

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de la Convention postale universelle

NOR : MAEJ1419902L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de la convention

1-1 Le cadre général

L'Union postale universelle (UPU) créée en 1874 est une organisation intergouvernementale du système des Nations Unies qui réunit 192 pays membres.

Elle a pour mission de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles ainsi que de garantir la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés.

Les Actes de l'UPU régissent les modalités d'acheminement et de distribution des envois postaux internationaux. Ils garantissent la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés et visent à encourager l'adoption de normes communes et équitables. Les Actes régissent également les rapports entre les États et entre les opérateurs désignés par les États pour assurer les obligations découlant de ces Actes. Ces Actes sont composés de :

- La Constitution avec ses protocoles additionnels : c'est l'Acte fondamental, qui comprend les règles organiques de l'Union et la définition des Actes de l'UPU ;
- Le Règlement général, qui comporte les dispositions assurant l'application de la Constitution et le fonctionnement de l'Union ;
- La Convention postale universelle et ses Règlements d'exécution qui fixent les règles communes applicables au service postal international.

Ces actes sont obligatoires pour tous les pays membres.

Les congrès :

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des pays membres de l'UPU se réunissent notamment pour amender les Actes. Lors du Congrès de Doha qui s'est tenu du 24 septembre au 15 octobre 2012, la Convention postale universelle a fait l'objet, comme à chaque congrès, des amendements estimés nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du service postal international et prendre en compte les évolutions de ce secteur. Entrant dans le champ d'application de l'article 53 de la Constitution, la Convention fait donc aujourd'hui l'objet d'un projet de loi.

La Constitution n'a fait l'objet d'aucune modification lors du Congrès de Doha 2012.

Comme lors des précédents congrès, les plénipotentiaires ont fixé pour les années 2013 à 2016 le plafond des dépenses. Ce plafond a été maintenu à 37 235 000 de francs suisses comme fixé par le Congrès de Genève pour 2011 et 2012. Chaque pays membre acquitte un nombre d'unités qui correspondent à la classe de contribution à laquelle il appartient. La France fait partie des quatre plus gros contributeurs avec le Japon, les États-Unis et le Royaume uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord avec une contribution calculée sur 50 unités. Elle acquitte également des frais de traduction pour les réunions du congrès et des conseils.

Entre deux congrès, la gestion des affaires est assurée par :

- Le Conseil d'administration :

Il est composé de 41 pays membres élus par le Congrès. Il assure la continuité des travaux de l'organisation. Il examine les questions réglementaires, administratives et juridiques et approuve le budget et les comptes de l'Union. La France est membre élue de ce Conseil.

- Le Conseil d'exploitation postale :

Il comprend 40 membres élus par le Congrès, dont la France, et traite des problèmes techniques et des questions d'exploitation.

- Le Bureau international :

Sous la responsabilité d'un directeur général, ce bureau apporte un soutien logistique aux organes de l'UPU. Il favorise la coopération technique entre les membres de l'Union.

- Le Comité consultatif :

Créé en 2004, le Comité consultatif est composé des nouveaux acteurs de l'économie postale : coursiers internationaux, fédérations d'industriels, organisations non gouvernementales, associations de consommateurs, associations intéressées par le secteur postal, syndicats de personnel. Ce comité contribue aux travaux des instances par des avis et recommandations.

L'UPU a su élargir son action et ses objectifs pour adapter et moderniser à la fois les règles relatives aux envois postaux internationaux et les relations entre opérateurs et clients et entre opérateurs. Cette organisation intergouvernementale s'adapte également aux évolutions du secteur postal qui ont abouti dans la plupart des pays à la séparation juridique et fonctionnelle des États et des opérateurs postaux et à la libéralisation des marchés internationaux.

1-2 La Convention postale universelle adoptée par le Congrès de 2012

En 1964, le Congrès de l'UPU tenu à Vienne a modifié la structure générale de la Convention qui regroupait à l'époque les dispositions à caractère organique et celles relatives au service postal. Le Congrès a divisé la Convention et son Règlement d'exécution en quatre Actes distincts : la Constitution, le Règlement général, la Convention et le Règlement d'exécution concernant la poste aux lettres. Les Congrès suivants ont continuellement révisé les Actes de l'UPU selon les besoins notamment la Convention postale universelle. En 1969, après des années d'étude, le Congrès de Tokyo a mis en place le système de frais terminaux, investissant l'Union d'une nouvelle fonction consistant à coordonner la gestion des intérêts économiques des postes de ses pays membres. Le Congrès de Pékin en 1999 a incorporé la notion de service postal universel dans la Convention. En 2004, le Congrès de Bucarest a intégré une procédure concernant la désignation de la ou des entités chargées de remplir les obligations découlant de la Convention mise à la charge des États ainsi que l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie environnementale. Le Congrès de Genève de 2008 a notamment délimité les questions d'ordre stratégique et réglementaire de celles d'exploitation ; ainsi il a introduit dans la Convention, la distinction entre « pays membre » ou « opérateur désigné » selon que la disposition concernée apparaît du ressort des gouvernements ou du ressort de leurs opérateurs en charge des questions d'exploitation.

La Convention postale universelle adoptée par le Congrès de Doha comprend comme les précédentes quatre parties :

- 1- les règles communes au service postal international (articles 1^{er} à 12),
- 2- les règles applicables à la poste aux lettres et au colis postaux (articles 13 à 28),
- 3- rémunération (articles 29 à 37),
- 4- dispositions finales (articles 38 à 40).

A cette Convention postale de 2012 est joint un Protocole final signé par les plénipotentiaires qui comprend 16 articles. Il rassemble, conformément à l'article 1^{er} paragraphe 1.8 de la constitution de l'UPU, toutes les réserves¹ émises par les pays membres lors du Congrès.

¹ Une réserve est une disposition dérogatoire par laquelle un pays membre vise à exclure ou à modifier l'effet juridique d'une clause d'un Acte, autre que la Constitution et le Règlement général, dans son application à ce pays membre. Toute réserve doit être compatible avec l'objet et le but de l'Union tels que définis dans le préambule et l'article premier de la Constitution. Elle doit être dûment motivée et approuvée par la majorité requise pour l'approbation de l'Acte concerné et inséré dans son Protocole final.

L'article 39 de la Convention postale universelle fixe le principe que les pays membres qui n'ont pu faire partager leur point de vue par les autres pays membres doivent se rallier à l'opinion de la majorité. Il s'agit, en effet, de préserver l'application homogène des règles relatives au service postal international sur le territoire postal unique défini à l'article 1^{er} paragraphe 1.3 de la constitution de l'UPU. Ainsi, la réserve :

- ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but de l'Union,
- doit se faire en cas de nécessité absolue,
- doit être présentée sous la forme d'une proposition écrite.

La réserve doit être approuvée par le Congrès selon la majorité requise pour la modification de l'article auquel se rapporte la réserve.

La France a émis deux réserves qui figurent, respectivement, aux articles III et XII du Protocole final qui concerne les articles 7 (envois pour aveugles) et 28 (dépôt à l'étranger d'envois de la poste aux lettres).

Les principales modifications apportées par le Congrès de 2012 portent sur :

➤ **Les données personnelles (art. 1^{er} et 12)**

L'article 1^{er} en fixe la définition : ce sont les « *informations nécessaires pour identifier un usager du service postal.* »

L'article 12 fixe les principes concernant l'utilisation des données personnelles telles que définies à l'article 1^{er} de la Convention :

- utilisation aux seules fins pour lesquelles elles ont été recueillies conformément à la législation nationale ;
- divulgation aux seuls tiers autorisés par la législation nationale ;
- obligation d'assurer la confidentialité et la sécurité des données personnelles des usagers dans le respect de la législation nationale ;
- information des usagers de l'utilisation qui est faite de leurs données personnelles et de la finalité de leur collecte.

Le Congrès a pris en compte la nécessité d'assurer la confidentialité des données collectées par les opérateurs autorisés et la protection et la sécurité de ces données personnelles. Les modalités visant cette protection sont celles de la législation du pays membre.

La Poste qui est l'opérateur désigné pour assurer les obligations de l'UPU au titre de la Convention postale universelle est soumise aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et par la loi n° 78-583 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Ainsi, la France comme les autres États membres de l'Union européenne appliquera les dispositions précitées de la Convention postale à la lumière des dispositions de ces deux lois précitées et de tout autre dispositif qui entrerait en vigueur pendant la durée d'application de la Convention postale universelle.

➤ **Exonération des taxes postales (art. 7)**

L'article 7 concerne l'exonération de taxes postales dont il a élargi le champ.

* Pour les prisonniers de guerre et internés civils, cette exonération a été élargie aux services postaux de paiement (mandats, virements postaux, mandat de remboursement).

* Pour les aveugles et les organisations pour aveugles. La précédente Convention postale indiquait que « les cécogrammes sont exonérés de toutes taxes postales, à l'exclusion des surtaxes aériennes ». La nouvelle Convention postale prévoit maintenant une exonération de toutes taxes postales à l'exclusion des surtaxes aériennes pour les envois envoyés par ou pour les aveugles et par une organisation pour les personnes aveugles dans la mesure où ces envois sont admissibles dans le service intérieur de l'opérateur désigné d'origine. La Convention de Doha définit successivement les termes : aveugle, organisation pour les aveugles ainsi que les envois pour aveugles.

La France a déposé une réserve concernant cet article (cf. ci-dessous) car elle a mis en place dans ce domaine une réglementation nationale (arrêté du 2 janvier 2009). Elle garantit la gratuité des cécogrammes en envoi ordinaire ou en recommandé. La notion de cécogrammes visant les envois écrits ou imprimés en braille, les envois imprimés sur papier spéciaux destinés aux impressions à l'usage des aveugles et les enregistrements sonores ou numériques. L'opérateur désigné dispose en contrepartie de ce service postal gratuit d'une compensation versée par l'État au titre de la solidarité nationale. La France ne souhaite pas remettre en cause ces dispositions négociées avec les associations et organisations représentatives des personnes malvoyantes.

➤ **Timbres-poste (art. 8)**

L'article 8 relatif au timbre-poste a été complété par un paragraphe supplémentaire visant à la comptabilité de tous les timbres-poste notamment ceux utilisant de nouvelles technologies avec les machines destinées au traitement du courrier.

➤ **Sécurité postale (art. 9)**

L'article 9 de la Convention traite des obligations en matière de sécurité postale. Le premier paragraphe de cet article a été complété par une obligation des pays membres et des opérateurs désignés de se conformer aux normes de sûreté de l'Union. En effet, la sûreté aérienne est actuellement un secteur très sensible où les exigences et la réglementation en matière de sûreté se développent. Pour maintenir la qualité de service et la compétitivité des opérateurs postaux, les pays membres et leurs opérateurs désignés doivent améliorer leurs mesures de sûreté et les rendre conformes aux critères internationaux minimaux. Les normes de sûreté de l'Union postale universelle intègrent ces exigences minimales. Dans le cadre de la stratégie qui doit être mise en place concernant la sécurité par les pays membres et les opérateurs désignés, les exigences relatives à la fourniture de données électroniques préalables pour les envois postaux identifiés, adoptés par le conseil d'administration et le conseil d'exploitation postale, devront être prises en compte. En effet, les autorités chargées de la sûreté et de la sécurité reconnaissent de plus en plus la nécessité d'envoyer des données électroniques préalables concernant les expéditions postales internationales qui seront utilisées à la fois à des fins douanières et à des fins de sûreté et de sécurité de l'aviation. La fourniture de données électroniques préalables est complémentaire à l'utilisation d'équipements de scannage permettant de réaliser des inspections non intrusives. Cette disposition a fait l'objet d'une proposition de 20 États membres de l'Union dont la France. Elle découle des travaux menés dans le cadre de la Commission européenne relatifs à la réglementation douanière.

Le nouveau paragraphe 2 précise que les mesures de sécurité internationales doivent être prises collectivement dans tous les processus de préparation et de prise de décisions. Les mesures de sécurité doivent être proportionnelles aux risques et coordonnées au niveau international sans ralentir le flux de courrier.

➤ **Classification des envois de la poste aux lettres selon le format (art. 14)**

L'article 14 fixe la classification des envois de la poste (les lettres, les cartes postales, les imprimés, les célogrammes, les journaux, etc.). Trois classes sont retenues dont les particularités sont fixées dans le règlement d'exécution. Il s'agit d'harmoniser la définition de la poste aux lettres avec celles sur les frais terminaux (article 28) qui fait référence aux envois postaux définis selon leur format. Il est donc nécessaire de définir les envois postaux également selon leur format.

➤ **Les services supplémentaires (art. 15)**

L'article 15 inclut maintenant dans les services supplémentaires que peuvent assurer les pays membres et leurs opérateurs désignés, le service de retour des marchandises par le destinataire à l'expéditeur d'origine sur autorisation de ce dernier. Il s'agit d'un service totalement nouveau, différent du retour régulier des envois non distribuables. Ce service est très attendu notamment par les acteurs de l'e.commerce.

➤ **Les services électroniques postaux (art. 17)**

L'article 17 donne la possibilité aux pays membres ou aux opérateurs désignés de convenir entre eux de participer à des services électroniques postaux limitativement énumérés et définis : le courrier électronique, le courrier électronique postal, le cachet postal de certification électronique et la boîte aux lettres électroniques. Il s'agit de services facultatifs dont la mise en œuvre est laissée à l'appréciation des pays ou des opérateurs. Par rapport aux dispositions de l'article 14 de la Convention postale adoptée lors du Congrès de 2008, cet article 17 ne concerne que les services électroniques postaux qui comprennent maintenant un nouveau service : la boîte aux lettres électronique postale.

➤ **Les envois non admis (art. 18, 16, 7)**

L'article 18 traite des envois non admis et des interdictions. Une modification rédactionnelle a été apportée au paragraphe 2.1.3 afin de bien viser les objets de contrefaçon qui sont interdits. Au paragraphe 3.3 il est maintenant indiqué que les marchandises dangereuses spécifiquement mentionnées dans les Règlements comme admissibles sont admises dans les envois postaux.

Au paragraphe 4.3.1, les animaux vivants sont admis si le transport par la poste est autorisé non seulement par la réglementation postale mais aussi par la législation nationale.

Il est à noter que l'article 16 de la Convention postale universelle adoptée par le Congrès de 2008 relatif aux matières radioactives et substances infectieuses admissibles a été supprimé. Ces dispositions ont été transférées dans les Règlements.

La modification du paragraphe 7 a été mise en cohérence avec l'article 7 paragraphe 3 concernant les imprimés et envois pour les aveugles.

➤ **Les réclamations (art. 19)**

La principale modification de l'article 19 vise à prendre en compte la suppression du service d'envois à livraison attestée qui est un service facultatif, offert entre les pays sur une base uniquement bilatérale.

➤ **Contrôle douanier (art. 20)**

L'article 20, paragraphe 3 a été modifié afin de prendre en compte les dispositions du code des douanes communautaire concernant le droit de représentation lors du traitement avec les autorités douanières. Il distingue « la représentation directe » (quand le représentant en douane agit pour le compte d'une autre personne) et « la représentation indirecte » (quand le représentant en douane agit en son nom propre pour le compte d'une autre personne).

➤ **La responsabilité des opérateurs désignés (art. 23, 26)**

L'article 23 a été modifié :

Le paragraphe 1.6 a été complété afin de préciser que les dommages indirects ou les préjudices moraux ne sont pas pris en compte dans le montant de l'indemnité à verser.

Le paragraphe 9 précise que le destinataire a droit à une indemnité pour un envoi spolié, avarié ou perdu si l'expéditeur se désiste de ses droits par écrit en sa faveur sauf si l'expéditeur et le destinataire sont une même personne.

Le paragraphe 10.2 relatif au recours contre un opérateur a été modifié dans le même sens.

Afin de prendre en compte cette modification, l'article 26, paragraphe 2 relatif au paiement de l'indemnité a été amendé.

➤ **Non responsabilité des opérateurs (art. 24)**

L'article 24 a été complété afin de préciser que les opérateurs cessent d'être responsables des envois recommandés dès lors qu'ils en ont effectué la remise dans les conditions prévues par la réglementation.

➤ **Paiement de l'indemnité (art. 26)**

L'article 26 a été amendé afin de prendre en compte la modification de l'article 23 paragraphe 9.

➤ **Dispositions particulières à la poste aux lettres- frais terminaux (art. 29)**

L'article 29 et les suivants traitent des frais terminaux. Il s'agit de la rémunération que perçoit chaque opérateur désigné pour les frais occasionnés par le courrier international reçu d'un autre opérateur désigné. Le Congrès de 2008 a fixé le cadre du système cible auquel tous les pays devraient adhérer et a validé une nouvelle classification des pays membres basée sur des indicateurs de développement des pays. L'indicateur de chaque pays membre est constitué à 75% par son PNB/habitant et à 25% par le coût normal de distribution d'une lettre dans ce pays. Les pays sont classées en cinq groupes : le groupe 1 concerne les pays dans le système cible et le groupe 5 qui concerne les pays qui sont dans le système transitoire avec une rémunération forfaitaire au kilogramme. Ce système permet un glissement des pays du système transitoire vers le système cible. Ces dispositions n'ont pas été remises en cause, le Congrès de 2012 a amélioré la couverture des coûts, mais sans arriver à ce que les frais terminaux compensent totalement les coûts engagés. Les modifications de la Convention postale résultent du compromis difficilement négocié entre les opérateurs et validés par les pays membres.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de la Convention

a- Conséquences économiques

Les règles relatives au service postal international fixées par la Convention postale universelle ne s'appliquent qu'aux opérateurs désignés par les Pays membres pour remplir les obligations découlant du Traité. Pour la France, La Poste est l'opérateur désigné. A ce titre, l'article R.1-1-19 du code des postes et des communications électroniques précise qu'elle « *met en œuvre, pour ce qui la concerne, les engagements internationaux pris par l'État, dans le cadre de l'Union Postale Universelle.* »

La Convention postale universelle n'a en conséquence aucun impact sur les autres opérateurs postaux installés sur le territoire national.

La Poste continuera d'assurer l'admission, le traitement et la distribution des envois de la poste aux lettres en provenance des opérateurs désignés des pays membres de l'UPU ainsi que les services supplémentaires tels que le service de recommandation et celui des envois à valeur déclarée. Cette obligation concerne aussi l'admission, le traitement, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes car la France était partie à l'Arrangement concernant les colis postaux avant le 1^{er} janvier 2001. Le Congrès de Pékin (1999) a en effet décidé de fusionner les dispositions générales de cet Arrangement avec la Convention postale universelle et de renvoyer les dispositions de nature opérationnelle vers un Règlement des colis postaux. Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Les pays membres qui n'étaient pas parties à l'Arrangement sur les colis postaux avant cette date ne sont pas tenus de fournir ce service selon les règles de l'UPU.

La Poste assure également le service postal international entrant et sortant selon les obligations établies par la Convention postale universelle modifiée par le XXVème congrès en fonction d'une offre de services postaux de qualité fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables.

La Poste est tenue d'offrir les services supplémentaires de l'article 15 qui sont obligatoires : service de recommandation, service de retour des correspondances commerciales-réponses internationales/CCRI, échange des coupons réponses internationaux, avis de réception pour les envois arrivants.

En revanche, les services définis aux articles 16 et 17 sont facultatifs. Il s'agit des services postaux express EMS et du service de logistique intégrée ainsi que des services électroniques postaux. La Poste n'a pas d'obligations au titre de ces services facultatifs.

Les nouvelles dispositions de la Convention postale universelle n'auront pas d'incidences sur les tarifs des services postaux internationaux proposés aux utilisateurs. Ces tarifs sont fixés par La Poste et soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes selon le cas à la procédure fixée à l'article L. 5-2- 3° du code des postes et des communications électroniques dès lors que les services postaux internationaux portent sur des envois de correspondance jusqu'à 2 kg et sur les colis jusqu'à 20 kg.

La Convention postale universelle adoptée par le Congrès de 2012 permet à La Poste, opérateur désigné pour remplir les obligations de l'UPU, d'offrir un service postal international amélioré au bénéfice des utilisateurs en particulier par la mise en œuvre d'un service de retour de marchandises à la disposition des destinataires, par la clarification des procédures douanières, par la classification des envois de la poste aux lettres qui devrait améliorer les délais de traitement de ces envois.

b- Conséquences financières

Le dispositif relatif aux frais terminaux adopté par le congrès de 2012 a pour objet de faire passer progressivement les pays en développement actuellement dans le système dit transitoire vers le système cible. Le système transitoire est fondé sur une rémunération forfaitaire, basée sur un taux par envoi et un taux par kilogramme d'envois postaux. Il a vocation à disparaître au bénéfice du système cible de frais terminaux.

Ce système cible appliqué par les pays industrialisés est orienté vers les coûts et prend en compte la qualité de service. Il devrait être à terme applicable à tous les pays membres.

Le système mis en œuvre par la Convention postale universelle devrait permettre d'instaurer un meilleur équilibre financier entre les opérateurs désignés des pays membres classés comme industrialisés. D'après l'UPU, ces pays industrialisés génèrent près de 80 % du trafic postal international. Ainsi les enjeux financiers représentés par le système cible se portent vers ces pays. Comme d'autres grands opérateurs mondiaux, les intérêts financiers de La Poste concernent essentiellement les opérateurs des pays industrialisés comme les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et Israël et des pays membres européens comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas qui appliquent uniquement les accords UPU. Toutefois, les échanges de La Poste avec ses partenaires de l'UPU ne représentent que 20 % environ des produits et des charges.

Ce nouvel accord permettra à La Poste d'avoir une rémunération améliorée pour le traitement et la distribution des envois postaux en provenance d'opérateurs désignés des autres pays membres de l'UPU.

Les échanges avec les pays en développement du système transitoire représentent moins de 10% des frais terminaux versés par La Poste. L'essentiel des échanges de courrier international de La Poste (presque les deux tiers des produits et des charges) se fait avec ses partenaires du système REIMS. Cet accord « Remuneration of Exchanges of International Mails », conclu entre les principaux opérateurs postaux des États membres de l'Union européenne, concerne les frais terminaux (rémunération de l'obligation de distribution du courrier transfrontalier). Il fixe, pour les principaux opérateurs européens, des modalités de frais terminaux améliorés par rapport au dispositif UPU, car ils reflètent davantage les coûts dans le pays de distribution.

c- Conséquences sociales et égalité Hommes/Femmes

La nouvelle Convention postale n'a pas d'incidence en matière sociale, ni en matière d'égalité Hommes/Femmes

d- Conséquences environnementales

Le préambule de la Constitution de l'UPU précise que « *l'Union a pour vocation de stimuler le développement durable des services postaux* ». Dans le cadre du conseil d'administration de l'UPU a été créé un groupe de projet spécifique après le Congrès de 2004. Ce groupe a été maintenu après le Congrès de 2008 et reconduit par le Congrès de 2012. Dans ce cadre a été notamment menée une étude selon laquelle le secteur postal rejette au moins 60 millions de tonnes de dioxyde de carbone chaque année, soit environ 0,15 % des émissions mondiales. Ces émissions, liées aux activités postales des opérateurs désignés des pays membres de l'Union, sont principalement dues aux transports (routier, ferroviaire et aérien) et au parc immobilier (670 000 bâtiments).

La Convention postale adoptée par le Congrès de 2012 n'a pas fixé d'obligations nouvelles pour les pays membres et les opérateurs désignés. L'article 10 de la Convention est resté en l'état.

A l'initiative de la poste française, une étude de faisabilité pour la mise en place d'un système de compensation carbone à l'échelle du secteur postal a été menée pendant le cycle 2009-2012. L'objectif était, d'une part, de réduire les émissions du secteur postal en proposant un dispositif de compensation accessible à l'ensemble des postes et, d'autre part, de mutualiser les coûts en évitant les démarches de compensation isolées. Le Congrès de 2012 a ainsi adopté une résolution invitant le Conseil d'exploitation postale à sensibiliser les opérateurs désignés sur l'intérêt qu'il y a à créer et à participer à un système volontaire de compensation carbone pour le secteur postal. Le fonds postal de compensation carbone a été créé en 2014 sous la forme d'une association de droit suisse avec faibles coûts de frais de fonctionnement annuels. L'association réunira et allouera les fonds mis à disposition par les postes souhaitant compenser leurs émissions carbone à des projets accréditables dans les pays en développement. Dix opérateurs désignés des pays suivants sont membres fondateurs du fonds : Costa Rica, Equateur, Finlande, France, Irlande, Sénégal, Suisse, Thaïlande et Togo.

e- Conséquences juridiques

La mise en œuvre par La Poste de la Convention postale universelle telle que modifiée par le Congrès de Doha de 2012 s'effectuera au terme de la procédure d'approbation.

L'article 25 de la Constitution de l'UPU précise que l'approbation des Actes de l'Union est régie par les règles constitutionnelles de chaque pays signataires. La Constitution de l'UPU donne également aux pays membres toute la souplesse nécessaire pour mettre leur droit national en conformité. L'article 24 de la Constitution précise que « *les stipulations des Actes de l'Union ne portent pas atteinte à la législation de chaque pays membre dans tout ce qui n'est pas expressément prévu par ces Actes* ».

Au regard du code des postes et des communications électroniques et de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, les modifications introduites dans la Convention postale universelle lors du Congrès de 2012 ne soulèvent pas d'incompatibilité juridique.

Articulation avec le droit de l'Union européenne

Le code précité, dans sa partie « postes », est issu de la transposition de la directive postale 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service, modifiée par la directive du 10 juin 2002 et par la directive du 20 février 2008.

En effet, le secteur des services postaux est reconnu comme essentiel pour les utilisateurs aussi bien les entreprises que les particuliers ; il est reconnu comme un service d'intérêt économique général. Les services postaux évoluent en fonction de l'accroissement des marchés notamment de l'e-commerce.

Le marché unique des services postaux a été mis en place avec la garantie d'un service postal universel de qualité dont peuvent bénéficier toutes les composantes des utilisateurs.

Ce marché unique a été réalisé dans la perspective d'une ouverture progressive à la concurrence des services postaux en fonction d'un cadre réglementaire défini par la directive postale.

Les apports de la directive postale :

1. définition d'un service postal universel dont l'accès constitue un droit pour les utilisateurs. Ce service doit correspondre à une offre minimum de services postaux de qualité déterminée et proposés à des tarifs abordables. Les États doivent assurer l'existence de cette offre et son accessibilité aux utilisateurs. Ils doivent aussi garantir la viabilité économique et financière de la prestation du service universel ;
2. amélioration de la qualité des services postaux par des normes communes de qualité du service pour le courrier transfrontière intracommunautaire et en veillant à ce que les normes applicables au courrier national soient définies et rendues publiques (en conformité avec ces normes intracommunautaires), et à ce que les résultats en termes de performance soient publiés ;
3. obligation relative aux tarifs qui doivent être établis en fonction des coûts et faire en sorte que la prestation du service universel soit financée d'une manière transparente et compatible avec le droit communautaire ;
4. harmonisation des normes techniques, en tenant compte des intérêts des utilisateurs ;
5. établissement de règles visant à garantir une équité concurrentielle dans le secteur des services postaux où n'existe plus de secteur réservé ;
6. évolution du secteur postal qui s'adapte en fonction du progrès technologique et de l'évolution de la demande.

Le code des postes et des communications électroniques dans sa partie « postes » traite uniquement du service universel postal au sens de la directive postale précitée. L'article L.1 du code précise que « le service universel postal comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée ».

Le code fixe les obligations de La Poste qui est désignée, pour une durée de quinze ans à compter du 1^{er} janvier 2011, comme prestataire de ce service universel. Le code fixe également, les règles concernant la régulation des activités postales confiée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes notamment la délivrance des autorisations et le contrôle de l'offre de service universel. Sont précisées les obligations des prestataires postaux en particulier celles relatives à la protection du consommateur. Enfin, le code fixe le régime de responsabilité applicable aux prestataires postaux et les règles d'indemnisation des utilisateurs.

En revanche, le code des postes et des communications électroniques ne traite pas des modalités d'exploitation des services postaux, ni des relations entre prestataires postaux pour les envois internationaux. Cependant, dès lors qu'il s'agit d'opérateurs désignés au sens de l'article 2 de la Convention postale universelle, le service postal et les relations entre opérateurs sont régis par les dispositions de cette même Convention. Lorsqu'il s'agit des modalités relatives au traitement des réclamations et de la responsabilité vis-à-vis des utilisateurs, les dispositions de la Convention postale universelle fixent un cadre qui laisse toute souplesse aux pays membres pour compléter ce dispositif au regard de leur propre législation.

Au regard de la loi précitée du 2 juillet 1990, la modification introduite à l'article 8 de la Convention postale universelle relative au timbre-poste ne soulève pas de difficulté puisque l'article 16 de cette loi du 2 juillet confère à La Poste le monopole d'émission des timbres-poste qui doivent porter la mention « France » (article L.3-3 du code des postes et des communications électroniques).

Au regard du droit de la concurrence, l'importance des flux quotidiens d'envois postaux internationaux qui nécessitent une infrastructure et des moyens appropriés d'envergure justifie la désignation de La Poste pour assurer les obligations de l'UPU. Cette désignation ne fait pas obstacle au droit des opérateurs alternatifs d'exercer une activité portant sur le courrier transfrontière dans le respect des obligations du code des postes et des communications électroniques.

Cependant, les pays membres et parties au Traité de l'Union Européenne ont procédé à une déclaration lors de la signature des Actes précisant que les Actes adoptés par le Congrès seront appliqués conformément aux obligations qui leur échoient en vertu du traité établissant la Communauté européenne et de l'Accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce.

Le protocole final de la Convention postale universelle rassemble les réserves émises par les pays membres et adoptées par le Congrès selon les règles fixées à l'article 1 bis de la Constitution.

Concernant la protection des données personnelles, la France a transposé dans le cadre de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les directives 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

Les articles 1^{er} et 12 de la Convention postale universelle n'impliquent aucune modification de ce corpus juridique.

f- Conséquences administratives

La Convention postale n'implique aucune charge administrative supplémentaire. Le suivi de la mise en œuvre de cette Convention par La Poste sera assuré par le ministre chargé des postes.

III- Historique des négociations

Les modifications apportées à la Convention postale universelle résultent des décisions prises par le Congrès concernant les propositions présentées par les pays membres, le Conseil d'administration et le Conseil d'exploitation postale.

Les modalités relatives aux modifications des Actes de l'Union sont fixées notamment à l'article 29 de la Constitution, au chapitre III du Règlement général et par le règlement intérieur du Congrès. C'est sur la base de propositions écrites, déposées par les pays membres ou par les deux Conseils de l'Union avant le Congrès et discutées pendant le Congrès, que les Actes sont modifiés tous les quatre ans. Une centaine environ de propositions d'amendements portant sur la Convention a été soumise au Congrès.

IV- État des signatures et ratifications

L'article 40 de la Convention postale fixe au 1^{er} janvier 2014, sa date d'entrée en vigueur. Cependant, cette disposition doit être lue au regard de l'article 25 de la constitution de l'UPU. Ce dernier article indique en effet que l'approbation des Actes de l'Union autres que la Constitution est régie par les règles constitutionnelles de chaque pays-membre signataire.

En fonction des informations officielles fournies par le Bureau international de l'UPU relatives à la situation des pays membres par rapport aux Actes de l'Union, la République de Corée, la Fédération de Russie, la République de Slovaquie ont approuvé les trois Actes du Congrès de Doha : Règlement général, Convention postale universelle et Arrangement sur les services postaux de paiement.

Le gouvernement français a, pour sa part, approuvé, le 24 février 2014, le Règlement général de l'UPU pour lequel aucune autorisation législative d'approbation n'était requise selon les termes de l'article 53 de la Constitution française.

V- Déclarations ou réserves

La Convention postale universelle fait l'objet d'un protocole final.

Les pays membres ont la possibilité lors du Congrès d'émettre des réserves dès lors qu'elles sont présentées selon les règles fixées à l'article 36 de la Convention. Ces réserves, dont la définition et la portée sont fixées à l'article 1 bis de la Constitution², sont rassemblées dans le protocole final de la Convention également signé par les plénipotentiaires des pays membres. Il comprend 16 articles. Les deux réserves de la France concernent :

- l'article III « exception à l'exonération des taxes postales en faveur des envois pour les aveugles » ;
- l'article XII sur le dépôt à l'étranger d'envois de la poste aux lettres.

Les pays membres et Parties au Traité de l'Union Européenne ont également procédé à une déclaration lors de la signature des Actes reproduite ci-dessous :

« Au nom de la République fédérale d'Allemagne, de la République d'Autriche, de la Belgique, de la République de Bulgarie, de la République de Chypre, du Royaume de Danemark, de l'Espagne, de la République d'Estonie, de la République de Finlande, de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, îles de la Manche et île de Man, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Italie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de la République slovaque, de la République de Slovénie, de la Suède et de la République tchèque

Les délégations des pays membres de l'Union européenne déclarent que leurs pays appliqueront les Actes adoptés par le présent Congrès conformément à leurs obligations découlant du traité instituant la Communauté européenne et de l'Accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce. »

La France a déposé deux **réserves**.

1/ Lors du Congrès de 2012, la France a émis une réserve concernant l'article 7 de la Convention relatif aux envois pour les aveugles. L'arrêté du 2 janvier 2009 garantit la gratuité des cécogrammes en envoi ordinaire ou en recommandé. La notion de cécogrammes visant les envois écrits ou imprimés en braille, les envois imprimés sur papier spéciaux destinés aux impressions à l'usage des aveugles et les enregistrements sonores ou numériques). L'opérateur désigné dispose en contrepartie de ce service postal gratuit d'une compensation versée par l'État au titre de la solidarité nationale. La France ne souhaite pas remettre en cause ces dispositions négociées avec les associations et organisations représentatives des personnes malvoyantes.

²Une réserve est une disposition dérogatoire par laquelle un pays membre vise à exclure ou à modifier l'effet juridique d'une clause d'un Acte, autre que la Constitution et le Règlement général, dans son application à ce pays membre. Toute réserve doit être compatible avec l'objet et le but de l'Union tels que définis dans le préambule et l'article premier de la Constitution. Elle doit être dûment motivée et approuvée par la majorité requise pour l'approbation de l'Acte concerné et inséré dans son Protocole final.

« La France appliquera les dispositions de l'article 7 touchant aux envois pour les aveugles sous réserve de sa réglementation nationale ».

2/ Comme 32 autres pays membres, la France a émis une réserve sur l'article 28 de la Convention concernant le dépôt à l'étranger des envois de la poste aux lettres. En effet, cet article 28 prévoit qu'un opérateur désigné contrairement aux obligations découlant du traité de l'UPU peut refuser le traitement des envois de la poste aux lettres que des expéditeurs résidant sur le territoire du Pays membre déposent à l'étranger en vue de bénéficier de conditions tarifaires plus avantageuses. Cet article fixe le droit à rémunération de l'opérateur s'il accepte cependant de traiter ces envois de la poste aux lettres. Il peut demander une rémunération calculée soit en fonction des taux appliqués dans le système cible retenu pour les pays industrialisés, soit sur la base de 80 % du tarif intérieur applicable à des envois équivalents.

La France, comme les 32 autres pays membres, a indiqué clairement qu'elle appliquerait dans son intégralité l'article 28 vis-à-vis de tous les pays membres et demanderait les frais terminaux applicables aux pays industrialisés lorsque les envois postaux ont été déposés à l'étranger alors qu'ils sont issus d'expéditeurs installés sur le territoire national

« Nonobstant les réserves sous 4, les pays membres suivants se réservent le droit d'appliquer dans leur intégralité les dispositions de l'article 28 de la Convention au courrier reçu des Pays membres de l'Union : Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Autriche, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Chypre, Côte d'Ivoire (Rép.), Danemark, Egypte, France, Grèce, Guinée, Iran (Rép. islamique), Israël, Italie, Japon, Jordanie, Liban, Luxembourg, Mali, Maroc, Mauritanie, Monaco, Norvège, Portugal, Sénégal, Suisse, Syrienne (Rép. arabe) et Togo ».