

N° 379

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du septième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle,

Par M. Jacques BLANC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 289 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'UNION POSTALE UNIVERSELLE, GARANTE DU BON ACHEMINEMENT DU COURRIER INTERNATIONAL ET DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SERVICES POSTAUX	6
A. LE RÔLE DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE	6
B. L'ORGANISATION DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE	8
II. LE SEPTIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONSTITUTION DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE : LA CONSÉCRATION DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL	10
A. LA CONSTITUTION DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE	10
B. LA PORTÉE DE LA RÉVISION DE 2004	11
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
PROJET DE LOI	19
ANNEXE ETUDE D'IMPACT	21

Mesdames, Messieurs,

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

L'Union postale universelle est l'une des plus anciennes organisations internationales. Elle a été fondée en 1874 en vue de créer entre ses membres un territoire postal unique et de faciliter ainsi les échanges internationaux de courrier. Devenue l'une des institutions spécialisées des Nations unies en 1948, elle compte aujourd'hui 191 pays membres, soit la quasi-totalité des pays de la planète. Son siège est à Berne.

L'Union postale universelle fixe des règles pour les échanges de courrier international et formule des recommandations pour stimuler la croissance des volumes de courrier et améliorer la qualité du service offert aux clients. Elle favorise la coopération entre les acteurs du secteur postal en vue d'entretenir un véritable réseau universel offrant des produits et services modernes. Elle remplit un rôle de conseil, de médiation et de liaison et fournit, s'il y a lieu, l'assistance technique.

En 1964, l'Union postale universelle s'est dotée d'une Constitution regroupant les règles organiques fondamentales de l'institution. Depuis lors, la Constitution a été révisée à sept reprises, et en dernier lieu lors du Congrès postal universel tenu à Bucarest en octobre 2004. C'est ce septième protocole additionnel qui aujourd'hui soumis à l'approbation du Parlement.

Votre rapporteur présentera brièvement l'Union postale universelle, son rôle et son organisation, avant d'analyser la portée des modifications apportées par le septième protocole additionnel à sa Constitution.

I. L'UNION POSTALE UNIVERSELLE, GARANTE DU BON ACHEMINEMENT DU COURRIER INTERNATIONAL ET DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SERVICES POSTAUX

Instaurée en 1874 pour unifier entre ses membres les règles relatives aux échanges de courriers internationaux, l'Union postale universelle joue un rôle plus large de promotion des services postaux.

L'organisation comporte un Bureau international permanent à Berne. Son autorité suprême est le Congrès postal universel qui rassemble tous les pays membres¹.

A. LE RÔLE DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE

L'Union postale universelle est la plus ancienne organisation internationale après l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Son origine remonte à la fin du 19^{ème} siècle, lorsque le développement du courrier international rendit nécessaire la signature d'ententes postales entre les différents pays. Il apparaît alors judicieux de substituer à un ensemble complexe d'accords bilatéraux un accord multilatéral unique garantissant des règles uniformes pour l'acheminement du courrier international.

Une conférence internationale aboutit à la signature, le **9 octobre 1874**, du **traité de Berne** instaurant l'Union générale des postes. Le succès de l'organisation la conduit à changer d'appellation en 1878 pour se transformer en Union postale universelle.

Le traité de Berne permit de créer un **territoire postal unique** destiné à l'échange de lettres. Dès lors disparaissaient les obstacles et les frontières entravant la libre circulation et le développement du courrier international.

L'Union postale universelle garantit, sur l'ensemble de son territoire, la liberté de transit. Elle dispose d'une procédure d'arbitrage pour régler les conflits entre administrations. Elle établit une **réglementation internationale applicable aux envois de lettre et de colis postaux**.

Les **règles et les obligations édictées par l'Union postale universelle** complètent les dispositifs juridiques nationaux relatifs aux activités postales. En France, le droit interne est réuni dans le code des postes et des communications électroniques. Ces règles et obligations **régissent les modalités d'acheminement des envois postaux internationaux ainsi que les rapports entre les Etats et entre les opérateurs en charge du service postal universel**.

¹ *Les Actes de l'Union postale universelle utilisent l'expression « pays-membre » et non « Etat-membre ». La raison en est essentiellement historique et visait à englober des entités territoriales n'ayant pas la qualité d'Etat souverain au sens plein du terme (protectorats, colonies notamment).*

L'Union postale universelle a mis au point et gère un **système de frais terminaux qui permet aux postes d'être compensées financièrement pour le traitement des volumes de courrier international qu'elles s'échangent**. Jusqu'alors, lorsqu'un client achetait un timbre-poste pour l'apposer sur une lettre internationale, la poste expéditrice conservait tout le bénéfice de la vente, et la poste du pays de destination ne recevait aucune rémunération pour couvrir les coûts de la distribution du courrier. Il était considéré que chaque lettre envoyée à l'étranger ferait l'objet d'une réponse et que, par conséquent, le courrier arrivant et celui partant s'équilibreraient naturellement. Il est toutefois apparu qu'il y avait déséquilibre entre les envois internationaux expédiés et reçus. Les quantités de courrier partant sont étroitement liées au développement socioéconomique. Les pays en développement recevaient donc beaucoup plus de courrier qu'ils n'en expédiaient et étaient obligés de traiter et de distribuer à perte les envois arrivants. Le système de frais terminaux instauré en 1969 a été revu pour mieux tenir compte des coûts propres à chaque pays et refléter plus précisément les coûts et les conditions du marché.

L'Union postale universelle constitue un **forum international de coopération et d'échanges** sur les principales questions intéressant la poste. Elle finance des projets de coopération destinés à permettre aux pays les moins avancés d'acquérir du matériel d'exploitation et d'améliorer les opérations postales. Elle élabore des **normes techniques** visant à permettre une communication entre les divers systèmes de traitement et de suivi du courrier afin d'assurer la qualité et l'efficacité du service. L'Union encourage également auprès de ses membres la promotion et le développement de nouveaux produits et services.

L'Union postale universelle entend aider ses Etats membres à **s'adapter aux évolutions du marché et de l'environnement économique et social**, en particulier la concurrence d'autres moyens de communication – téléphone, télécopie, courrier électronique – dont le marché se développe beaucoup plus rapidement que le marché postal. Dans ce cadre, elle encourage auprès de ses membres la réforme de la poste et sert de relais auprès des institutions financières internationales pour qu'elles soutiennent les investissements des opérateurs postaux en vue d'améliorer leurs résultats en matière de finances et d'exploitation.

Enfin, elle assure au niveau international la promotion de la notion de service postal universel destinée à garantir une offre de services postaux de base de qualité, fournis de manière permanente en tout point du territoire.

L'Union postale universelle compte aujourd'hui **191 pays-membres**. Andorre, les îles Marshall, les Etats fédérés de Micronésie et Palao sont les seuls Etats dont le statut au sein de l'Union n'a pas encore été réglé.

B. L'ORGANISATION DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE

L'organisation de l'Union postale universelle s'articule autour :

- du Congrès postal universel, qui comprend tous les pays-membres, se réunit tous les quatre ans et constitue l'autorité suprême de l'Union ;
- du Conseil d'administration, composé de 41 pays-membres, qui se réunit chaque année ;
- du Conseil d'exploitation postale, qui comprend 40 pays-membres élus et qui est chargé des problèmes techniques et des questions d'exploitation,
- et d'un Bureau international situé à Berne.

Le **Congrès postal universel** constitue l'autorité suprême de l'Union postale universelle. Il rassemble les plénipotentiaires de tous les pays-membres et **se réunit désormais tous les quatre ans**, au lieu de tous les cinq ans avant la modification adoptée à Bucarest en 2004. Sa fonction est principalement législative. Toutefois, au cours des dernières années, le Congrès a délégué davantage de pouvoir de réglementation au Conseil d'administration et au Conseil d'exploitation postale pour se concentrer sur des questions stratégiques et de politique générale. Le Congrès élit le directeur général et le vice-directeur général du Bureau international ainsi que les membres du Conseil d'administration et du Conseil d'exploitation postale. Enfin, il fixe le plafond du budget pour les quatre années à venir.

Le **Conseil d'administration** se réunit en principe chaque année à Berne. Il assure la continuité des travaux de l'Union entre les Congrès, supervise les activités de l'Union et examine des questions réglementaires, administratives, législatives et juridiques. Afin que l'Union puisse réagir rapidement aux changements de l'environnement postal, le Conseil d'administration peut approuver les propositions du Conseil d'exploitation postale en vue de l'adoption de règlements ou de nouvelles procédures jusqu'au prochain Congrès. Il peut aussi prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour résoudre des questions urgentes. Il approuve le budget biennal et les comptes de l'Union ainsi que les mises à jour annuelles du programme et du budget. Il est également chargé de la promotion et de la coordination de l'assistance technique entre les pays-membres sous tous ses aspects. La présidence du Conseil d'administration revient d'office au pays hôte du dernier Congrès.

Le **Conseil d'exploitation postale** est l'organe chargé des problèmes techniques et des questions d'exploitation. Il traite de l'exploitation et des aspects économiques et commerciaux du service postal international. Après chaque Congrès, il révisé les réglementations relatives à la poste aux lettres et aux colis postaux. Il encourage l'introduction de nouveaux produits postaux en compilant, en analysant et en diffusant les résultats des expériences et des recherches effectuées par certaines postes. En outre, il fait des recommandations aux pays-membres sur les normes à adopter en matière de

technologie ou d'exploitation, ou sur des procédures relevant de sa compétence qui exigent des pratiques uniformes.

Enfin, le **Bureau international**, qui compte 150 employés, fait office d'organe de liaison, d'information et de consultation et favorise la coopération technique entre les Pays-membres de l'Union. Son directeur général, M. Edouard Dayan, ancien directeur des affaires européennes et internationales de La Poste, en fonction depuis 2004, est le premier Français élu à cette fonction.

Le français demeure la langue officielle de l'Union postale universelle. L'anglais a été adopté, en 1994, comme langue de travail du Bureau international.

II. LE SEPTIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONSTITUTION DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE : LA CONSÉCRATION DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL

Depuis 1964, les textes adoptés par l'Union postale universelle ont été structurés d'une part autour d'une Constitution et d'un règlement général, qui définissent les règles organiques, leur application et le fonctionnement de l'organisation, et d'autre part autour de Conventions et Règlements qui fixent les règles communes applicables au service postal international et les dispositions concernant les services de la poste aux lettres et des colis postaux (Convention postale universelle, Règlement de la poste aux lettres, Règlement concernant les colis postaux, Arrangement concernant les services de paiement de la poste).

Le protocole additionnel adopté à Bucarest le 5 octobre 2004 constitue la 7^{ème} révision de la Constitution de l'Union postale universelle.

A. LA CONSTITUTION DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE

La Constitution de l'Union postale universelle a été adoptée au Congrès de Vienne en 1964. Auparavant, les dispositions à caractère organique et celles relatives au service postal figuraient dans un même instrument.

La Constitution fixe de manière générale l'étendue et le but de l'Union, fondé sur les principes du territoire postal unique et de la garantie de liberté de transit sur ce territoire. Elle fonde également la compétence de l'Union en matière d'amélioration des services postaux, de coopération internationale et d'assistance technique.

Elle institue le **français** comme **langue officielle**.

Elle permet la création, entre pays-membres, d'**unions restreintes** pouvant créer des arrangements spéciaux sur le service postal international, à condition qu'ils ne soient pas moins favorables que les réglementations de l'Union. La France participe ainsi à l'association des opérateurs postaux publics européens (Posteurop), à la commission des services financiers postaux européens et à l'union postale des Caraïbes.

La Constitution fixe les conditions d'adhésion à l'Union ou de retrait. Elle définit les organes de l'Union (Congrès, Conseil d'administration, Conseil d'exploitation postale, Bureau international) et les principes de son financement.

Elle définit les différentes catégories d'Actes de l'Union : Constitution, Règlement général, Convention postale universelle, Règlement de la poste aux lettres, Règlement concernant les colis postaux, Arrangements de l'Union. Elle fixe les conditions d'adhésion à ces actes et les conditions de leur modification.

Elle prévoit une procédure de règlement des différends.

B. LA PORTÉE DE LA RÉVISION DE 2004

Le 7^{ème} protocole additionnel adopté lors du Congrès de Bucarest le 5 octobre 2004 modifie trois articles de la Constitution ainsi que son préambule, et crée un article nouveau.

Les modifications apportées sur trois articles sont d'ampleur limitées. Elles visent :

- à préciser que les dispositions de la Constitution et du Règlement général ne peuvent faire l'objet de **réserves** de la part des pays-membres (article III du protocole additionnel) ;

- à préciser dans les règles d'adoption des modifications de la Constitution par le Congrès que seuls les **pays ayant le droit de vote** sont pris en compte (article IV du protocole additionnel);

- et à préciser que **la Convention et les Arrangements sont mis à exécution simultanément**, afin de garantir que toutes les modifications adoptées par un Congrès entrent en vigueur au même moment (article IV du protocole additionnel).

L'article II du protocole additionnel introduit dans la Constitution un article nouveau fixant la **définition de certains termes** figurant dans les Actes de l'Union (service postal, pays-membre, territoire postal unique, liberté de transit, envoi de la poste aux lettres, service postal international). Il s'agit de supprimer toute ambiguïté dans le libellé des textes fondamentaux tout en les rendant plus compréhensibles. Les principales obligations découlant du **service postal** sont ainsi la collecte, le tri, la transmission et la distribution des envois postaux. Le **territoire postal unique** implique l'obligation d'assurer, selon le principe de réciprocité, l'échange des envois de la poste aux lettres dans le respect de la liberté de transit et de traiter indistinctement les envois postaux provenant des autres territoires et transitant par leur pays comme leurs propres envois postaux.

Enfin, la modification la plus importante est sans doute celle qui concerne le **préambule de la Constitution**.

Le Conseil d'administration avait adopté en 1998 une résolution visant à faire figurer la **notion de service postal universel** dans les missions de l'Union. Il a donc été proposé au Congrès de compléter à cet effet la Constitution.

Le préambule comporte désormais des dispositions nouvelles ainsi rédigées :

« 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 des clients.** »

La notion de service postal universel se trouve ainsi érigée en élément fondamental de l'Union, même s'il revient à chaque gouvernement de définir sa portée et de proposer un service adapté aux réalités locales selon les moyens financiers dont il dispose. La prestation du service postal universel reste bien entendu de compétence nationale. L'Union se voit néanmoins reconnaître un rôle de promotion qui pourra par exemple se traduire par l'identification des meilleures pratiques de prestation du service postal universel et des méthodes pour évaluer son coût.

Selon les statistiques de l'Union postale universelle, 67 % des pays-membres ont définis un service postal universel. Toutefois, il existe de très fortes disparités entre pays et régions en matière de desserte postale. On estime ainsi que dans les pays en développement, entre 14 % et 25 % de la population n'a pas accès aux services postaux. Par exemple, l'Ouganda ne compte que 70 000 boîtes aux lettres pour 24 millions d'habitants. 70 % des revenus de la poste ougandaise proviennent d'un seul bureau situé à Kampala.

La **notion de service postal universel est inscrite dans le droit communautaire** (article 3 de la directive 97/67/CE 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 du service, dite « directive postale»). Le **service universel** est défini comme « *une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ». Il consiste à la fois en une **gamme de services** garantis et en des **conditions de fourniture** de ces services, dans le respect des exigences essentielles comme le secret de la correspondance. Parmi ces conditions, figurent la qualité, le prix et l'accessibilité : au moins cinq jours par semaine sont ainsi garanties, sauf exception, une levée et une distribution au domicile de chaque personne ou dans des installations appropriées (boîtes aux lettres). La gamme de services garantis comprend les envois nationaux et transfrontières de plis jusqu'à 2 kilogrammes et de colis jusqu'à 10 kilogrammes, voire 20, ainsi que les envois recommandés et les envois à valeur déclarée¹. Les Etats sont libres de

¹ Voir à ce sujet le rapport de M. Pierre Hérisson fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat sur la proposition de modification de la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (Document Sénat n° 193, session 2006-2007, en date du 31 janvier 2007).

déterminer les modalités de financement de ce service, sous réserve de respecter certains principes fondamentaux.

CONCLUSION

Après avoir été approuvées par le Congrès postal universel, à la majorité des deux-tiers des pays-membres par voie de protocole additionnel, les révisions de la Constitution de l'Union postale universelle entrent en vigueur en même temps que les Actes renouvelés lors du même Congrès et doivent être ratifiées aussitôt que possible par les pays-membres.

Ce protocole additionnel est un accord relatif à l'organisation internationale, au sens de l'article 53 de notre Constitution, et ne peut donc être approuvé qu'en vertu d'une loi. C'est l'objet du présent projet.

Les modifications apportées par ce septième protocole visent essentiellement à ériger le développement de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, au rang de vocation fondamentale de l'Union postale universelle, inscrite en préambule de sa Constitution.

Cet ajout, qui entérine les positions adoptées depuis plusieurs années par l'Union postale universelle, renforce la notion de service postal universel à laquelle la France est attachée.

C'est pourquoi votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 11 juillet 2007.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Dulait a demandé comment l'Union postale universelle prenait en compte le développement du courrier électronique.

M. Robert Del Picchia a demandé si les sociétés de messagerie privées participaient à l'Union postale universelle et si l'organisation agissait en faveur de l'uniformisation des tarifs des services postaux.

M. André Rouvière a demandé des précisions sur le système des frais terminaux.

M. Jacques Blanc, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- l'Union postale universelle n'a pas compétence pour régir le domaine des communications électroniques ; elle prend en revanche des initiatives pour permettre aux postes de s'adapter à la concurrence de ce nouveau mode de communication et les encourage à développer leurs propres services électroniques ;

- l'Union postale universelle regroupe les Etats, et à travers eux les opérateurs publics postaux nationaux, et non l'ensemble des prestataires de services en matière de courrier ;

- elle n'a pas compétence sur la détermination des tarifs postaux qui restent de compétence nationale ;

- le système des frais terminaux permet de compenser les charges des pays qui reçoivent plus de courrier international qu'ils n'en expédient ; il prend en compte les volumes de courrier échangés ainsi que les coûts propres à chaque pays.

La commission a ensuite adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation du septième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle, adopté à Bucarest le 5 octobre 2004 et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 289 (2006-2007)

ANNEXE ETUDE D'IMPACT¹

I- Etat de droit existant et effets de l'accord sur l'ordonnement juridique

La France est membre depuis sa création en 1875 de l'Union Postale Universelle (UPU), organisation internationale dépendant des Nations Unies dont le siège est à Berne en Suisse. L'Union est composée de 190 pays et a tenu du 15 septembre au 5 octobre 2004 son 23^{ème} congrès en Roumanie, à Bucarest.

Le Congrès se réunit tous les 4 ans et rassemble l'ensemble des pays membres représentés par des plénipotentiaires dûment mandatés. Il dispose de toutes les compétences qui n'ont pas été confiés expressément à un autre organe (Conseil d'administration et Conseil d'exploitation postale). Il exerce essentiellement des compétences législatives et certaines compétences administratives. Son rôle premier est de procéder à la révision des Actes de l'UPU régissant les services postaux internationaux. Ces Actes sont soumis soit à une procédure de ratification, soit à une procédure d'approbation. Les Actes adoptés au Congrès de Bucarest sont entrés en vigueur un an après leur adoption, soit le 1^{er} janvier 2006.

Les règles et les obligations découlant des Actes de l'UPU complètent le dispositif juridique national relatif aux activités postales dont les différents textes, lois et décrets, sont réunis dans le code des postes et des communications électroniques. Les dispositions de ce code ont été modifiées en dernier lieu par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales et par ses décrets d'application.

Les règles fixées dans le cadre de l'UPU complètent ce dispositif en ce qu'elles régissent les modalités d'acheminement des envois postaux internationaux ainsi que les rapports entre les Etats et entre les opérateurs en charge du service postal universel. Ces règles 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.

II. Modifications à apporter au droit existant

Néant.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.