



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 septembre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation du septième
protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle,*

PAR M. JEAN-PAUL DUPRÉ,

Député

Voir les numéros :

Sénat : **289, 379** et T.A. **121** (2006-2007)

Assemblée nationale : **116**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE ORGANISATION AU SERVICE DES ÉCHANGES POSTAUX	7
A – LE RÔLE DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE	7
B – LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION	8
II – LE SEPTIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONSTITUTION DE L'UNION POSTALE	11
A – LES ACTES DE L'UPU	11
B – LES MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES DE 2004	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation du septième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle, adopté à Bucarest le 5 octobre 2004.

Organisation internationale méconnue, pourtant créée en 1874, l'Union postale universelle (UPU) vise à développer la communication sociale, culturelle et commerciale entre les peuples grâce à un fonctionnement efficace des services postaux.

Les 191 pays membres de cette organisation spécialisée des Nations Unies constituent un territoire postal unique au sein duquel la circulation du courrier est libre et le service postal universel encouragé.

Principal forum de coopération entre les acteurs du secteur postal, l'Union fixe des règles pour les échanges de courrier international et formule des recommandations pour stimuler la croissance des volumes de courrier et améliorer la qualité du service offert aux clients.

Le Congrès de Bucarest a donné lieu à la septième révision de la Constitution dont l'UPU s'est dotée en 1964. Ces modifications modestes sont aujourd'hui soumises à l'approbation du Parlement.

I – UNE ORGANISATION AU SERVICE DES ÉCHANGES POSTAUX

La croissance du commerce international lors de la révolution industrielle et l'invention du timbre poste en 1840 en Angleterre ont accentué la complexité des échanges postaux à la fin du XIX^{ème} siècle. La nouvelle règle selon laquelle l'expéditeur et non plus le destinataire paie l'affranchissement rendait indispensable la signature d'ententes postales entre les différents pays.

Afin de simplifier les formalités et de réduire les coûts postaux, il fut donc envisagé de substituer à la multitude des accords bilatéraux un accord multilatéral uniformisant les règles de l'acheminement du courrier international.

Après l'échec des premières discussions en 1863, une conférence à Berne en 1874 réunit 22 pays qui approuvent la création d'une organisation internationale. Le traité de Berne instaurant l'Union générale des postes est signé le 9 octobre 1874. Trois ans plus tard, l'organisation est rebaptisée Union postale universelle, en raison du nombre grandissant d'États membres. En 1948, l'Union postale universelle devient l'une des institutions spécialisées des Nations Unies.

L'Union postale universelle compte aujourd'hui 191 États membres dans lesquels plus de 6 millions de personnes s'occupent chaque jour de la distribution du courrier.

A – Le rôle de l'Union postale universelle

L'objectif premier de l'Union postale universelle (UPU) est de favoriser un service postal de qualité et accessible partout dans le monde. Sa mission fondamentale consiste à « *développer la communication sociale, culturelle et commerciale entre les peuples de la planète* ». L'UPU veille également au bon fonctionnement des services postaux et à la libre circulation des envois entre les différents États membres.

Elle constitue le principal forum de coopération entre les acteurs du secteur postal, permettant d'entretenir un véritable réseau universel offrant des produits et des services modernes. L'organisation remplit ainsi un rôle de conseil, de médiation et de liaison et fournit éventuellement une assistance technique. Elle fixe des règles pour les échanges de courrier international et formule des recommandations pour stimuler la croissance des volumes de courrier et améliorer la qualité du service offert aux clients.

Elle n'intervient cependant pas dans les domaines de compétence des postes nationales. Celles-ci fixent en effet leurs propres tarifs et décident de la nature et de la quantité de timbres-poste à émettre ainsi que du mode de gestion de l'exploitation et du personnel postal.

B – Le fonctionnement de l’Union

Le fonctionnement de l’UPU s’articule autour de cinq organes. Le français demeure la langue officielle, en dépit de l’adoption en 1994 de l’anglais comme langue de travail au bureau international.

Bien qu’agence spécialisée des Nations Unies depuis 1948, elle est financée directement par les États membres. Elle collabore, en revanche, avec d’autres organismes onusiens tels que l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le programme des Nations Unies pour l’environnement ainsi qu’avec d’autres institutions internationales (organisation de l’aviation civile internationale, organisation internationale de normalisation, organisation mondiale des douanes).

1. Les organes

L’Union postale universelle compte cinq organes différents : le congrès postal universel, le conseil d’administration, le conseil d’exploitation postale, le bureau international et le comité consultatif auxquels il convient d’ajouter les unions restreintes.

Le congrès postal universel

Autorité suprême de l’Union, le Congrès se réunit tous les quatre ans. Composé des représentants de tous les États membres, il détermine les orientations de l’institution et en approuve le budget. Sa fonction législative a été réduite au profit des questions stratégiques, le pouvoir de réglementation étant délégué aux deux conseils. Le Congrès élit le directeur général et le vice-directeur général du bureau international ainsi que les membres du conseil d’administration et du conseil d’exploitation postale.

Le conseil d’administration

Réunissant 41 États membres tous les ans à Berne, le conseil d’administration supervise les activités de l’Union et assure la continuité des travaux de l’UPU entre les Congrès. Il traite les questions administratives, juridiques et législatives. Il est également chargé de la promotion et de la coordination de l’assistance technique entre les membres. Enfin, il approuve les décisions du conseil d’exploitation postale.

Le conseil d’exploitation postale

Composé des représentants de 40 États membres élus par le Congrès, il examine les questions techniques et d’exploitation intéressant le service postal international. Il encourage l’introduction de nouveaux produits postaux en diffusant les expériences des postes nationales. Il adresse, en outre, des recommandations aux membres sur les normes à adopter en matière de technologie ou d’exploitation ou sur les procédures à uniformiser.

Le comité consultatif

Créé en septembre 2004, il réunit des organisations non gouvernementales représentant les clients, des prestataires de services de distribution, des associations de travailleurs, des fournisseurs de biens et de services ainsi que d'autres organismes intéressés par les services postaux internationaux et représentant des sociétés de marketing direct, des opérateurs privés, des expéditeurs internationaux, des associations philatéliques et des éditeurs. Le conseil d'administration et le conseil d'exploitation postale de l'UPU désignent également des États membres pour siéger au Comité. Il offre aux acteurs postaux autres que les opérateurs ou régulateurs publics la possibilité de s'exprimer lors des délibérations de l'organisation.

Le bureau international

Il apporte un soutien logistique aux différents organes de l'UPU. Employant 150 permanents provenant de 40 pays, il fournit également des conseils aux différents États membres.

Les unions restreintes

Elles réunissent des pays géographiquement ou culturellement proches pour traiter des questions de coopération en matière postale. Il existe actuellement 17 unions restreintes : Association des opérateurs des postes et télécommunications des pays et territoires de langue officielle portugaise (AICEP) ; Association des opérateurs postaux publics européens (PostEurop) ; Commission arabe permanente des postes (CAPP) ; Commission des services financiers postaux européens (CSFPE) ; Communauté régionale des postes et télécommunications (CRPT) ; Conférence des administrations des postes et télécommunications de l'Afrique centrale (CAPTAC) ; Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT) ; Union africaine des postes et télécommunications (UAPT) ; Union panafricaine des postes (UPAP) ; Union postale africaine (UPAf) ; Union postale balte (UPB) ; Union postale des Caraïbes (UPC) ; Union postale de l'Asie et du Pacifique (APPU) ; Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal (UPAEP) ; Union postale des pays du Nord (UPPN) ; Union postale du Sud et de l'Ouest de l'Asie (UPSOA).

2. Le financement

Le financement de l'UPU est indépendant de l'organisation des Nations Unies. Ce sont les États membres qui financent l'organisation selon un système de classes de contribution. Lors de leur admission, les nouveaux membres peuvent choisir l'une des douze classes de contribution, comprenant de 1 à 50 unités. Une classe de contribution supplémentaire d'une demi-unité est réservée aux pays les moins avancés. Actuellement cinq pays figurent dans la classe de contribution maximale (50 unités). Depuis 1997, l'UPU a adopté une politique de croissance zéro, consistant à maintenir le budget en dessous du niveau de l'inflation. L'UPU est l'une des institutions de l'ONU dont le budget est le moins élevé avec environ 22 millions d'euros.

II – LE SEPTIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONSTITUTION DE L’UNION POSTALE

Lors du 23^{ème} Congrès qui s’est tenu à Bucarest du 15 septembre au 5 octobre 2004, les pays membres ont adopté le septième protocole additionnel à la Constitution de l’UPU. Cette révision constitutionnelle de portée limitée concerne principalement les actes de l’UPU.

A – Les actes de l’UPU

Acte fondamental contenant les règles organiques de l’Union, la Constitution ne peut être modifiée que par un protocole additionnel, soumis à la ratification des États membres.

La Constitution, datant du Congrès de Vienne 1964, rappelle l’objectif de l’UPU fondé sur la garantie de la liberté de transit sur un territoire postal unique ainsi que la compétence de l’Union en matière d’amélioration des services postaux, de coopération internationale et d’assistance technique.

Elle détermine les organes et les principes du financement de l’UPU. Elle définit les différentes catégories d’actes, les conditions de leurs modifications ainsi que les conditions d’adhésion à ceux-ci. Elle fixe les conditions d’adhésion à l’Union ou de retrait.

Les dispositions relatives à l’application de la Constitution et au fonctionnement de l’Union font l’objet du règlement général, révisé à chaque congrès.

Les règles communes applicables au service postal international et les dispositions concernant les services de la poste aux lettres et des colis postaux sont énoncées dans la convention et ses règlements. Le règlement de la poste applicable aux lettres et le règlement concernant les colis postaux constituent des accords conclus par les administrations postales nationales élues par le congrès au conseil d’exploitation postale. Ce dernier est habilité à modifier les règlements lors de ses sessions annuelles.

La convention et ses règlements sont obligatoires pour tous les pays membres. L’arrangement concernant les services de paiement de la poste et son règlement ne sont obligatoires que pour les pays qui sont parties à l’arrangement.

B – Les modifications constitutionnelles de 2004

Le Congrès de Bucarest a modifié cinq dispositions de la Constitution.

1. Le préambule

L'article 1^{er} du protocole complète le préambule de la Constitution en définissant les missions de l'Union. Cette modification vise à consacrer la notion de « service postal universel » que le conseil d'administration de l'UPU avait décidé de promouvoir dans une résolution de 1998.

L'Union se voit donc confier l'ambitieux objectif de « *stimuler le développement durable des services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles* ».

Celui-ci se traduit dans les missions suivantes : garantir la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés ; encourager l'adoption de normes communes équitables et l'utilisation de la technologie ; assurer la coopération et l'interaction entre les parties intéressées ; favoriser une coopération technique efficace ; veiller à la satisfaction des besoins évolutifs des clients.

2. Les définitions

L'article 2 du protocole introduit dans la Constitution un article 1^{er} bis rassemblant les définitions des principaux termes employés dans les actes de l'UPU afin de conférer à ces derniers une valeur juridique. Sont ainsi explicitées les expressions suivantes : service postal, pays membre, territoire postal unique, liberté de transit, envoi de la poste aux lettres, service postal international.

3. Les réserves

Le protocole (art. 3) modifie l'article 22 de la Constitution, relatif aux actes de l'UPU afin de renforcer la valeur juridique de certains d'entre eux.

Il prévoit donc que les dispositions de la Constitution, comme du règlement général, ne peuvent faire l'objet d'aucune réserve de la part des États.

4. La règle de majorité

L'article 4 restreint les modalités de vote concernant les modifications de la Constitution lors du congrès. L'article 30 de la Constitution prévoit désormais que seuls les États dont le droit de vote n'a pas été suspendu pour non-paiement des contributions participent au vote à la majorité des deux tiers nécessaires pour approuver les propositions constitutionnelles.

5. La convention et les arrangements

Le protocole (art. 5) modifie l'article 31 afin de préciser les règles relatives à la mise à exécution de la convention et des arrangements. Ils devront être mis à exécution simultanément et avoir la même durée.

Enfin, l'article 6 détermine les modalités d'adhésion au protocole tandis que l'article 7 fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 pour une durée indéterminée.

CONCLUSION

Les modifications constitutionnelles de portée restreinte proposées par le septième protocole ne peuvent que recueillir l'avis favorable de votre rapporteur qui recommande donc l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 18 septembre 2007.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Jacques Myard** s'est félicité que la langue française continue de s'imposer à l'UPU en dépit des offensives anglo-saxonnes, citant en exemple la Constitution de l'Union rédigée en français.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (*n° 116*).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.