

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1008600L

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de la convention postale universelle

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

1-1 Le cadre général :

Les Actes de l'Union postale universelle (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 Etats et entre les opérateurs désignés par les Etats pour assurer les obligations découlant de ces Actes.

Les Actes de l'Union postale universelle comprennent :

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 comportent les règles communes applicables au service postal international et les dispositions concernant les services de la poste aux lettres (expression utilisée à l'article 12 de la Convention postale universelle ; la poste aux lettres comprend notamment : les lettres, les cartes postales, les imprimés, les cécogrammes, les journaux... etc.) et des colis postaux. Ces actes, comme les deux premiers, sont obligatoires pour tous les pays membres.

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des Pays membres de l'UPU se réunissent pour amender les Actes. Lors du Congrès de Genève qui s'est tenu du 23 juillet au 12 août 2008, 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.

Comme lors des précédents congrès, les plénipotentiaires ont fixé pour les années 2009 à 2012 le plafond des dépenses. Ce plafond a été fixé à 37 000 000 de francs suisses (24,5 millions d'euros environ) pour la période 2009 et 2010 et à 37 235 000 de francs suisses (24,6 millions d'euros) 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 cinq plus gros contributeurs avec le Japon, l'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande Bretagne. Elle contribue à la classe de 50 unités ce qui représente pour 2009 et 2010 un montant de 1 373 269,20 euros. A ce montant s'ajoutent des frais supplémentaires pour la traduction simultanée lors des réunions du congrès et des conseils.

L'enjeu pour la France est d'avoir un dispositif permettant de maintenir un service postal international de qualité reposant sur des règles clarifiées et actualisées.

1-2 - Les stipulations de la Convention postale universelle, telle que modifiée en 2008 :

- **La Convention postale universelle distingue les expressions « pays membre » ou « opérateur désigné »** selon que la disposition apparaît du ressort des gouvernements ou du ressort de leurs opérateurs en charge des questions d'exploitation. Cette distinction est apparue nécessaire pour clarifier la Convention postale universelle et bien délimiter les questions d'ordre stratégique et réglementaire de celles d'exploitation. La très grande majorité des Pays membres de l'UPU ont créé des entités autonomes sur le plan juridique et fonctionnel chargées de l'exploitation des services postaux. Dans certains cas, des combinaisons plus complexes ont été retenues pour prendre en compte la diversité des situations qui existent dans les pays membres.

Ainsi, à l'article 4, paragraphe 1 de la Convention postale universelle relatif à la liberté de transit, l'expression « Pays membre » est présente car il appartient aux pays membres de s'assurer que leur opérateur désigné remplit bien les obligations qui découlent du principe de la liberté de transit, énoncé à l'article premier de la Constitution. Il s'agit en l'occurrence de s'assurer que les opérateurs désignés acheminent toujours par les voies les plus rapides et les moyens les plus sûrs qu'ils emploient pour leurs propres envois les dépêches closes et les envois à découvert qui leur sont livrés par un autre opérateur désigné. Au paragraphe 5 de ce même article, le terme « Pays membre » est repris par souci de cohérence.

Aux articles 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 7.1.1, 13.3, 13.4.1, 13.4.3, 14.1, 14.2, 15.1.3, 15.6.1.3.1, 20.1, 20.3, 20.4, 22.2.5, l'expression « Pays membre ou opérateur désigné » est employée. Il s'agit ici de reconnaître que certaines responsabilités peuvent être exercées soit par le pays membre, soit par l'opérateur désigné, suivant la pratique établie ou la législation adoptée au niveau national, par exemple en ce qui concerne les taxes ou les normes et objectifs en matière de qualité de service.

Aux articles 7.1.1, 9.1, 22.2 et 22.3, l'expression « Pays membre et opérateur désigné » est employée pour indiquer qu'il s'agit de responsabilités partagées, par exemple lorsqu'il s'agit de garantir la sécurité postale (article 20).

A l'article 10, le terme « Pays-membre et/ou opérateur désigné » tient compte de la diversité des structures et systèmes en place dans les pays membres. Par ailleurs, l'expression « Pays-membre » est systématiquement employée. Le tableau de l'annexe 1 récapitule les autres stipulations.

Cette présentation n'entraîne pas de nouvelles responsabilités pour les Pays membres mais permet de mieux discerner les dispositions de nature stratégique et réglementaire des dispositions traitant de questions d'exploitation.

Il est à noter que la notion d'opérateur désigné est définie à l'article 1^{bis} de la Constitution de l'UPU telle qu'adoptée par le XXIV^{ème} Congrès qui s'est tenu à Genève du 23 juillet au 12 août 2008. Cette définition clarifie le dispositif en identifiant l'entité en charge des obligations d'exploitation découlant des Actes de l'UPU¹.

L'annexe 1 recense tous les articles où le terme « administration postale » a été remplacé par « Pays-membre » ou « opérateur désigné ».

- Les autres stipulations de la Convention postale universelle par le XXIV^{ème} Congrès de 2008 portent notamment sur :

- les principes essentiels d'émission et de mise en circulation du timbre-poste. L'article 8 met aujourd'hui en exergue le droit souverain de chaque Pays membre de décider de la façon dont les timbres-poste sont émis et administrés sur son territoire. Il était important de modifier la Convention postale universelle telle qu'adoptée lors du Congrès de 2004 et d'affirmer clairement que l'émission et la circulation du timbre-poste est sous la seule responsabilité des Pays membres notamment dans un contexte de libéralisation des marchés postaux et d'émergence de nouveaux opérateurs ;

- la clarification ou l'harmonisation de certaines dispositions (matières infectieuses admissibles dans les envois). Ainsi, les stipulations de l'article 4 « Liberté de transit », paragraphe 2, de l'article 16 « Matières radioactives et substances infectieuses admissibles », paragraphes 2.1 à 2.6 et de l'article 15 « Envois non-admis. Interdictions », paragraphes 3 à 3.2.2, visent à harmoniser la réglementation de l'UPU avec les dispositions du sous-comité d'experts du transport des marchandises dangereuses de l'ONU, les instructions techniques de l'Organisation de l'aviation civile internationale et le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses de l'Association du transport aérien international. De même, à l'article 15 « Envois non-admis. Interdictions », paragraphe 2.1.1, il est précisé que c'est l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) qui définit les types de substances placées sous contrôle international. Ces substances correspondent à la catégorie des stupéfiants ou des substances psychotropes. Toutefois, la classification de l'OICS ne permet pas de saisir de manière adéquate l'ensemble des drogues illicites ou des substances contrôlées interdites dans de nombreux pays membres de l'UPU, d'où les précisions apportées à la fin de ce paragraphe par l'ajout de « ou les autres drogues illicites interdites dans le pays de destination ».

- la présence à l'article premier de définitions se reportant à des éléments substantiels concernant le service postal (colis, dépêches mal acheminées, envois mal dirigés, petit paquet) ; il s'agit de garantir la validité juridique de ces termes dans un environnement postal qui évolue rapidement.

¹ « Opérateur désigné : toute entité gouvernementale ou non gouvernementale désignée officiellement par le Pays membre pour assurer l'exploitation des services postaux et remplir les obligations y relatives découlant des Actes de l'Union sur son territoire. »

- L'article 10 sur le développement durable clarifie les responsabilités des pays-membres et/ou de leurs opérateurs désignés dans ce domaine. L'objectif est de pouvoir mener des actions concrètes sur la base de vingt actions prioritaires (cf. annexe 2).

L'article 17 fixe le champ des réclamations. Ce droit concerne les réclamations relatives aux colis et aux envois recommandés, avec valeur déclarée et à livraison attestée. Cette décision se justifie par le fait qu'il n'y a pas de suivi des envois ordinaires. Il pose également le principe que les réclamations doivent être transmises par les moyens les plus rapides, notamment par des moyens électroniques pour permettre à l'opérateur postal de destination d'enquêter rapidement et pouvoir apporter une réponse au client dans les meilleurs délais.

A l'initiative de la France, «les objets contrefaits et piratés» ont été introduits dans la liste des envois non admis, à l'article 15, paragraphe 2.1.3. En effet, la lutte contre la contrefaçon est un objectif prioritaire de la France compte tenu de ses conséquences contraires aux intérêts économiques français et dangereuses pour la santé et la sécurité des personnes. Cette disposition vise donc à réduire autant que possible la circulation de ces objets par la voie postale.

Enfin, les dispositions relatives aux modalités de rémunération des services entre opérateurs (articles 27 à 31) améliorent la couverture des coûts (frais terminaux) supportés par l'opérateur de destination au titre du courrier international. Compte tenu de l'extrême diversité des 191 pays membres de l'UPU, le système actuel, même s'il est amélioré au fil des congrès, n'est pas totalement basé sur les coûts ; il résulte d'un compromis difficilement négocié entre opérateurs et validé par les pays membres. Pour l'application du système des frais terminaux, les pays membres sont maintenant classés conformément à la décision du congrès, dans sa résolution C17/2008, en cinq groupes en fonction d'un indicateur de développement postal. Les pays membres ressortent selon qu'ils sont placés dans ou l'autre de ces groupes du système basé sur les coûts de traitement des envois (appelé système cible) ou du système transitoire qui repose sur une rémunération forfaitaire au kilogramme. Ce système transitoire devrait disparaître au profit du système cible qui devrait être le système appliqué par tous les pays membres. Ces modalités nouvelles ont permis de faire entrer dans le système cible un plus grand nombre de pays, notamment les pays émergents.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

Conséquences économiques

Les règles relatives au service postal international telles que fixées par la Convention postale universelle ne s'appliquent actuellement qu'aux opérateurs désignés par les Pays membres pour remplir les obligations découlant du Traité relatif à la création d'une Union générale des postes du 9 octobre 1874, ci-après « le Traité ». Pour la France, La Poste est l'opérateur désigné. A ce titre, elle « met en œuvre, pour ce qui la concerne, les engagements internationaux pris par l'Etat, dans le cadre de l'Union Postale Universelle. » (Article R.1-1-19 du code des postes et des communications électroniques). 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 le service postal international entrant et sortant en fonction des obligations de la Convention postale universelle telle que modifiée par le XXIV^{ème} Congrès comme indiqué au I.

Ainsi, La Poste est tenue d'offrir aux utilisateurs, entreprises et particuliers, les services de base définis à l'article 12 de la Convention postale universelle : les envois de la poste aux lettres, classifiés selon la rapidité de leur traitement (envois prioritaires et non prioritaires jusqu'à 2 kilogrammes) ou selon leur contenu (lettres, cartes postales, imprimés et petits paquets jusqu'à 2 kilogrammes, cécogrammes jusqu'à 7 kilogrammes, sacs spéciaux contenant des journaux, des écrits périodiques, des livres et des documents imprimés semblables jusqu'à 30 kilogrammes). Ces services de base sont obligatoires pour tous les pays membres de l'UPU.

La Poste est également tenue d'assurer 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 est également tenue d'offrir les services supplémentaires de l'article 13 qui sont obligatoires : service de recommandation, service de retour des correspondances commerciales-réponses internationales/CCRI, échange des coupons-réponse internationaux, avis de réception pour les envois arrivants.

En revanche, les services définis à l'article 14 sont facultatifs. Il s'agit des services de courrier électronique, du service postal express EMS, du service de logistique intégrée et du cachet postal de certification électronique. La Poste n'a pas d'obligations au titre de ces services facultatifs.

Les utilisateurs devraient bénéficier en fonction des dispositions de la Convention postale universelle, telle qu'adoptée en 2008, de services postaux internationaux d'une qualité de service améliorée par :

- l'obligation faite aux opérateurs désignés d'acheminer les envois reçus selon les mêmes moyens qu'ils emploient pour leurs propres envois y compris pour les envois mal dirigés et aux dépêches mal acheminées. Ces deux types d'envois sont maintenant parfaitement définis ;

- le droit renforcé donné aux utilisateurs de déposer une réclamation qui concerne aussi bien les colis que les envois recommandés, avec valeur déclarée et à livraison attestée. Le nouveau dispositif prévoit que les réclamations doivent être transmises par les moyens les plus rapides, notamment par des moyens électroniques pour permettre à l'opérateur postal de destination d'enquêter rapidement et pouvoir apporter une réponse au client dans les meilleurs délais ;

- une responsabilité des opérateurs postaux clairement définie; elle concerne les envois recommandés, les envois avec valeur déclarée et des colis ordinaires ;

- la restitution à l'expéditeur des taxes perçues en cas de renvoi d'un colis, d'un renvoi de la poste aux lettres recommandé ou à valeur déclarée.

Les stipulations de la Convention postale universelle, telle qu'adoptée en 2008, n'auront pas d'incidence sur les tarifs des services postaux internationaux proposés. Ces tarifs sont fixés par La Poste et soumis 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.

Conséquences financières

Le dispositif relatif aux frais terminaux adopté par le Congrès de Genève 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 dernier système 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 Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et Israël et des pays membres européens comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas qui ne sont pas parties à l'accord REIMS. Toutefois, les échanges de La Poste avec ses partenaires de l'UPU ne représentent que 20% environ des produits et des charges.

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 des Etats 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 améliorées par rapport au dispositif UPU, car ils reflètent davantage les coûts dans le pays de distribution.

Conséquences environnementales

La Convention postale universelle n'implique pas de conséquences environnementales dans la mesure où il n'y a pas d'obligations nouvelles pour La Poste qui reste en charge uniquement des services de base. Il est à noter que les échanges électroniques sont reconnus dans le cadre des rapports entre opérateurs et la Convention reconnaît, en tant que services postaux, les produits utilisant l'électronique comme moyen de transmission.

Depuis le Congrès de Bucarest en 2004, l'Union postale universelle a pris en compte les objectifs environnementaux. Le préambule de la Constitution précise que l'Union a pour vocation de « stimuler le développement durable des services postaux ». L'UPU mène plusieurs actions dans ce domaine.

Un groupe de projet présidé par la France a été créé après le Congrès de Bucarest. Il a été reconduit par le Conseil d'administration pour le cycle 2009-2012. Ce groupe de projet doit conduire sur une base annuelle une étude sur le développement durable, dont l'objectif est de suivre la mise en œuvre des 20 actions prioritaires (Cf. liste en annexe 2), notamment l'évolution des comportements des administrations postales et de leur personnel par rapport aux enjeux du développement durable, de recenser les besoins en la matière et d'envisager les réponses, de valoriser et partager les actions ; des échanges ont lieu avec d'autres institutions qui mènent également des travaux dans ce domaine notamment sur les émissions de gaz à effet de serre liées au secteur postal.

Sur la base d'une première enquête mondiale², l'UPU estime que l'exploitation des installations et véhicules des postes de ses 191 pays membres a généré en 2008 au moins 26 millions de tonnes de CO₂, dont 11 millions (41% des émissions totales) rejetés par les pays industrialisés et 15 millions (59%) rejetés par les pays en développement et ceux les moins avancés. L'UPU continue à peaufiner son enquête en 2010 afin d'inclure des données sur les émissions indirectes issues, par exemple, des activités des opérateurs privés et des sous-traitants, du transport aérien, de la gestion des déchets ou de la fabrication des enveloppes et colis. L'UPU a distribué à tous ses pays membres un guide pour les aider à collecter les données et à faire les calculs nécessaires pour dresser l'inventaire. L'objectif de l'UPU est de faire des recommandations pour aider les postes à réduire l'impact de leurs activités sur l'environnement.

A l'initiative de la poste française, une étude va être lancée au sein de l'UPU sur la faisabilité de mise en œuvre d'un dispositif de compensation pour le secteur postal. Le but de ce projet est double : d'une part, réduire les émissions du secteur postal en proposant un dispositif de compensation accessible à l'ensemble des postes et d'autre part, mutualiser les coûts en évitant les démarches de compensation isolées.

Conséquences juridiques

1 - Procédure

La mise en œuvre par La Poste de la Convention postale universelle telle que modifiée par le Congrès de Genève de 2008 s'effectuera dès lors que la procédure d'approbation aura été menée à son terme. Entre temps, les dispositions de la Convention postale universelle telle qu'elle a été adoptée par le Congrès de Bucarest continue d'être mises en œuvre par La Poste.

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 signataire. La Constitution de l'UPU demande aux Pays membres de mettre leur droit national en conformité (le droit interne français est 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».

² communiqué de presse de l'UPU du 3/12/2009 (www.upu.int).

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 32 de la Convention. Ces réserves, dont la définition et la portée sont fixées à l'article 1 bis de la Constitution,³ sont rassemblées dans le protocole final. A l'article 35 de cette même Convention, il est indiqué que « tout Pays membre dont la législation est incompatible avec la modification proposée a la faculté de faire une déclaration écrite au Directeur général du Bureau international indiquant qu'il ne lui est pas possible d'accepter cette modification, dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de notification de celle-ci».

La Convention postale universelle donne ainsi aux Pays membres la possibilité de refuser ou de différer l'application des modifications de la Convention postale universelle qui susciteraient des difficultés en fonction de leur droit national.

Lors du Congrès de 2008, la France, comme 29 autres Pays membres, a émis une réserve uniquement sur l'article 26 de la Convention concernant le dépôt à l'étranger des envois de la poste aux lettres. En effet, cet article 26 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.

Certains Pays membres ne souhaitent pas appliquer ces modalités de rémunération qui peuvent être selon les cas pénalisantes pour l'opérateur du Pays sur le territoire duquel les envois de la poste aux lettres ont été déposés. Aussi, ces Pays membres ont précisé par le biais d'une réserve qu'ils limiteraient le paiement en exigeant une rémunération fixée comme pour les envois en nombre. La France, comme vingt-neuf autres Pays membres, a indiqué clairement qu'elle appliquerait dans son intégralité l'article 26 vis-à-vis de tous les Pays membres.

³ 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.

2 - Effet en droit interne

Au regard du code des postes et des communications électroniques et de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, les stipulations de la Convention postale universelle, telle qu'adoptée lors du Congrès de 2008, ne soulèvent pas d'incompatibilité juridique. 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 modifiée 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 qui traite uniquement du service universel postal au sens du droit communautaire. Ainsi, le code fixe notamment les principes et règles du service universel qui concerne : les envois de correspondance nationale et transfrontière jusqu'à 2 kg, les colis nationaux et transfrontières jusqu'à 20 kg, les envois recommandés et les envois à valeur déclarée. De même, le code fixe les obligations de La Poste, en tant que prestataire de ce service universel, les règles concernant la régulation des activités postales et le régime de responsabilité applicable aux prestataires de services postaux vis-à-vis des utilisateurs dans le champ du service universel.

En revanche, le code ne traite pas des modalités d'exploitation des services postaux, ni des modalités d'échanges entre prestataires postaux pour les envois internationaux, qui sont du ressort du « Traité ». Sur ces sujets, la Convention postale universelle est complémentaire aux dispositions du code des postes et des communications électroniques. 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, 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-postes qui doivent porter la mention « France » (article L.3-3 du code des postes et des communications électroniques).

Le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales qui transpose la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté modifie les dispositions du code des postes et des communications électroniques. Les stipulations de la Convention postale universelle, telle qu'adoptée en 2008, ne sont pas concernées par le projet de loi.

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 leurs 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.

La France a émis une seule réserve comme indiqué au point 1.

III. – Historique des négociations

La Convention postale universelle, telle qu'adoptée en 2008, résulte 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. Au total, près de 150 propositions d'amendements portant sur la Convention ont été soumises au Congrès.

IV. - Etat des signatures et ratifications

D'après la liste des pays membres au 7 juin 2010, qui indique notamment la situation juridique de ces pays par rapport aux Actes de l'Union, huit pays ont approuvé la totalité des Actes du Congrès de Genève. Il s'agit de la Biélorussie, du Cap-Vert, du Canada, de l'Italie, du Japon, de la Serbie, de la République slovaque et de la Suisse.

Le gouvernement français a, pour sa part, approuvé le 9 octobre 2009 deux des Actes du Congrès de 2008 pour lesquels aucune autorisation législative d'approbation n'était requise selon les termes de l'article 53 de la Constitution française. Il s'agit du Huitième Protocole additionnel à la Constitution de l'UPU et du Premier Protocole au Règlement général de l'UPU.

Comme lors des précédents congrès, une déclaration a été faite lors de la signature des Actes par les pays membres de l'Union européenne : « Les délégations des pays membres de l'Union européenne déclarent que leur pays appliquera 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. »

Le gouvernement n'envisage cependant pas de renouveler cette déclaration lors du dépôt de son approbation des Actes.

ANNEXE 1

Convention postale universelle
Remplacement du terme « administration postale »
par « Pays-membre » et/ou « opérateur désigné ».

1. Articles où le terme « administration postale » a été remplacé par « Pays-membre »

Article	Titre	Paragraphe(s)
4	Liberté de transit	1
5	Appartenance des envois postaux. Retrait. Modification ou correction d'adresse. Réexpédition. Renvoi à l'expéditeur des envois non distribuables	3 NB : cet article a été remanié de manière à clarifier qu'il appartient aux Pays-membres de veiller à ce que les opérateurs désignés réexpédient le courrier.
8	Timbres-poste	2.3, 5.2 à 6
12	Services de base	NB : cet article a été remanié de manière à clarifier qu'il appartient aux Pays-membres de veiller à ce que les opérateurs désignés assurent les services de base qui sont obligatoires. S'agissant du service des colis, qui n'est obligatoire que pour les Pays-membres qui ont signé l'Arrangement, les Pays-membres ont la faculté de faire exécuter ce service par une entreprise de transport, si son opérateur désigné n'assure pas le transport des colis.
16	Matières radioactives et substances infectieuses admissibles	1

2. Articles où le terme « administration postale » a été remplacé par « Pays-membre et opérateur désigné »

Article	Titre	Paragraphe(s)
7	Exonération des taxes postales	1.1
9	Sécurité postale	1
22	Non-responsabilité des Pays-membres et des opérateurs désignés	2 et 3

3. Articles où le terme « administration postale » a été remplacé par « Pays-membre ou opérateur désigné »

Article	Titre	Paragraphe(s)
6	Taxes	1, 2, 4 et 5 NB : Pour tenir compte de la diversité des situations des cadres juridiques dans les Pays-membres, le terme « administrations postales » a été remplacé par « Pays-membres ou leurs opérateurs désignés, en fonction de la législation nationale ».
7	Exonération des taxes postales	1.1
13	Services supplémentaires	3, 4.1 et 4.3
14	Courrier électronique, EMS, logistique intégrée et nouveaux services	1 et 2 (1 ^{ère} phrase)
15	Envois non admis. Interdictions	1.3, 6.1.3.1
20	Normes et objectifs en matière de qualité de service	1, 3 et 4
22	Non-responsabilité des Pays-membres et des opérateurs désignés	2.5

4. Articles où le terme « administration postale » a été remplacé par « opérateur désigné »

Article	Titre	Paragraphe(s)
1	Définitions	1.6, 1.7, 1.10 à 1.12
6	Taxes	7
7	Exonération des taxes postales	2.5
13	Services supplémentaires	6
14	Courrier électronique, EMS, logistique intégrée et nouveaux services	2 (2 ^{ème} phrase)
17	Réclamations	1
18	Contrôle douanier. Droits de douane et autres droits	1, 3 et 4
19	Echange de dépêches closes avec des unités militaires	2 et 3
21	Responsabilité des opérateurs désignés. Indemnités	Titre, 1.1, 1.2, 1.3, 1.7, 2.1, 4.1, 4.3, 11, 11.1, 12
22	Non-responsabilité des Pays-membres et des opérateurs désignés	1 et 1.4
23	Responsabilité de l'expéditeur	2 et 4
24	Paiement de l'indemnité	1
25	Récupération éventuelle de l'indemnité sur l'expéditeur ou sur le destinataire	2

26	Dépôt à l'étranger d'envois de la poste aux lettres	1, 3 et 4
27	Frais terminaux. Dispositions générales	1, 2, 4.1, (nouveaux §§ 4.2, 4.3, 4.4), 5, 6, 9, (nouveaux §§ 10 et 11)
28	Frais terminaux. Dispositions applicables aux flux de courrier entre les opérateurs désignés des pays du système cible	Titre
29	Frais terminaux. Dispositions applicables aux flux de courrier vers, depuis et entre les opérateurs désignés des pays du système transitoire	Titre et nouveaux §§ 1, 5 et 7
31	Frais de transit	1
32	Taux de base et dispositions relatives aux frais de transport aérien	1, 3.1, 3.2, 5 à 7
33	Quotes-parts territoriales et maritimes des colis postaux	1, 1.1, 1.2, 2, 2.1, 2.2, 3, 3.2
34	Pouvoir du Conseil d'exploitation postale de fixer le montant des frais et des quotes-parts	1 et 2

5. Articles où le terme « administration postale » a été remplacé par « Pays-membre et/ou opérateur désigné »

Article	Titre	Paragraphe(s)
10	Environnement	

UNION POSTALE UNIVERSELLE
CONSEIL D'EXPLOITATION POSTALE

Vingt actions prioritaires pour les administrations postales ⁷

Environnement

1. Mesurer le volume des émissions polluantes des moyens de transport postaux (sous-traitants et chaîne d'approvisionnement compris) et mettre en œuvre des actions pour inciter les chauffeurs à une conduite économique et écologique (solutions ayant trait à la technologie, à la logistique et au comportement).
2. Développer des types de constructions pour les établissements postaux affectant le moins possible l'environnement et permettant d'économiser l'eau et l'énergie – par rapport à un niveau absolu et normalisé (p. ex. émissions pour 1000 envois acheminés).
3. Acheter, si possible, de l'électricité verte renouvelable et développer l'utilisation des énergies renouvelables sur site (solaire, éolienne, géothermique) lorsque cela s'avère rentable.
4. Réaliser des économies d'électricité et d'eau par rapport à un niveau de consommation absolu et normalisé et développer des actions d'information et de sensibilisation du personnel – y compris aux techniques de conduite économique.
5. Développer une offre de produits consommant moins de ressources naturelles (papier recyclé pour les timbres-postes et les imprimantes ou emballages et paquets réutilisables, etc.). Développer également une méthode de calcul applicable au cycle de vie concernant les achats et services.
6. Développer une approche globale (holistique) de la gestion des déchets: tri, recyclage et récupération des principaux déchets (papier, cartons, palettes en bois, micro-ordinateurs et périphériques, vélos de facteurs, casiers de tri, etc.) en suivant la hiérarchie établie pour la gestion des déchets (prévention, réduction, réutilisation, recyclage, récupération d'énergie et élimination).

Economique

7. Exercer les activités postales selon un mode de fonctionnement basé sur l'éthique et, lorsque cela est possible, envisager l'adoption de normes reconnues à l'échelle internationale – telles que le Pacte mondial des Nations Unies et l'Initiative pour le commerce éthique.
8. Développer la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, de même que toutes les formes de corruption. Instaurer des mécanismes pour l'élaboration de rapports confidentiels sur ces incidents.
9. Mettre en place une politique d'achats éthique en intégrant les critères de développement durable dans les produits achetés et commercialisés (utiliser les cahiers des charges pour demander, p. ex., aux fournisseurs et sous-traitants de s'engager concrètement en matière de responsabilité sociale: incidences environnementales, conditions de travail, sécurité au travail, interdiction de faire travailler les enfants, etc.). Développer également un programme d'inspection des fournisseurs pour contrôler le degré d'engagement sur les plans environnemental et social.

⁷ Source Union postale universelle (Conseil d'exploitation postale)

10. Renforcer le dialogue avec les usagers de la poste et les différents partenaires des administrations postales. Des éclaircissements devront être apportés sur ce point, concernant notamment les objectifs, le régime de suivi, etc.
11. Développer les produits financiers ISR (investissement socialement responsable), le microcrédit pour les administrations postales disposant d'une activité bancaire et des services fiables et abordables de transfert de fonds vers les pays en développement. Là où des produits financiers sont offerts, il y a lieu de porter attention à l'inclusion financière des groupes socialement défavorisés.

Social–Sociétal

12. Sensibiliser l'ensemble des postiers au développement durable via la communication, la formation et le partage d'expériences et les aider à développer des comportements responsables vis-à-vis de l'environnement et de la société.
13. Contribuer à lutter contre l'exclusion en encourageant le recrutement de personnes issues de groupes socialement exclus (devant représenter au minimum 1% de l'effectif total), en participant à des programmes de lutte contre l'analphabétisme et en proposant des services financiers aux plus défavorisés. Il est suggéré de supprimer le seuil de 1%, indiquant une information erronée dans ce cas de figure. Les personnes doivent être engagées pour leurs compétences et non pour répondre aux exigences du quota.
14. Améliorer l'accès des personnes issues des groupes socialement exclus aux sites, produits et services de la poste.
15. Lutter concrètement contre toute forme de discrimination dans les établissements postaux, qu'elle soit politique, philosophique, religieuse ou sexuelle. Promouvoir une culture positive de la diversité et de l'inclusion.
16. Promouvoir l'égalité des genres sur le lieu de travail et développer l'accès des femmes aux postes d'encadrement et de direction, où elles sont sous-représentées.
17. Développer des programmes de sensibilisation du personnel concernant les maladies contagieuses (sida, paludisme, etc.) et les pandémies (grippe aviaire, etc.). Développer également des programmes de sensibilisation concernant la prévention des maladies transmissibles et la promotion d'une approche dynamique en matière de bien-être (nutrition, campagne antitabac, fitness et équilibre entre vie professionnelle et vie privée).
18. Participer aux campagnes d'information des pouvoirs publics pour enrayer les maladies contagieuses ainsi que les pandémies et promouvoir une approche dynamique en matière de bien-être personnel.
19. Développer le dialogue et la concertation avec les acteurs économiques et sociaux du territoire et avec les personnes résidant près des établissements postaux.
20. Participer aux réflexions et travaux conduits sur le développement durable dans leurs Etats respectifs.