



N° 2590 et N° 2591

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 2418, *autorisant l'approbation de l'arrangement concernant les services postaux de paiement*,

ET

– LE PROJET DE LOI n° 2419, *autorisant la ratification de la Convention postale universelle*,

PAR M. PIERRE LELLOUCHE

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN SECTEUR POSTAL MONDIAL EN MUTATION CONSTANTE	7
A. L'UNION POSTALE UNIVERSELLE, UNE ORGANISATION ANCIENNE AU CŒUR DU SECTEUR	7
1. Rôles et attributions générales de l'UPU	7
2. Les structures	7
a. Les Organes	8
b. Les Coopératives	8
2. Les Actes de l'Union postale universelle.....	9
a. Généralités.....	9
b. La Convention postale universelle	9
c. L'Arrangement concernant les services postaux de paiement.....	10
B. PANORAMA ET ÉVOLUTIONS DU TRAFIC POSTAL MONDIAL	11
1. Données générales	11
2. Les évolutions à l'œuvre.....	11
a. La libéralisation du secteur postal	11
b. L'impact des progrès technologiques	12
II. LES RÉVISIONS ET LEUR PORTÉE	13
A. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA CONVENTION POSTALE UNIVERSELLE	13
1. Le rappel des changements introduits en 2008.....	13
a. Les changements aux Règles communes applicables au service postal international.....	13
b. Les amendements aux Règles applicables à la Poste aux lettres et aux colis postaux	13
c. La rémunération.....	15

2. Les modifications adoptées par le Congrès de Doha en 2012	15
a. Les règles communes applicables au service postal universel	15
b. Les changements apportés aux règles applicables à la poste aux lettres et aux colis postaux	17
B. LES CHANGEMENTS INTRODUIITS À L'ARRANGEMENT CONCERNANT LES SERVICES POSTAUX DE PAIEMENT	18
1. Les changements introduits en 2008.....	18
a. Le cœur du dispositif	19
2. Les changements introduits en 2012 à Doha	21
CONCLUSION.....	23
EXAMEN EN COMMISSION	25
ANNEXE 1 – AUDITIONS.....	27
ANNEXE – TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	29

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est appelée à se prononcer sur deux projets de loi relatifs, respectivement, à l'approbation de la Convention postale universelle et à l'approbation de l'Arrangement concernant les services postaux de paiement, adoptés à Doha le 11 octobre 2012.

La Convention postale universelle traite des règles applicables au service postal international, c'est-à-dire des dispositions relatives aux services de la « poste aux lettres », des colis postaux ainsi qu'aux rémunérations que les opérateurs postaux se versent pour compenser les coûts de traitement et de distribution des envois postaux internationaux. L'Arrangement concernant les services postaux de paiement est relatif aux produits financiers traditionnellement offerts par les postes - mandats en espèces, de versement, de remboursement et virement postal, dont il fixe les règles au niveau international.

Aux termes des dispositions qui régissent l'Union postale universelle, UPU, la Convention et l'Arrangement sont régulièrement actualisés pour être mis en conformité avec les nécessités du secteur. Les nombreuses modifications apportées lors des congrès quadriennaux ont instauré la pratique selon laquelle l'ensemble des textes était renouvelé. Aussi, quand bien même les révisions adoptées lors d'un Congrès quadriennal de l'UPU seraient de portée minimale, les textes alors en vigueur sont abrogés et y sont substitués une nouvelle Convention et un nouvel Arrangement qui resteront en vigueur jusqu'à l'adoption des actes du Congrès suivant.

À cet égard, il faut rappeler que les deux textes précédents, adoptés lors du Congrès de Genève en 2008 n'avaient pu être ratifiés par le parlement, compte tenu de la trop grande lenteur de la procédure. Les projets de loi qui nous sont aujourd'hui présentés ne portent logiquement que sur les textes adoptés en 2012, mais votre rapporteur a néanmoins considéré opportun de vous présenter aussi l'essentiel des modifications qui avaient été introduites en 2008 : nombre d'entre elles étaient la traduction de revendications et de priorités françaises, et participaient de la volonté de réglementer un secteur postal international en pleine évolution, d'augmenter la lisibilité de la réglementation applicable et d'accroître la qualité du service proposé aux utilisateurs, et pour lesquelles notre pays s'était pleinement impliqué.

I. UN SECTEUR POSTAL MONDIAL EN MUTATION CONSTANTE

A. L'UNION POSTALE UNIVERSELLE, UNE ORGANISATION ANCIENNE AU CŒUR DU SECTEUR

1. Rôles et attributions générales de l'UPU

L'Union postale universelle (UPU) a été instituée par le Traité de Berne en 1874, ce qui en fait la deuxième plus ancienne organisation internationale, après l'Union internationale des télécommunications (UIT). Elle réunit aujourd'hui 192 États membres et compte parmi les institutions spécialisées du système des Nations unies depuis un accord intervenu lors du Congrès de Paris en 1947. Son siège se trouve à Berne, en Suisse, et depuis les origines sa langue officielle est le français.

Sur la base des principes qui ont été posés dès le Traité de Berne et selon le préambule de la Constitution qui l'institue, *« l'Union a pour vocation de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, pour faciliter la communication entre habitants de la planète en : garantissant la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés ; encourageant l'adoption de normes communes équitables et l'utilisation de la technologie ; assurant la coopération et l'interaction entre les parties intéressées ; favorisant une coopération technique efficace ; veillant à la satisfaction des besoins évolutifs de la clientèle. »*

En application de ces dispositions, l'UPU assure le fonctionnement du réseau postal international dans ses dimensions physique, financière et électronique. Elle fixe les règles des échanges de courrier international et formule des recommandations pour stimuler la croissance des volumes de la poste aux lettres ⁽¹⁾, des colis et des services financiers et pour améliorer la qualité du service offert aux clients. Principal forum de coopération entre les gouvernements, les postes, les régulateurs et les nombreux autres acteurs du secteur postal, l'Union postale universelle joue également un rôle de conseil, de médiation et de liaison et d'assistance technique.

2. Les structures

L'UPU est constituée de quatre organes - le Congrès postal universel, le Conseil d'administration, le Conseil d'exploitation postale (CEP) et le Bureau international (BI) - et de deux coopératives : la Coopérative télématique et la Coopérative EMS.

(1) L'expression « poste aux lettres », utilisée à l'article 12 de la CPU, comprend notamment les lettres, les cartes postales, les imprimés, les petits paquets (jusqu'à 2 kg), les cécogrammes (à destination des aveugles) et les journaux, écrits périodiques, livres et autres documents semblables.

a. Les Organes

Autorité suprême de l'Union, le Congrès postal universel rassemble tous les quatre ans les plénipotentiaires des États membres, qui se réunissent en vue de discuter de l'état du secteur postal mondial, d'adopter de nouvelles stratégies postales et de fixer les futures règles concernant les échanges postaux internationaux.

Entre deux Congrès, le Conseil d'administration, composé de 41 États membres élus par le Congrès, et le Conseil d'exploitation postale, constitué de 40 États membres élus lors du Congrès, poursuivent les travaux de l'Union. La France est membre de ces deux instances. Un Comité consultatif a en outre été créé en 2004, dont les membres représentent les acteurs du secteur postal au sens large - associations d'usagers, coursiers internationaux, ONG, etc. Il formule des avis et recommandations.

Le Conseil d'exploitation postale, CEP, est l'organe chargé des questions techniques et opérationnelles. Il se réunit tous les ans au siège de l'UPU à Berne. Son activité se concentre sur les moyens à mettre en œuvre pour aider les postes à moderniser et à perfectionner leurs produits et services. Les membres débattent des aspects opérationnels, économiques et commerciaux de l'activité postale. Le CEP formule également des recommandations aux Pays membres sur les normes dans les processus technologiques et dans ceux où des pratiques uniformes sont nécessaires.

Le Bureau international assure le secrétariat de l'Union, et emploie environ 250 personnes. L'UPU est l'organisation du système des Nations Unies qui dispose du plus petit budget annuel : 37,2 millions de francs suisses, montant stabilisé depuis le début de la décennie. La France fait partie des quatre plus gros contributeurs au budget de l'UPU avec le Japon, les États-Unis et le Royaume-Uni. Sa contribution est d'environ 1,4 M€ (2010).

b. Les Coopératives

Le Centre de technologies postales est l'organe opérationnel de la Coopérative télématique. Il développe des applications permettant des solutions pour l'amélioration du traitement du courrier et de la qualité du service, ainsi que la fourniture de services financiers postaux modernes, visant à garantir l'efficacité des services postaux sur un marché de plus en plus concurrentiel. Ainsi en est-il d'une application intégrée pour la gestion du courrier international, assurant le suivi de bout en bout des envois, leur traitement automatisé, ou encore d'une application logicielle pour les services de mandats internationaux, couvrant toutes les étapes du traitement des mandats internationaux, de la facturation internationale normalisée à la gestion et à l'évaluation du contrôle de la qualité à l'aide d'une technique avancée de cryptage des données.

La Coopérative EMS aide les opérateurs postaux désignés des Pays membres de l'UPU à proposer le service de courrier express, principal service de

messagerie des postes, afin de maintenir un niveau de qualité de service élevé. EMS – « Express Mail Service » - est proposé par les postes dans près de 200 pays et territoires dans le monde et permet également un suivi de la collecte à la distribution. La coopérative soutient les postes pour qu'elles puissent fournir ce service, adaptable aux évolutions du marché.

2. Les Actes de l'Union postale universelle

a. Généralités

Les Actes de l'Union postale universelle, obligatoires pour tous les États membres, régissent les modalités d'acheminement et de distribution des envois postaux internationaux. Ils garantissent la libre circulation des envois postaux sur le territoire postal unique composé des réseaux interconnectés et visent à encourager l'adoption de normes communes et équitables. Ils fixent également les rapports entre les États et entre leurs opérateurs désignés pour assurer les obligations découlant de ces Actes. La structure actuelle des Actes de l'Union a été consacrée par le Congrès de Vienne en 1964. Ils comportent la Constitution, le Règlement général, la Convention et son Règlement d'exécution.

La Constitution est l'Acte fondamental de l'Union postale universelle, UPU. Elle contient les règles organiques de l'Union et la définition des Actes de l'UPU. Les modifications qui y sont éventuellement apportées ne peuvent l'être qu'à l'occasion des Congrès et sont consignées dans un protocole additionnel, également soumis à la ratification. La Constitution actuelle date du Congrès de Vienne de 1964, et sept protocoles additionnels ont été depuis ratifiés.

Le Règlement général comporte les dispositions assurant l'application de la Constitution et le fonctionnement de l'Union. Le cas échéant, il est également modifié lors des Congrès.

b. La Convention postale universelle

La Convention postale universelle (CPU) est un Acte contenant les obligations fondamentales et de « haute importance » pour les gouvernements en matière de règles communes applicables au service postal international concernant les envois de la poste aux lettres et des colis postaux. Elle est composée de quatre parties. Les articles du chapitre unique de la première partie déterminent les règles communes applicables au service postal international et posent les principes en matière de service, de liberté de transit, de taxes et d'exonération, de timbres-poste ou de sécurité.

La deuxième partie définit les règles applicables à la poste aux lettres et aux colis postaux. Elle est composée de trois chapitres. Le premier règle les prestations offertes par les opérateurs, services de base, services supplémentaires, courriers électroniques, courrier express. De longs développements traitent de la question des restrictions et interdictions diverses, par exemple quant aux matières

dangereuses. Ce chapitre fixe enfin les règles concernant le principe des réclamations, ainsi que les normes et objectifs en matière de qualité de service. Le deuxième chapitre précise les règles en matière de responsabilité des opérateurs et les indemnités dues, en cas de perte, de spoliation ou d'avarie d'un envoi ; il définit les cas d'exonération de responsabilité des Pays membres et des opérateurs. Le troisième chapitre fixe des dispositions particulières en matière de poste aux lettres.

La troisième partie de la Convention, composée de deux chapitres, porte sur les dispositions en matière de rémunération des opérateurs et détermine notamment les règles régissant les frais terminaux, entendus comme la « *rémunération due à l'opérateur désigné du pays de destination par l'opérateur désigné du pays expéditeur à titre de compensation des frais liés au traitement des envois de la poste aux lettres reçus dans le pays de destination* ».

La quatrième et dernière partie de la Convention aborde les dispositions finales qui n'appellent pas de commentaire particulier. Un protocole final est joint à la Convention, qui présente les exceptions et dérogations à ses dispositions.

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des États membres réunis en Congrès amendent le cas échéant les Actes pour qu'ils restent en adéquation avec les nécessités du secteur, en constante évolution.

c. L'Arrangement concernant les services postaux de paiement

Les branches du service postal international autres que la poste aux lettres ont longtemps été régies par des Arrangements spéciaux. Au fil du temps, certains d'entre eux ont été supprimés ou refondus. À la fin des années 1990, il n'en subsistait que trois : l'Arrangement concernant les mandats de poste, l'Arrangement concernant le service des chèques postaux et celui concernant les envois contre remboursement. Ils ont été fusionnés en 1999 lors du Congrès de Beijing en un seul Arrangement concernant les services de paiement de la poste.

L'Arrangement se présente en trois parties. La première fixe les principes communs applicables aux services postaux de paiement, c'est-à-dire les mandats en espèce, les mandats de paiements, de versements et les virements postaux, et précise l'ensemble des définitions pertinentes ⁽¹⁾. Cette partie détermine aussi les attributions de États membres, des opérateurs et insère les opérateurs postaux parmi les acteurs de la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la criminalité financière. Le chapitre deux de cette partie définit les principes généraux applicables aux services postaux de paiement ceux en matière d'échange de données informatisées.

(1) *Les mandats sont des produits typiquement postaux développés par les postes dès le début du XIX^e siècle dont l'usage s'est généralisé pour devenir également un service de paiement international sur la base de règles mises en œuvre dans le cadre de l'UPU. Les mandats en espèces comme les mandats de versement n'obligent pas l'expéditeur à avoir un compte tenu par l'opérateur postal désigné. Les virements, qui concernent des transferts de compte à compte, sont des produits offerts par nombre d'institutions bancaires y compris pour les transferts internationaux.*

La deuxième partie traite des règles applicables aux services postaux de paiement, tant en matière de traitement des ordres de paiement qu'en matière d'obligations et de responsabilité des opérateurs, vis-à-vis des clients et entre eux, et de réclamations. La dernière partie porte sur les dispositions finales et réserves présentées.

B. PANORAMA ET ÉVOLUTIONS DU TRAFIC POSTAL MONDIAL

1. Données générales

L'Union postale universelle procède chaque année à une estimation du trafic postal mondial qui concerne les flux du service intérieur et du service international des opérateurs postaux désignés par les Pays membres pour assurer les obligations découlant de ses Actes.

S'agissant des envois de la poste aux lettres, selon les dernières statistiques disponibles, les opérateurs ont distribué 350,9 milliards d'objets, dont 3,7 milliards d'envois du régime international, soit une baisse de 3,5 % par rapport à 2011. La baisse se poursuivrait en 2013, mais à un rythme moindre. Cette baisse n'est pas uniforme puisque les pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Asie pacifique ont connu des faibles augmentations du trafic postal au cours des cinq dernières années. Par ailleurs, 6,4 milliards de colis postaux ont été envoyés, en baisse pour la première fois depuis vingt ans, de 1,5 % par rapport à 2011 ; le nombre de colis envoyés sur le régime international, 61 millions en 2011, est en revanche en augmentation.

Ce trafic a généré des recettes postales mondiales s'élevant à près de 350 milliards de dollars en 2012, en hausse de 4 %, dont environ 44 % proviennent de la poste aux lettres, 17 % des colis et services logistiques et 17 % des services financiers postaux. D'une manière générale, le secteur est marqué par la continuité, malgré la baisse de la poste aux lettres, compensée par la croissance du commerce en ligne qui le stimule.

On recense plus de cinq millions d'employés postaux et 663 000 bureaux de poste dans le monde. Ensemble, les réseaux postaux des différents pays constituent le plus vaste réseau de distribution physique au monde. Le secteur postal mondial, dynamique, est marqué par des évolutions importantes qui contribuent à orienter la révision des Actes et instruments à chaque Congrès.

2. Les évolutions à l'œuvre

a. La libéralisation du secteur postal

Avec la levée des obstacles au commerce et la libéralisation des marchés, la concurrence s'est intensifiée non seulement entre les opérateurs postaux publics et privés, mais aussi entre les opérateurs publics eux-mêmes. En effet, bien que la

législation sur les monopoles réserve la plupart des marchés intérieurs aux opérateurs postaux nationaux, certains secteurs ont été ouverts à la concurrence.

Dans la plupart des pays, le changement implique surtout la réforme postale au sens large du terme, et notamment la transformation des opérateurs postaux en entreprises plutôt qu'une libéralisation ou une privatisation complète. En même temps, les postes continuent de remplir la mission de service public universel leur étant assignée par les gouvernements. Dans le cas de la France, la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a transposé en droit français la troisième directive postale, directive 2008/06/CE, qui avait prévu l'ouverture totale du marché au 31 décembre 2010 pour la majorité des États membres et deux ans plus tard pour les autres. Elle a modifié le statut de La Poste en société anonyme dont le capital est détenu par l'État ou par d'autres personnes morales publiques, tout en réaffirmant les missions de service public assignées à La Poste. À titre de comparaison, en Europe, les principaux opérateurs postaux historiques sont désormais des entreprises publiques, comme au Luxembourg, ou des sociétés anonymes, souvent à capitaux publics, comme en Allemagne, en Espagne, en Italie, en Grèce, au Portugal, ou parfois à capitaux privés, comme aux Pays-Bas.

b. L'impact des progrès technologiques

L'avenir des postes dépend également de leur capacité à s'adapter à l'explosion du marché des communications. Ayant déjà lancé un processus de réforme et de restructuration, elles deviennent des entreprises postales prospères, plus indépendantes et autofinancées. Ainsi, certaines postes, notamment en Europe occidentale, explorent les opportunités au-delà de leurs secteurs d'activité traditionnels et hors des frontières nationales. Pour être compétitives également sur le marché international, elles ont forgé des alliances - les postes suédoises et danoises ont ainsi fusionné - opéré des acquisitions stratégiques et diversifié leurs activités ainsi que leurs produits commerciaux.

Plus généralement, les postes ont montré leur capacité d'adaptation rapide au progrès technologique. Beaucoup sont entrées dans l'ère électronique en adoptant de nouvelles technologies pour améliorer leurs produits et en créer de nouveaux. Leur principal défi consiste à trouver un moyen efficace de contrebalancer les effets de la substitution du courrier physique par la communication électronique et, en même temps, à exploiter les possibilités offertes par le progrès technologique pour développer et améliorer leurs produits et services.

II. LES RÉVISIONS ET LEUR PORTÉE

A. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA CONVENTION POSTALE UNIVERSELLE

1. Le rappel des changements introduits en 2008

Les changements introduits par le Congrès de Genève en 2008 ont porté sur l'ensemble du dispositif, parfois sur des aspects purement formels, pour apporter des précisions, faire évoluer la terminologie dans un souci de cohérence et d'harmonisation, ou encore harmoniser la réglementation de l'UPU avec les dispositions d'autres organismes internationaux. Pour le reste, les modifications apportées à la Convention postale universelle par la révision de 2008 devaient permettre aux utilisateurs de bénéficier de services postaux internationaux témoignant d'une qualité de service supérieure.

a. Les changements aux Règles communes applicables au service postal international

Des amendements ont été apportés sur le principe d'émission et de mise en circulation des timbres-poste, et le droit souverain de chaque Pays membre de décider de la façon dont ils sont émis et administrés sur son territoire a été mis en exergue. Il était important de réaffirmer ce principe dans la mesure où le secteur postal est aujourd'hui totalement libéralisé dans l'Union européenne en vertu de la troisième directive postale.

Certaines notions ont été précisées, certaines règles de l'UPU ont été harmonisées avec celles d'autres organisations internationales, pour s'assurer que toutes les parties comprennent de la même manière ses dispositions et garantir la validité juridique de ces termes dans un environnement postal en constante mutation. Le principe de liberté de transit, qui entraîne l'obligation pour les Pays membres de s'assurer que leurs opérateurs désignés acheminent par les voies les plus rapides et les moyens les plus sûrs les envois qui leur sont livrés par un autre opérateur désigné, a été étendu aux dépêches mal acheminées⁽¹⁾. Le droit des utilisateurs de déposer une réclamation, aussi bien pour les colis que les envois recommandés, avec valeur déclarée et à livraison attestée, participe de la meilleure qualité du service, et a été étendu.

b. Les amendements aux Règles applicables à la Poste aux lettres et aux colis postaux

Diverses dispositions ont fait l'objet d'amendements, portant notamment sur les services proposés, les objets qu'il est interdit d'insérer dans les envois postaux, la réglementation applicable aux matières radioactives et aux substances

(1) Il s'appliquait depuis 2006 aux envois ou aux dépêches mal dirigés.

infectieuses, les réclamations, le contrôle douanier, les normes et objectifs en matière de qualité de service, les règles relatives aux questions de responsabilité (chapitre 2), ou encore la réglementation du repostage.

En 2008, la France a été à l'initiative de l'une des modifications les plus importantes concernant l'introduction des « objets contrefaits et piratés » dans la liste des envois non admis. La contrefaçon nuisant aux intérêts économiques français et pouvant avoir des conséquences graves pour la santé et la sécurité des personnes, notre pays a fait de la lutte contre la contrefaçon l'une de ses priorités. Cette disposition a visé donc à réduire autant que possible la circulation de ces objets par la voie postale et à contribuer ainsi à protéger la propriété et le patrimoine intellectuel et créatif des Pays membres.⁽¹⁾

La responsabilité de l'État est de veiller à ce que l'opérateur désigné remplisse bien les obligations découlant du traité, notamment en offrant tous les services obligatoires dans les conditions prescrites dans les Actes de l'UPU. En cas de défaillance, il lui appartient d'en désigner un autre pour faire assurer la prestation. De son côté, l'opérateur désigné est responsable de tous les aspects liés au bon fonctionnement des services postaux internationaux, vis-à-vis de ses clients et des opérateurs désignés des autres Pays membres. C'est ce qui ressort des principaux changements apportés. Dans l'intérêt des clients, des autres opérateurs désignés et de la qualité du service en général, le droit de faire des réserves à ce sujet a été limité.

Dans la mesure où il n'y a pas de suivi des envois ordinaires, le principe a été posé selon lequel seules les réclamations concernant les colis et les envois recommandés, avec valeur déclarée et à livraison attestée, peuvent être acceptées. Le nouveau dispositif prévoit que les réclamations doivent être transmises par les moyens les plus rapides, notamment électroniques, afin de permettre à l'opérateur postal de destination d'enquêter et de pouvoir apporter une réponse au client dans les meilleurs délais. En outre, la responsabilité des opérateurs postaux est clairement définie et concerne les envois recommandés, ceux avec valeur déclarée et les colis ordinaires.

D'autres modifications ont été apportées pour harmoniser la réglementation de l'UPU avec les dispositions de l'ONU⁽²⁾, avec les Instructions techniques de l'OACI et avec le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses de l'Association du transport aérien international, afin notamment de contribuer à protéger les agents des postes, des douanes ou autres, chargés de manipuler les envois postaux tout au long de la chaîne logistique.

(1) Pour assurer le respect de cette disposition, l'article L. 29 du Code des postes et des communications électroniques punit d'une amende de 15 000 euros et de peines complémentaires toute insertion dans un envoi postal d'objets ou matières prohibés par la CPU. L'article L6-1 de ce Code autorise La Poste et les titulaires de l'autorisation délivrés par l'Autorité de régulation à soumettre au contrôle douanier les envois frappés de prohibition à l'import et à l'export. Enfin, l'article L.30 du Code oblige les prestataires postaux à requérir, à la demande des services des douanes ou des contributions indirectes, l'ouverture, par le destinataire, des envois de correspondance susceptibles de contenir des produits frappés de prohibition.

(2) Sous-Comité d'experts du transport des marchandises dangereuses

En matière de repostage, un opérateur désigné 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. L'opérateur qui accepte de traiter ces envois 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. Certains Pays membres ne souhaitent pas appliquer ces modalités de rémunération qui peuvent s'avérer pénalisantes pour l'opérateur du pays sur le territoire duquel les envois de la poste aux lettres ont été déposés. C'est pourquoi trente Pays membres, dont la France, ont précisé par le biais d'une réserve qu'ils limiteraient le paiement en exigeant une rémunération fixée comme pour les envois en nombre.

c. La rémunération

Les frais terminaux sont la rémunération que la poste expéditrice paie à la poste de destination pour la distribution de son courrier. Compte tenu de l'extrême diversité des 192 Pays membres de l'UPU, le système résulte d'un compromis âprement négocié qui n'est pas totalement basé sur les coûts : Les Pays membres sont classés en cinq groupes, en fonction d'un indicateur de développement postal et, selon leur position dans ce classement, relèvent du système basé sur les coûts de traitement des envois, le « système cible », ou du système transitoire reposant sur une rémunération forfaitaire au kilogramme. Ce système transitoire devrait disparaître au profit du système cible, qui concerne un nombre de plus en plus important de pays, notamment les pays émergents. Selon ces nouvelles modalités, la rémunération des opérateurs des pays industrialisés, qui génèrent la grande majorité des flux, devrait être améliorée.

2. Les modifications adoptées par le Congrès de Doha en 2012

a. Les règles communes applicables au service postal universel

Le Congrès ayant tout d'abord 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, la première partie de la CPU a fait l'objet de quelques modifications à Doha. Ainsi, l'article 1^{er}, « définitions », s'est vu ajouter la définition des données personnelles, entendues comme les « *informations nécessaires pour identifier un usager du service postal.* ».

Un nouvel article 12 a été inséré pour fixer les principes concernant leur utilisation, les modalités visant cette protection sont celles de la législation du pays membre. Les données personnelles ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été recueillies conformément à la législation nationale ; ne peuvent être divulguées qu'à des tiers autorisés par la législation nationale. Les pays membres et leurs opérateurs désignés doivent en outre assurer la confidentialité et la sécurité des données personnelles des usagers dans le respect de la législation nationale, les opérateurs devant informer les usagers de

l'utilisation qui est faite de leurs données personnelles et de la finalité de leur collecte. En France, La Poste, opérateur désigné pour assurer les obligations de l'UPU au titre de la CPU, 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. Notre pays, comme les autres États membres de l'Union européenne appliquera les dispositions de la Convention à la lumière des dispositions de ces deux lois et de tout autre dispositif qui entrerait en vigueur pendant la durée d'application de la Convention postale universelle.

La première partie de la CPU a fait l'objet de modifications dans trois autres de ses dispositions.

En premier lieu, le champ des exonérations des taxes postales, régies à l'article 7, a été élargi pour un certain nombre de services et de bénéficiaires : ainsi, pour les prisonniers de guerre et internés civils, cette exonération a été étendue aux services postaux de paiement (mandats, virements postaux, mandat de remboursement), et pour les aveugles et les organisations pour aveugles, une exonération de toutes taxes postales a été instaurée, 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. Le texte antérieur était plus restrictif, qui prévoyait uniquement que « les cécogrammes sont exonérés de toutes taxes postales, à l'exclusion des surtaxes aériennes ». En outre, le présent texte définit les termes : « aveugle », « organisation pour les aveugles » et « envois pour aveugles ».

Selon les précisions données par l'étude d'impact, notre pays a déposé une réserve concernant ces dispositions, la réglementation nationale⁽¹⁾ étant plus avantageuse pour les intéressés, qui bénéficient de la gratuité en envoi ordinaire ou en recommandé des cécogrammes, c'est-à-dire des envois écrits ou imprimés en braille, des envois imprimés sur papier spéciaux destinés aux impressions à l'usage des aveugles et des enregistrements sonores ou numériques. La Poste dispose en contrepartie de ce service postal gratuit d'une compensation versée par l'État au titre de la solidarité nationale.

En matière de Timbres-poste, l'article 8 a été complété par un nouveau paragraphe visant à la comptabilité de tous les timbres-poste notamment ceux utilisant de nouveaux matériaux ou de nouvelles technologies avec le fonctionnement des machines de traitement du courrier.

La question de la sécurité postale, régie à l'article 9 de la Convention, a également fait l'objet de compléments.

(1) Arrêté du 2 janvier 2009 ; ces dispositions ayant été négociées avec les associations et organisations représentatives des personnes malvoyantes

Une obligation des pays membres et des opérateurs désignés de se conformer aux normes de sûreté de l'Union a été insérée au premier paragraphe de l'article, dans la mesure où la sûreté aérienne est devenue un secteur très sensible dans lequel les exigences et la réglementation en la matière se développent. En conséquence, les pays membres et leurs opérateurs désignés doivent améliorer leurs mesures de sûreté et les rendre conformes aux critères internationaux minimaux. Il est ainsi stipulé que « *Les Pays membres et leurs opérateurs désignés se conforment aux exigences en matière de sûreté définies dans les normes de sûreté de l'Union postale universelle, adoptent et mettent en œuvre une stratégie d'action en matière de sécurité, à tous les niveaux de l'exploitation postale, afin de conserver et d'accroître la confiance du public dans les services postaux, et ce dans l'intérêt de tous les agents concernés. Cette stratégie inclut en particulier le principe de conformité avec les exigences relatives à la fourniture de données électroniques préalables pour les envois postaux identifiés dans les dispositions de mise en œuvre (notamment le type d'envois postaux concernés et les critères d'identification de ceux-ci) adoptées par le Conseil d'administration et le Conseil d'exploitation postale, conformément aux normes techniques de l'UPU relatives aux messages. Cette stratégie implique également l'échange des informations relatives au maintien de la sûreté et de la sécurité de transport et de transit des dépêches entre les Pays membres et leurs opérateurs désignés.* »

L'étude d'impact précise que cette disposition a fait l'objet d'une proposition de vingt États membres de l'Union dont la France, découlant des travaux menés dans le cadre de la Commission européenne relatifs à la réglementation douanière. Cette disposition répond à 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, en complément de l'utilisation d'équipements de scannage permettant de réaliser des inspections non intrusives. Le paragraphe 2 de l'article précise que les mesures de sécurité internationales doivent être prises collectivement dans tous les processus de préparation et de prise de décisions et qu'elles doivent être proportionnelles aux risques et coordonnées au niveau international sans ralentir le flux de courrier.

b. Les changements apportés aux règles applicables à la poste aux lettres et aux colis postaux

La deuxième partie de la Convention est celle qui a fait l'objet du nombre de modifications le plus important.

En premier lieu, la classification des envois de la poste aux lettres a été révisée (article 14). Trois classes ont été retenues pour faciliter l'harmonisation de la définition de la poste aux lettres avec celles des frais terminaux. L'article 15 a également été modifié pour inclure 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. Ce service n'existait pas auparavant et était notamment demandé par les opérateurs de l'e-commerce.

Un nouvel article 17 traite des services électroniques postaux et ouvre la possibilité aux pays membres ou aux opérateurs désignés de convenir entre eux de participer à quatre types de services électroniques postaux, précisément définis : le courrier électronique, le courrier électronique postal, le cachet postal de certification électronique et la boîte aux lettres électroniques. Ces services sont facultatifs et leur mise en œuvre est laissée à l'appréciation des pays ou des opérateurs.

Des modifications rédactionnelles ont été apportées sur d'autres points, par exemple en matière d'envois non admis et d'interdictions. 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 ; les dispositions en ont été transposées dans les règlements. La question des envois non admis et des interdictions a également été légèrement revue, ainsi que celle des contrôles douaniers. En matière de responsabilité des opérateurs, l'article 23 a été complété pour préciser que les dommages indirects ou les préjudices moraux ne sont pas pris en compte dans le montant de l'indemnité à verser. De même, 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. L'article 24 a également été complété pour 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.

Enfin, l'article 29 relatif aux frais terminaux, au sein de la troisième partie qui traite de la rémunération, a fait l'objet d'amendements. Les dispositions adoptées lors du Congrès de Genève en 2008 n'ont pas été remises en cause, mais le Congrès de Doha a amélioré la couverture des coûts, sans toutefois arriver à ce que les frais terminaux compensent totalement les coûts engagés. Comme antérieurement, les modifications de la Convention postale résultent du compromis difficilement négocié entre les opérateurs et validés par les pays membres.

B. LES CHANGEMENTS INTRODUICTS À L'ARRANGEMENT CONCERNANT LES SERVICES POSTAUX DE PAIEMENT

1. Les changements introduits en 2008

En 2004, le Congrès avait voté une résolution chargeant les organes permanents de l'UPU de prendre des mesures pour développer les services financiers postaux. Parmi les mesures préconisées figuraient la refonte des actes concernant ces services, la création d'un réseau de paiement électronique mondial de l'UPU et la mise en place d'un système de transfert des fonds par voie électronique. Les travaux menés à l'issue du Congrès de 2004 par le Conseil

d'administration et le Conseil d'exploitation postale ont conduit à proposer au Congrès de 2008 un Arrangement beaucoup plus complet et précis que celui de Bucarest.

a. Le cœur du dispositif

Signé par 117 Pays membres dont 19 pays de l'Union européenne, l'Arrangement résultant du Congrès de 2008 avait une portée strictement limitée aux services de paiement offerts par les postes : mandats en espèces, mandats de paiement, mandats de versement, virement postal. Il a fixé un cadre commun aux échanges entre les opérateurs désignés et vise à améliorer la qualité et l'accessibilité de ces services postaux de paiement.

Ainsi, au niveau de la modernisation des règles de gestion des services postaux de paiement internationaux, pour prendre en compte les impératifs de sécurité et de fiabilité indispensables garantissant une meilleure qualité. Les besoins des populations, notamment migrantes, qui utilisent ces services financiers, devaient être mieux satisfaits par des transferts de fonds de qualité à des tarifs permettant l'accessibilité au plus grand nombre. Dans le même esprit, le développement des services postaux de paiement électroniques devait progressivement, pour certains pays, se substituer aux services sous forme papier.

Les obligations et attributions des Pays membres prévoient la désignation, pour chaque État membre, de l'opérateur chargé d'assurer l'exploitation des services postaux de paiement, de l'organe gouvernemental chargé de superviser ces services ainsi que l'engagement d'assurer la continuité des services postaux de paiement en cas de défaillance des opérateurs désignés, qui sont responsables de l'exécution des services postaux de paiement et des risques opérationnels.

L'Arrangement n'imposait pas l'obligation de fournir la totalité des services postaux de paiement. En effet, aux termes de l'article 1^{er}, « *chaque pays membre met tout en œuvre pour que l'un au moins des services postaux de paiement ci-après soit fourni sur son territoire* ». La France s'est engagée pour La Poste uniquement sur les mandats internationaux - mandats en espèces, mandats de paiement et mandats de versement-, services traditionnellement offerts par les postes, très accessibles car ne nécessitant pas, pour l'expéditeur, d'être titulaire d'un compte tenu par l'opérateur désigné. La Banque postale, filiale de La Poste, a repris ce service dès sa création en 2006. Son objectif est d'arriver au remplacement progressif des mandats papier par des mandats électroniques, mais la réalisation de cet objectif dépendra des accords passés avec les opérateurs des pays de destination et de la demande de la clientèle. Dans l'intervalle, les règles fixées lui permettent de sécuriser les services échangés avec les opérateurs désignés dont les pays n'ont pas mis en place une réglementation fixant des normes élevées de sécurité concernant les transferts d'argent. Compte tenu de la demande de la clientèle, les mandats sont offerts soit sous forme papier à un tarif très accessible mais avec un acheminement lent, soit sous forme électronique permettant un acheminement plus rapide ainsi qu'une plus grande fiabilité, mais à

un prix plus élevé qui devrait cependant rester inférieur au tarif de services express comme celui de Western Union.

L'Arrangement précisait également la règle de l'appartenance des fonds des services de paiement à l'expéditeur, ainsi que l'obligation de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la criminalité financière, conformément aux engagements internationaux des États et à leur législation nationale. L'obligation de signaler aux autorités nationales compétentes les transactions suspectes, conformément aux lois et règlements nationaux, est affirmée, ainsi que celle d'assurer la confidentialité et l'utilisation des données personnelles dans le respect de la législation nationale et, le cas échéant, des obligations internationales et du Règlement. La France a particulièrement veillé à ce que l'Arrangement respecte les principes relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et a tenu à ce que le texte laisse aux Pays membres le choix des services à mettre en œuvre et fixe un cadre souple mais renforçant la fiabilité, la sécurité et l'accessibilité des services. La France était aussi attachée à la préservation d'un certain nombre de principes essentiels comme l'interopérabilité et la neutralité technologique. Elle a plaidé pour que l'Arrangement prenne en compte la diversité des réseaux, permettre des partenariats avec d'autres réseaux, notamment bancaires, et distingue les responsabilités respectives des États et des opérateurs.

Une marque collective associée à une démarche de qualité, dont l'utilisation sera réservée aux opérateurs postaux de paiement, est prévue.

La deuxième partie de l'Arrangement, plus technique, fixe les modalités de traitement des ordres postaux de paiement, les relations entre opérateurs désignés et les utilisateurs, en matière de traitement des réclamations, de responsabilité et de traitement des fonds, (articles 15 à 23). Elle régule également les relations comptables et financières entre opérateurs désignés (article 24), et les modalités de règlement et de compensation (article 25).

La troisième partie traite des dispositions transitoires et finales concernant notamment la mise à exécution de l'Arrangement. En vertu du principe de coopération loyale de l'article 4 du Traité sur l'Union européenne (TUE), les États membres de l'UE ont procédé, lors de la signature des Actes du Congrès le 12 août 2008 à une déclaration commune aux termes de laquelle les pays de l'UE respecteront et privilégieront leurs engagements communautaires lors de la mise en œuvre de l'Arrangement.⁽¹⁾ Aussi, la mise en œuvre de l'Arrangement s'effectuera, pour la France, dans le respect de ses engagements communautaires, notamment des dispositions de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

(1) « Les délégations des Pays membres de l'Union européenne déclarent que leurs pays appliqueront les Actes adoptés par le présent Congrès 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 ».

2. Les changements introduits en 2012 à Doha

Ainsi que le relève l'étude d'impact, les changements apportés à l'Arrangement lors du Congrès de Doha sont modestes. Des modifications ont été introduites sur la portée du texte en y ajoutant les mandats contre remboursement qui visent le paiement effectué par le destinataire d'un envoi, les mandats en urgent, qui visent la transmission d'un ordre postal de paiement dans un délai ne dépassant pas trente minutes.

En outre, la confidentialité et la sécurité des données personnelles sont renforcées. Le nouvel Arrangement prévoit également la définition par le Conseil d'exploitation postale des objectifs et des normes de qualité de service, ainsi que l'obligation pour les opérateurs désignés d'appliquer un nombre minimal d'éléments et de normes de qualité de service pour les services postaux transmis par voie électronique.

Enfin, il clarifie les modalités relatives à la responsabilité des opérateurs en précisant que cette responsabilité cesse dès lors que les sommes ont été payées, créditées ou remboursées.

CONCLUSION

Ces deux instruments, tels qu'issus des Congrès de Genève de 2008 et de Doha de 2012, permettent d'accroître la lisibilité de la réglementation relative au secteur postal international, de la moderniser en l'adaptant aux mutations récentes de ce secteur et d'augmenter la qualité des services fournis aux utilisateurs.

L'enjeu consiste ainsi à maintenir et à développer un service postal international de qualité reposant sur des règles clarifiées et actualisées.

Votre rapporteur vous recommande donc l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention postale universelle et du projet de loi autorisant l'approbation de l'Arrangement relatif aux services postaux de paiement.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du 18 février 2015.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Claude Guibal. J'ai quelques questions d'ordre général. Disposez-vous d'indications sur l'augmentation des colis postaux liés au commerce électronique ? La circulation des lettres et colis, les données écrites, sont difficilement maîtrisables. Est-il envisagé une interaction entre les postes et Internet ?

M. Thierry Mariani. Vous avez souligné la baisse du volume des échanges, à l'exception des colis. Or, si j'ai bien compris, les dispositions en matière de contrôle des colis ne sont pas appliquées par les sociétés privées.

Mme. Chantal Guittet. La France est un de principaux contributeurs. Pouvez-vous expliquer pourquoi et comment se répartissent les contributions ?

M. Pierre Lellouche, rapporteur. La contribution de la France est historique. C'était un des premiers fondateurs avec les États-Unis et le Royaume-Uni, ce qui explique sa présence au secrétariat. En outre, la France a contribué au développement des postes dans les pays de son espace colonial.

Les dispositions en matière de contrôle des colis ne s'appliquent effectivement qu'aux États et aux opérateurs agréés ; les opérateurs privés ne sont pas couverts par la convention. La question du contrôle est ouverte, comme celle d'Internet. Nous n'avons pas de données sur le commerce électronique mais nous savons que les colis du commerce électronique ont compensé la chute des envois de lettres. C'est ce qui a permis aux postes de conserver un équilibre économique.

L'insertion de clauses sur le terrorisme et le blanchiment d'argent permettent de disposer de moyens de coordination, mais Internet échappe à tout contrôle. Comment faire ? J'espère que la loi sur le renseignement dont le projet est attendu traitera cette question. À ce jour, malgré les évolutions législatives récentes, aucune fermeture de site Internet n'est intervenue. La convention que nous examinons ne donne pas les moyens d'effectuer un contrôle.

Le sujet est donc de savoir s'il faudrait une convention contraignante pour les opérateurs privés et je pense que oui. Il n'y a pas de raison que ce soit le cas pour la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et pas pour la lutte contre le terrorisme.

M. Jean-Claude Guibal. Ma question portait sur des choses plus abstraites. La Poste a le monopole pour l'échange de données. Il est donc contradictoire qu'une partie d'Internet lui échappe.

M. Pierre Lellouche, rapporteur. Au sein de chaque État il existe aussi des opérateurs privés qui échappent au contrôle de l'État et ses règles. Cette convention n'est pas apte à créer un régime de contrôle des opérateurs d'Internet. Il faudrait à mon sens parvenir à une convention de cette nature.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 2418 et n° 2419).

ANNEXE 1

AUDITIONS

Néant

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique *(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de l'arrangement concernant les services postaux de paiement, adopté à Doha le 11 octobre 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.

*

Article unique *(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de la Convention postale universelle (ensemble un protocole final), adoptée à Doha le 11 octobre 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.