de La Poste qui entretient la confusion en affirmant : « Avec la lettre suivie, gardez le contact avec votre courrier ». Cette « accroche » publicitaire est manifestement corrigée par le texte de présentation qui, pour sa part, précise : « votre lettre est désormais suivie : vous pourrez connaître sa date de distribution ».

Améliorer l'information sur certains produits à valeur ajoutée

Certaines prestations génèrent des saisines particulièrement argumentées : c'est le cas des services recommandés. Les dysfonctionnements évoqués ont en effet entraîné pour les utilisateurs de fortes conséquences financières mais aussi souvent juridiques.

Celles-ci sont d'autant plus vivement ressenties que pour ces services, à l'heure actuelle en fait exclusivement prestés par La Poste, aucune indication d'un taux de fiabilité n'est communiquée au client. Il est clair qu'aucune prestation ne peut parvenir à une fiabilité totale et d'ailleurs, au regard du coût de la prestation et des volumes traités, les dysfonctionnements demeurent effectivement exceptionnels. Pour autant, lorsqu'ils se produisent, leur impact est d'autant plus perçu par l'utilisateur.

Il est en conséquence proposé d'améliorer l'information sur la nature de ces produits en insistant sur le caractère contractuel de la relation La Poste – client, en mentionnant très clairement la nature du service offert par La Poste au regard de son régime de responsabilité (à l'instar des inscriptions figurant sur les contrats de réexpédition par exemple) : une forme d'assurance modulable mais forfaitaire, susceptible de s'appliquer à l'ensemble des produits postaux.

Le cas échéant, il pourrait être intéressant d'étudier la possibilité d'offrir une assurance optionnelle (pour les recommandés, complémentaire aux taux de recommandation existants) destinée à couvrir les préjudices de toute nature, indépendamment de la valeur du contenu transporté.

Par ailleurs, l'information du consommateur sur l'autre produit « assuré » du service universel, la déclaration de valeur, à laquelle les particuliers n'ont semble-t-il que très rarement recours, pourrait faire l'objet d'une démarche identique.



3 CONFORTER LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL

Les dossiers traités pendant la première année d'exercice de sa fonction ont permis au Médiateur de tirer quelques enseignements. Certes, au plan des principes, le service universel, héritier du service public, est désormais pérennisé dans les textes communautaires et nationaux. En revanche, les bases juridiques de sa déclinaison concrète, celles qui intéressent au quotidien le consommateur, sont absentes ou très lacunaires. Cette carence est d'autant plus perceptible que d'autres cadres juridiques en développement influencent de manière sans cesse plus affirmée les relations de La Poste avec ses clients, comme le droit des transports ou le droit de la consommation.

Pour sortir de cette situation, le Médiateur considère qu'il est indispensable :

- d'adopter les textes d'application des dispositions législatives et réglementaires existantes, transposant les directives communautaires, et profiter de cette action pour clarifier le cadre juridique des activités postales,
- d'engager un grand chantier sur l'évolution du droit de la responsabilité des activités postales,
- d'adopter des mesures améliorant l'information des consommateurs.

3.1 L'adoption des dispositions juridiques encadrant le service universel

Les dispositions législatives et réglementaires adoptées entre 1999 et 2001 pour transposer la directive postale cadre de 1997 prévoient elles-mêmes des dispositifs d'application sans lesquels elles s'avèrent, en pratique, quasiment inopérantes.

Plusieurs exemples peuvent être cités en raison de leur incidence directe pour les usagers :

- L'article L. 2 du code des postes et télécommunications, adopté en juin 1999, prévoit que « *pour des prestations déterminées [relevant du service universel, La Poste est soumise à des obligations] de dédommagement, en cas de perte de vol de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service* ».

L'article L. 2 prévoit que les dispositions d'application sont fixées par décret en Conseil d'Etat : or, aucune disposition n'a été adoptée par cette voie à ce jour. Seules, les dispositions antérieures à la loi, anciennes et lacunaires, continuent à s'appliquer (fixation des montants assurés pour les envois recommandés ou à valeur déclarée), alors même que certaines prestations nécessitent en tout état de cause d'être désormais inscrites dans un cadre juridique spécifique et précis pour satisfaire à l'état du droit de la consommation.

- L'article R. 1 du code, adopté en décembre 2001, prévoit que « *les réclamations portant sur des prestations du service universel postal sont traitées par le prestataire de ce service selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé des postes, sur proposition du prestataire du service universel, après avis du Médiateur du service universel postal [...] La proposition du prestataire du service universel postal [...] porte sur la procédure interne de traitement des réclamations, sur la liste des prestations qui font l'objet d'un dédommagement en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service, ainsi que sur les barèmes de dédommagement*».

L'arrêté n'a pas été pris, privant en conséquence les usagers non seulement d'une procédure de traitement de leurs réclamations cohérente, claire et précise, mais aussi de la déclinaison concrète des prestations bénéficiant d'une indemnisation.

- En matière de contrôle de la qualité du service universel, deux sources d'obligations convergent :
 - Le 1^o de l'article 23 du cahier des charges de La Poste prévoit que « *La Poste veille à assurer la meilleure qualité de service possible. Cette qualité de service fait l'objet de contrôles périodiques qui peuvent être organisés par La Poste en concertation avec ses usagers* ». Le 3^o du même article indique que « *La Poste met à la disposition de ses usagers, de manière précise et accessible, toutes les informations utiles sur les prestations offertes, en particulier les conditions générales de vente ou de fourniture des produits et services, leur mode d'accès et les tarifs. Elle prend toute mesure en vue d'une large diffusion de ces informations, notamment par affichage dans les bureaux de poste* ». Le « *Contrat d'objectifs et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste 1998-2001* » précise la nature de la publicité à donner aux résultats de ces contrôles puisqu'il prévoit que La Poste « *informe ses clientèles, par les moyens adéquats, sur les conditions générales de vente des produits et services, leur mode d'accès et les tarifs. De même, elle communique, chaque année, les résultats des mesures de qualité de service des indicateurs mentionnés en annexe par tout moyen de publicité adéquat*».
 - La directive postale cadre prévoit qu' « *un contrôle indépendant des performances en matière de qualité est effectué au moins une fois par an par des organismes n'ayant aucun lien avec les prestataires du service universel, dans des conditions normalisées [...] Les résultats du contrôle font l'objet de rapports qui sont publiés au moins une fois l'an.* » (article 16) et que « *conformément à l'article 16, les Etats membres veillent à ce que les prestataires du service universel publient, avec le rapport annuel sur le contrôle de leurs performances, des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles ont été traitées.* » (article 19)

Force est de constater que les informations mentionnées ne sont pas accessibles au public dans les conditions prescrites.

D'autres exemples pourraient être cités, comme l'absence d'encadrement juridique des services des envois recommandés ou à valeur déclarée. Un dispositif en ce domaine est d'autant plus nécessaire que pour partie ces services demeurent réservés au prestataire du service universel.

Pour le Médiateur l'adoption rapide de ces dispositions juridiques pour créer un cadre cohérent, lisible et évolutif constitue la première priorité.

Il suggère cependant d'envisager en parallèle une « mise à plat » de l'ensemble des dispositions présentées comme faisant partie de la « réglementation postale », essentiellement regroupées au sein de l' « Instruction générale sur le service de La Poste».

Les services de La Poste font en effet constamment référence aux dispositions de l'Instruction générale dans leurs relations avec les usagers, sans la communiquer ou la rendre consultable. Le plus souvent, cette instruction est présentée comme une réglementation, alors qu'il s'agit en fait d'un document d'exploitation.

Certes, avant 1991, cette instruction pouvait être assimilée à un document administratif. Mais en tout état de cause, le changement de statut de la Poste aurait du conduire à séparer dans l'instruction les dispositions relevant de la réglementation de celles relevant de l'organisation de l'exploitant ou de relations contractuelles avec ses usagers.

Il est donc nécessaire de procéder à ces adaptations après avoir déterminé quelles sont au sein de l'instruction générale de La Poste les dispositions relatives aux services courrier qui devraient être transformées en dispositions législatives ou réglementaires.

3.2 L'évolution du régime de responsabilité de La Poste

L'article L 7 du code des postes et des télécommunications précise que « *La Poste n'est tenue à aucune indemnité pour perte d'objet de correspondance ordinaire, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2* » relatives aux « *prestations déterminées faisant l'objet de dédommagement en cas de perte de vol de détérioration ou de non respect des engagements de qualité du service* ». Cette restriction à l'irresponsabilité résulte de la transposition en 1999 de dispositions de la directive postale de décembre 1997, dans le sens de l'évolution souhaitée par les Autorités françaises sur cette question au cours de la négociation communautaire.

Ces dispositions sont souvent invoquées par les services postaux pour exciper d'une très large, voire totale, irresponsabilité, pour toutes les prestations, à l'exception d'un nombre très réduit de prestations, les unes réglementairement encadrées, comme la recommandation ou la déclaration de valeur, les autres fondées sur l'existence d'un engagement contractuel spécifique (remise d'un bon pour les envois « Colissimo » hors délai).

La quasi-totalité des saisines des consommateurs a trait directement ou indirectement à cette question du régime de responsabilité de La Poste pour les envois qui lui sont confiés, qu'il s'agisse de particuliers ou de professionnels. Une prise de conscience progressive de l'ensemble des parties sur la nécessité de traiter dorénavant cette question centrale s'impose.

S'agissant des envois de correspondance ordinaires (lettres), les réclamations de particuliers sont rares, hormis les cas où l'usager indique que c'est sur le conseil du guichetier qu'il s'est orienté vers ce produit, de préférence au choix d'un produit recommandé.

Les clients sous contrats expriment deux types d'attentes. Ils souhaitent pouvoir bénéficier, sous quelque forme que ce soit, d'une indemnisation pour les envois de lettres, notamment de prospection publicitaire qui, du fait de leur affranchissement, de leur coût de fabrication et surtout de leur nombre, représentent une valeur significative. Ils attendent également la prise en compte du préjudice subi du fait des conséquences du non acheminement des courriers (préjudice commercial notamment). On entend ici par « préjudice commercial » les conséquences d'un aléas sur l'activité d'une entreprise : perte de chiffre d'affaires, perte de clientèle ... Le Médiateur considère qu'au regard de la prestation postale utilisée et de son niveau tarifaire, ces clients ne se trouvent pas fondés à considérer qu'une indemnisation quelconque d'un préjudice commercial soit incluse dans le cadre de la prestation de base. Il se propose de retenir cette position pour toutes les prestations du service universel, sous réserve de la conclusion d'un dispositif contractuel d'indemnisation spécifique.

Pour répondre à ces attentes, plusieurs pistes existent qui méritent d'être explorées : décisions de principe visant à une indemnisation systématique dans des cas précis, recherche de dispositifs d'assurance optionnelle et facultative destinée aux clients sous contrats, initialisation d'une réflexion générale sur le régime de responsabilité et l'économie de son évolution dans la perspective d'une clarification et d'une adaptation du cadre juridique des activités postales.

Le Médiateur insiste sur diverses solutions susceptibles d'être adoptées par l'exploitant et préconise d'engager une réflexion plus globale sur le régime de responsabilité de La Poste.

Remboursement automatique et immédiat des prestations qui n'ont pu être réalisées

La première année d'activité du Médiateur a montré la nécessité de conférer pérennité et automaticité au remboursement des prestations postales qui, sans conteste (courrier déposé avec preuve du dépôt, sinistre), n'ont pu être réalisées du fait de La Poste. Il ne s'agit pas de l'indemnisation d'un préjudice, mais bien d'une mesure de protection des consommateurs qui ne saurait être assimilée à un geste commercial susceptible d'être lui-même assorti de contreparties transactionnelles.

Dans un premier temps, ce principe pourrait ne bénéficier qu'aux clients sous contrats lors de sinistres et autres événements exceptionnels, les conditions de ces envois permettant de disposer d'éléments de preuve indiscutables. Toutefois, à l'instar des réflexions menées chez certains de nos grands voisins européens, son extension progressive aux usagers individuels en cas de non réalisation d'une prestation pourrait être étudiée dans la perspective de l'adoption d'une réglementation postale nouvelle en matière de responsabilité.

La mise en place d'un système d'assurance optionnelle

Dans sa recommandation du 1^{er} août 2002, le Médiateur « *considère que s'agissant d'un client industriel, déposant des lots de courrier importants, une prise en compte de la valeur matérielle de ce courrier devrait intervenir en cas de sinistre. L'estimation de la valeur du bien peut en effet être fondée sur les coûts de fabrication de ce courrier - traitements informatisés, impression et confection des envois, frais de routage - dûment établis par les facturations des prestataires.*

Pour prendre en compte ce type de situation, le Médiateur recommande que La Poste initialise une démarche d'offre d'assurance dommages facultative, optionnelle et facturée, en direction de ses grands clients pour leurs envois en nombre. »

En réponse, La Poste avait indiqué que l'un des clients sinistrés avait effectivement souscrit une assurance à son initiative auprès d'une compagnie privée, et avait été indemnisé, ce qui confirme l'intérêt de la recommandation. La Poste indiquait d'ailleurs avoir envisagé de proposer en option une telle assurance pour ses grands clients. Elle s'engageait à ce qu'à l'avenir il soit tenu compte de la recommandation pour définir le type d'assurance complémentaire susceptible d'être proposé aux clients.

Le Médiateur avait confirmé sa recommandation, confortée par la réponse de La Poste, en insistant sur le caractère optionnel de l'assurance et sur la nécessité de tenir compte des souhaits de toutes les catégories de clients sous contrats. Cette politique suppose une information complète et systématique des clients sur la situation juridique du transport postal qu'il s'agisse de courrier ou de colis.

Dans la continuité de cette réflexion, La Poste a indiqué au Médiateur qu'un système d'assurance optionnelle sera offert très prochainement aux clients sous contrat pour le courrier publicitaire (« post-impact » et « tem'post MD »), avec deux niveaux de garantie :

- couverture du coût des affranchissements et de la valeur matérielle des envois dans la limite de 3 fois le tarif d'affranchissement pour une prime de 0,15 % de la valeur d'affranchissement,
- couverture complémentaire des risques commerciaux dans la limite de 10 fois le montant de l'affranchissement pour une prime de 0,45 % du montant de l'affranchissement.

Le Médiateur se félicite de cette décision qui répond pleinement à sa recommandation.

L'évolution du régime de responsabilité de la Poste

Le Médiateur n'a jusqu'à présent pas recommandé la mise en chantier d'une évolution du régime de responsabilité de La Poste et singulièrement de l'article L. 7, mais il est vrai que plusieurs de ses recommandations se heurtent à l'interprétation traditionnelle du principe d'irresponsabilité de l'article L. 7. Il est également vrai qu'une telle proposition ne saurait être faite directement à La Poste, mais d'abord aux services de l'Etat en charge de la réglementation du secteur postal.

La complexité croissante des chaînes de production et d'acheminement du courrier, et notamment l'externalisation des implantations, la multiplication des intervenants et le recours à la sous-traitance tant des prestataires de services (routeurs) mandatés par les clients que des transporteurs choisis par La Poste, tels sont les éléments qui justifieraient aujourd'hui un examen détaillé du régime de responsabilité postal au regard des dispositions en vigueur dans d'autres domaines et particulièrement dans le droit du transport.

Certes, le juge est libre de fonder ses décisions sur l'une ou l'autre de ces dispositions, mais l'objectif fondamental de la directive postale est de réduire les incertitudes et d'apporter au client la visibilité et les garanties indispensables en contrepartie des avantages que donne aux opérateurs de service universel le maintien d'un important domaine réservé à titre transitoire.

C'est la raison pour laquelle le Médiateur préconise un réexamen du cadre juridique applicable aux prestations de service universel.

Il appartient en premier lieu à La Poste de procéder à cette mise en chantier et de faire connaître sa position aux autorités publiques afin d'éclairer l'orientation à retenir entre deux options possibles : le droit commun des transports et l'élaboration d'un système de responsabilité limitée de l'opérateur de service universel prenant réellement en compte les attentes de ses clients. Il serait utile de résituer cette question dans la perspective du respect des règles de concurrence vis-à-vis des autres transporteurs.

Dans ce contexte particulier, il conviendrait de donner aux clients finals, i.e. les émetteurs de courrier qui sont les véritables enjeux du service universel postal, une place, des droits et des garanties adaptés au fonctionnement d'une économie moderne.

3.3 La clarification des relations avec les clients

Les saisines et témoignages des consommateurs font largement état d'un manque d'information sur les prestations du service universel : délimitation de ce service, connaissance des engagements pris par La Poste, modalités de réclamations

Ils font également apparaître la nécessité de clarifier les relations commerciales entre La Poste et ses clients.

La délimitation du service universel

Les usagers et leurs représentants manifestent une méconnaissance du contenu pratique du service universel. Si la notion peut globalement être considérée comme connue, souvent assimilée au « service public », en revanche les modalités de fixation de ce contenu sont ignorées.

Au plan concret, les subtilités de la délimitation opérée par La Poste – prestations de base uniquement, pas de pré-affranchi ou de suivi par exemple, sont largement méconnues et incomprises du grand public, bien que l'information disponible sur le site internet de La Poste soit, sur ce point, très précise.

Cette situation pourrait être corrigée par une information, même restreinte, sur le contenu du service universel, accessible au public dans les points de contacts de La Poste. S'il convient de rappeler que le site internet du Groupe comprend une présentation du service universel, on peut toutefois regretter que celle-ci ne soit pas plus facilement et directement accessible sur ce site même. Ces informations n'apparaissent pas sur la page d'accueil, pourtant riche en liens directs, mais qui ne mentionne aucunement cette notion. Il faut donc passer par la rubrique « Groupe » La Poste de ce portail, ce qui est assez paradoxal.

Le Médiateur recommande, avant toute réflexion sur le contenu du service universel et les modalités de sa détermination, de développer l'information sur le service universel dans les points de contact de La Poste, par exemple dans le cadre du « tableau » synthétique, récapitulatif des prestations et de leurs caractéristiques qui est affiché dans les points de contacts.

Dans ce cadre, le Médiateur recommande à La Poste d'informer ses consommateurs sur l'existence, les missions et les moyens de contacter le Médiateur de La Poste comme le Médiateur du service universel, notamment sur son site internet.

S'agissant du contenu du service universel, le Médiateur, attaché au caractère évolutif de ce service, tient à souligner qu'il considère comme recevable une saisine relative à une prestation de service universel enrichie de prestations dérivées, le plus souvent à « valeur ajoutée » – suivi, préaffranchissement – qui en constituent en quelque sorte la déclinaison et qui de toute manière s'appuient sur le socle de la prestation de service universel correspondante.

Clarifier les relations commerciales de La Poste avec ses clients

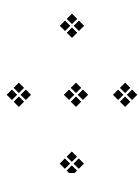
Les consommateurs paraissent mal informés des « conditions de vente » des prestations et notamment des garanties réellement apportées par certains des produits à « valeur ajoutée ». Pour ces prestations qui justiferaient de véritables documents commerciaux, une information précise est indispensable et devrait porter sur les principales caractéristiques du produit : qualité du service, régime de responsabilité Cette information pourrait être disponible soit par affichage dans les points de contacts, soit sous forme de brochures, ou, pour certains produits comme le recommandé, figurer sur le formulaire ou la liasse même, par exemple au dos de ceux-ci. C'est déjà le cas, il faut le noter, pour la réexpédition qui se présente sous la forme d'un contrat listant notamment les conditions limitatives de responsabilité.

A l'expérience de ce premier exercice, la gestion des « grands comptes » courrier eux-mêmes fait apparaître des lacunes surprenantes, tant au regard de la recherche d'une sécurité juridique minimale que des ambitions affichées par La Poste dans la gestion commerciale de ces clients stratégiques : absence de contrat « Postimpact » formalisé entre La Poste et le plaignant, le contrat étant passé entre La Poste et le routeur, paiement des affranchissements au routeur, prise en compte « commerciale » du développement courrier du plaignant sur des bases très imprécises. L'ensemble de ces éléments de constatation fait planer des doutes sur la réalité de l'information portée par La Poste à la connaissance de ses clients pour les prestations du service universel. Ils font également apparaître la très grande fragilité juridique de l'opérateur dans un domaine pourtant très susceptible de bénéficier d'une construction contractuelle.

Il est donc nécessaire de poursuivre la clarification et l'harmonisation des dispositifs contractuels, commerciaux, financiers et techniques, liant La Poste et ses grands clients, directement ou indirectement. Indépendamment des aspects de gestion et de développement stratégique de l'exploitant, seules cette clarification et cette harmonisation permettront par l'équité et la transparence ainsi instaurées, de respecter l'égalité de traitement des utilisateurs du service public postal, et, pour La Poste, de s'inscrire en conformité avec les règles de concurrence nationales et communautaires applicables à une entreprise bénéficiant de droits réservés et d'une position dominante sur certains marchés ouverts à la concurrence.

La mise en œuvre d'une procédure de traitement des plaintes des consommateurs et clients

Evoquée précédemment au titre de l'adoption des dispositions juridiques encadrant le service universel, la fixation et la mise en œuvre d'une procédure de traitement, par le prestataire de ce service, des plaintes émanant des consommateurs individuels comme des clients sous contrat ne sera pas reprise ici. Elle constitue bien entendu l'élément majeur de la clarification des relations avec les clients.



4 LES PERSPECTIVES

Le Médiateur a développé de nombreux contacts avec les principaux acteurs du secteur postal : consommateurs et leurs associations représentatives, clients sous contrat et organisations professionnelles, mais aussi acteurs institutionnels comme la Commission européenne, ou tout particulièrement, la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Télécommunications. Ces entretiens ont permis au Médiateur de présenter des perspectives d'évolution de sa fonction.

4.1 Les attentes exprimées par les associations de consommateurs auprès du Médiateur

Le Médiateur a contacté l'ensemble des associations agréées pour les tenir informées de sa prise de fonction. De nombreuses organisations, parmi les plus représentatives, ont souhaité rencontrer rapidement le Médiateur afin d'initialiser un dialogue.

Lors de ces entretiens, qui se sont déroulés à la fin de l'année 2002, toutes les associations se sont déclarées favorables à l'existence et au contenu de la fonction de Médiateur du service universel postal, même si, de manière très naturelle, certaines associations attendaient manifestement d'en constater l'apport concret. Seuls les positionnements respectifs des deux médiateurs « postaux » ont fait l'objet d'interrogations, levées depuis par l'adoption d'un protocole précis. En l'absence de procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel conforme aux obligations de l'article R.1 du code des postes et télécommunications, ce protocole constitue, pour partie, la seule méthode de traitement existante.

Les critiques à l'égard du fonctionnement des services postaux ont souvent été vives, en particulier s'agissant de certains services à valeur ajoutée comme les envois recommandés ou la réexpédition. Les observations portent également sur la mauvaise prise en compte et l'absence de procédure lisible de traitement des réclamations. L'irresponsabilité issue du L 7 est plus particulièrement stigmatisée par certaines associations.

Les associations se sont toutes interrogées sur la délimitation du service universel et plusieurs se sont étonnées de la procédure suivie pour établir la liste des produits constituant ce service.

Elles jugeaient globalement leurs relations avec La Poste insuffisamment constructives : information et non échange, peu de prise en compte de leurs remarques, peu d'association aux grands projets. Le déficit relationnel avec l'administration de tutelle était encore plus nettement souligné.

S'agissant de la question de la saisine directe du Médiateur (sans passage préalable par une association), les associations sont partagées. Une incitation à une saisine indirecte pour améliorer la qualité des dossiers est largement souhaitée. Toutes les associations attendent un retour d'information sur les dossiers traités.

Pour la suite des relations avec le Médiateur, après la phase d'initialisation de la fonction qui privilégie des contacts bilatéraux, des réunions de type « conseil » sont souhaitées pour autant qu'il s'agisse de lieux d'échanges et non d'affrontement, et qu'un dialogue puisse s'instaurer avec les responsables des questions postales.

L'instauration de relations contractualisées avec le Médiateur du groupe La Poste

Le Médiateur du Service universel postal et le Médiateur du Groupe La Poste ont signé le 26 mars 2003 un protocole.

Son objet est pour les deux Médiateurs de déterminer un ensemble de pratiques destinées à clarifier et à faciliter leurs relations, dans le respect des obligations juridiques et spécifiques s'imposant à l'un ou à l'autre.

Cette démarche a pour objectif prioritaire d'apporter aux activités respectives des deux Médiateurs la plus grande efficacité conjointe au bénéfice des consommateurs.

Le protocole analyse de manière exhaustive les situations susceptibles de se présenter :

- saisines du Médiateur du service universel postal n'entrant pas dans le champ de ses compétences,
- saisines du Médiateur du service universel faisant l'objet d'une instruction en cours par le Médiateur du Groupe La Poste
- autres saisines du Médiateur du service universel postal
- saisine de l'un des deux médiateurs pour réexamen d'un dossier précédemment et complètement instruit par l'autre Médiateur.

Dans chaque cas, le protocole s'efforce d'apporter des solutions facilitant un traitement rapide et efficace.

4.2 Les propositions pour adapter la fonction de Médiation aux évolutions du secteur postal

Les orientations communautaires

Plusieurs réunions avec les services de la Commission, directions générales « Concurrence » et « Marché intérieur » (en charge des questions postales), en 2001 et 2002, ont permis au Médiateur d'informer de manière très complète la Commission sur la mise en place effective de sa fonction.

Il a évoqué ses moyens, les dossiers déjà traités et les perspectives d'avenir. Il a souligné le caractère effectif de cette fonction, répondant manifestement à des attentes fortes des consommateurs comme en témoignent les saisines déjà opérées, et le fonctionnement réel et efficace des dispositions juridiques qui encadrent son activité.

La Commission s'est tout particulièrement intéressée à la saisine et à l'instruction menée en application des dispositions de l'article R 1-9, ainsi qu'aux possibilités offertes par l'article R 1-10.

La Commission s'est fait préciser les positionnements respectifs du Médiateur du service universel postal et du Médiateur de La Poste, évoquant l'intérêt d'un « code » pour établir les relations entre les deux médiateurs (le « protocole » précédemment évoqué constitue désormais une réponse appropriée à cette demande).

La Commission a indiqué qu'elle considère que la mise en place du Médiateur telle qu'elle est désormais opérée est de nature à répondre, globalement comme en détail, aux injonctions ou préoccupations exprimées par sa décision du 23 octobre 2001 et sa lettre du 8 mars 2002, dans le cadre du traitement de la plainte du SNELPD.

Prenant acte de la diversité des situations dans l'Union, la Commission, informée du projet d'autorité de régulation commune aux secteurs des postes et des télécommunications par les services de l'Etat, a rappelé sa neutralité quant aux relations à prévoir entre le Médiateur du service universel postal et cette nouvelle autorité.

De manière plus générale, s'agissant du cadre juridique des activités postales, la Commission insiste sur le fait que « *les activités postales doivent aller vers le droit commun, qu'il s'agisse du droit de la consommation comme du droit des transports* ».

La Commission a insisté sur les nécessaires garanties devant entourer les conditions d'accès au réseau postal. En tout état de cause, le transfert vers le régulateur de compétences tarifaires, la détermination et le suivi d'obligations pour les opérateurs devraient largement contribuer à apporter les garanties demandées pour les conditions d'accès au réseau : il demeurerait ainsi pertinent de distinguer, au travers de deux entités indépendantes, entre la fixation et le suivi des relations entre opérateurs, notamment les modalités d'accès aux réseaux et d'interconnexion, qui relèvent pleinement du régulateur, et les relations entre les opérateurs et leurs clients, qui continueraient de relever du Médiateur.

La Commission rappelle que la directive n'impose pas, en matière postale, un schéma d'organisation de la répartition des compétences entre entités, pour autant que les obligations fixées soient effectivement respectées et que l'organisation retenue soit claire et pérenne.

Les projets pour l'organisation du secteur au plan national

Consulté par le Président de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Télécommunications sur un projet de texte modifiant le cadre juridique du secteur postal, le Médiateur du service universel postal a formulé des propositions sur la fonction de médiation dans le cadre de l'organisation nouvelle du secteur.

En premier lieu, le Médiateur s'est félicité que la transposition de la directive 2002/39/CE opérée par ce texte permette de compléter et de conforter les mesures prises antérieurement dans le cadre de la transposition de la directive 97/67/CE, s'agissant tout particulièrement des dispositions de l'article 19 de cette directive, relatif aux voies de réclamation ouvertes aux consommateurs.

La transposition de la directive 97/67/CE s'était traduite, dans le cadre du décret du 28 décembre 2001, codifié aux articles R 1 à R 1-10 du code des postes et des télécommunications, par la définition des modalités de fixation d'une procédure de traitement des plaintes des usagers interne au prestataire de service universel ainsi que par la création du Médiateur, instance d'appel indépendante pour les plaintes qui n'auraient pas trouvé d'issue jugée satisfaisante par le consommateur dans le cadre de cette procédure interne. Toutefois, le champ d'application de ces dispositions est jusqu'à présent limité au seul prestataire du service universel.

Si le projet de texte ne faisait aucunement référence au Médiateur lui-même, il prévoyait en revanche que son dispositif d'application -décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CSSPPT- traiterait des « *dispositions relatives au traitement des réclamations des usagers* » (article 11 du projet de loi).

Le Médiateur comprend cette disposition comme l'annonce par les Autorités françaises de leur volonté d'adosser les articles R 1 à R 1-10 du code à une légitimité législative et d'utiliser pleinement les possibilités nouvelles offertes aux Etats membres par la directive 2002/39/CE, postérieure au décret créant la fonction de Médiateur.

En l'occurrence, ainsi que le considérant 28 de la directive 02/39/CE l'explique très clairement, il s'agit d'étendre aux consommateurs de services assurés par des prestataires autorisés des garanties en matière de traitement de leurs réclamations identiques à celles offertes aux clients du prestataire du service universel. Le Médiateur note donc avec satisfaction que l'avant projet a retenu de moderniser le cadre national en le complétant par la transposition de ces dispositions, optionnelles, au bénéfice des consommateurs.

Ainsi se dessine l'économie du décret prévu par le projet de loi qui, tout en confortant le dispositif actuel, complétera l'article R 1 en étendant l'obligation de fixation d'une procédure de traitement des plaintes des consommateurs à l'ensemble des prestataires autorisés. Les compétences du Médiateur seront élargies pour lui permettre de traiter, selon les procédures actuellement réservées aux seules prestations assurées par La Poste, les plaintes relatives à l'ensemble des prestations relevant du champ des autorisations. Le moment venu, le Médiateur apportera son plein concours à l'élaboration de ces dispositions juridiques.

Il propose de donner dès à présent au secteur postal, dans le cadre du dispositif d'application de la loi, une véritable structure de médiation juridiquement établie et pérenne. Cette démarche pourrait utilement s'inspirer du dispositif adopté pour le secteur bancaire, dans le cadre de la loi dite « MURCEF ».

Il s'agit d'établir un statut pour les médiateurs des opérateurs, y compris pour le Médiateur de La Poste au titre des activités « courrier » : leur fonction serait identifiée et leurs missions précisées dans le cadre de la définition des procédures de traitement des plaintes internes aux opérateurs. A défaut de médiateur nommé par un opérateur, le traitement des réclamations des clients de celui-ci pourrait être confié au Médiateur du secteur postal.

Naturellement, sa fonction d'appel indépendante actuelle, répondant en tout état de cause aux obligations de l'article 19 de la directive 97/67/CE, ne pourrait elle-même qu'être élargie pour satisfaire aux orientations de la directive 2002/39/CE.

A l'instar du domaine bancaire, un véritable suivi de l'activité de médiation du secteur postal pourrait être mis en place, au travers notamment d'un comité de médiation du secteur postal, sous l'égide du Médiateur du secteur postal.



Comment contacter le Médiateur du service universel postal ?

Saisines

Qu'il s'agisse :

- de saisir le Médiateur d'une plainte,
- d'informer le Médiateur ou de lui faire part de vos propositions sur le fonctionnement du service universel postal,
- de demander son avis lors de l'élaboration ou de la modification d'un contrat.

Vous pouvez adresser votre courrier à :

M. Yann PÉTEL
Médiateur du service universel postal

Médiasup
Tour Gamma A
193-195, rue de Bercy
75 572 Paris Cedex 12

Pour plus d'information sur la mission ou l'activité du Médiateur

Il est vous est possible de consulter le site du Ministère (www.minefi.gouv.fr), à la rubrique « le ministère / accès thématiques / le médiateur du service universel postal) qui présente la fonction et l'activité du Médiateur.

Le rapport est également accessible sur le site de la documentation française (www.ladocumentationfrancaise.fr), rubrique « bibliothèque des rapports publics ».