

PROJET DE LOI

portant approbation

- des amendements du Règlement général de l'Union Postale Universelle;
- des amendements à la Convention postale universelle et à son Protocole Final, signés au Congrès Postal Universel de Doha, le 11 octobre 2012.

Article unique.- Sont approuvés

- les amendements du Règlement général de l'Union Postale Universelle;
- les amendements à la Convention postale universelle et à son Protocole Final, signés au Congrès Postal Universel de Doha, le 11 octobre 2012.

Exposé des motifs et commentaire des articles

I. Introduction

Le 25^e Congrès de l'Union Postale Universelle (ci-après « UPU ») s'est tenu à Doha du 24 septembre au 15 octobre 2012 à l'invitation du Gouvernement du Qatar. Plus de 1 500 personnes y étaient accréditées, y compris les représentants des 192 Pays-membres de l'UPU.

1. Remarques préliminaires

La Constitution, qui est l'Acte fondamental de l'Union, n'a pas été modifiée par le Congrès de Doha.

Lors de la signature des Actes, le Luxembourg s'est joint à la déclaration faite par les Etats membres de l'Union européenne d'appliquer les Actes adoptés par le Congrès de Doha conformément aux obligations qui leurs échoient en vertu du Traité établissant l'Union européenne et des règles de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Déclaration X).

L'engagement d'un Pays-membre de l'Union d'être lié par l'Arrangement concernant les services postaux de paiement doit être renouvelé moyennant signature lors de chaque Congrès. Au Congrès de Doha, le Luxembourg n'a plus signé l'Arrangement qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Le Luxembourg joint ainsi d'autres Etats membres de l'Union européenne tels que l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, le Royaume Uni, l'Irlande, la Hongrie et les Pays Bas dans leur volonté à ne plus être liés par cet arrangement à l'avenir.

L'Arrangement concernant les services postaux de paiement règle essentiellement le fonctionnement du mandat postal qui consiste dans le transfert de fonds par le biais des services postaux à des destinataires à l'étranger qui ne disposent pas de compte bancaire. Le Luxembourg n'a plus signé l'Arrangement étant donné que le volume des mandats postaux était en décroissance constante (de l'ordre de 10 à 15% par an) et ne justifiait plus le maintien des coûts opérationnels et informatiques élevés. D'ailleurs, les services postaux proposent à leurs clients le service Western Union qui présente les mêmes caractéristiques que le mandat postal.

2. Principales décisions et modifications

Le 25^e Congrès a adopté la stratégie postale de Doha pour le cycle 2013-2016. L'adoption de la nouvelle feuille de route pour l'Union a pour but d'aider les opérateurs postaux à développer et moderniser leur réseau postal dans un marché en pleine évolution. La stratégie postale de Doha repose sur quatre buts principaux qui consistent à : « améliorer l'interopérabilité des réseaux postaux internationaux (but 1) ; apporter des connaissances techniques et une expertise concernant le secteur postal (but 2) ; promouvoir les produits et services innovants en développant les dimensions physique, financière et électronique du réseau postal (but 3), et favoriser le développement durable du secteur postal (qui englobe les aspects économiques, sociaux et environnementaux) (but 4)».

Les principales décisions et modifications se situent dans le contexte de cette stratégie. Face au commerce en ligne qui se développe de vive allure, il s'agit d'améliorer l'interconnectivité des réseaux postaux transfrontières et de créer un service de retour des marchandises performant. L'amélioration de la qualité des services postaux reste une priorité à l'agenda du 25^e Congrès. Un système de contrôle mondial qui repose sur la technologie d'identification par radiofréquences (RFID) permettra d'évaluer la qualité de bout en bout des envois de la poste aux lettres et de répondre ainsi aux besoins des utilisateurs selon le principe de l'utilisateur payeur.

En vue de sécuriser davantage la chaîne logistique mondiale, le Congrès a décidé de doter l'UPU de normes minimales obligatoires pour la sûreté du courrier. Les normes visent à sécuriser les installations ainsi que le transport et le traitement du courrier international. Elles sont assorties d'un échange de données électroniques régulier des opérateurs postaux avec les douanes (organisation mondiale des douanes (OMD)) et le secteur de l'aviation (IATA et l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI)). L'objectif est de permettre aux douanes d'évaluer le degré de sécurité d'une expédition avant l'arrivée des envois.

Le Congrès a par ailleurs donné feu vert au développement du projet « .post ». Le nom de domaine invite les Pays-membres à adhérer au projet qui doit fournir le cadre technique adéquat pour développer de réels services intégrés afin de stimuler le commerce électronique chez les opérateurs postaux.

En matière de frais terminaux - système de rémunération de la poste aux lettres international-, les décisions prises au 25^e Congrès sont le prolongement des travaux entrepris antérieurement pour instaurer un système de rémunération unique pour tous les pays.

Le Congrès a également élu de nouveaux dirigeants en la personne de Bishar Hussein du Kenya au poste de directeur général et de Pascal Clivaz de la Suisse au poste de vice-directeur général. Le Conseil d'exploitation postal et le Conseil d'administration de l'Union ont été nouvellement composés. Le Luxembourg n'a pas posé de candidature.

II. Les principales modifications apportées aux Actes de l'Union postale universelle

II.1. Les modifications apportées au Règlement général de l'Union Postale Universelle

Le 25^e Congrès décide la refonte du Règlement général de sorte que les modifications ne se font plus sous forme de protocole additionnel. Le Règlement général comporte les dispositions assurant l'application de la Constitution et le fonctionnement de l'Union. Il est obligatoire pour tous les Pays-membres.

Article 105 (Observateurs aux organes de l'Union) nouveau a pour objet d'élargir la notion d'observateur et d'ouvrir ainsi les travaux de l'Union à d'autres acteurs intéressés.

Article 107 (Attributions du Conseil d'administration) paragraphe 1.3. nouveau précise et renforce le rôle actif du Conseil d'administration dans l'adoption du projet de plan d'activités quadriennal de l'UPU. Toute activité doit désormais être assortie d'une évaluation financière systématique. Le plan des activités quadriennal sert ensuite de base au programme et au budget annuel ainsi qu'aux plans d'exploitation annuels. Le paragraphe 1.4. introduit le principe du budget annuel au lieu du budget biennal précédent. Le paragraphe 1.12. va de pair avec le paragraphe 1.3. nouveau. Le paragraphe 1.24. se situe dans la logique de la modification apportée au paragraphe 1.4. Le paragraphe 1.38. nouveau confère au Conseil d'administration un rôle de supervision lors de la création d'organes subsidiaires financés par les utilisateurs et destinés au développement de certaines activités en matière postale.

Article 108 (Organisations des sessions du Conseil d'administration) le paragraphe 1^{er} est une clarification du texte en ce qui concerne la réunion constitutive du Conseil d'administration et n'apporte pas de commentaire particulier. Le paragraphe 3 clarifie le texte en précisant que les Vice-Présidents des Commissions du Conseil d'administration font désormais partie du Comité de gestion et plus seulement les présidents desdites Commissions.

Articles 109, 115 et 124 (Observateurs) les modifications vont de pair avec celles de l'article 105.

Article 113 (Attribution du Conseil d'exploitation postale) paragraphe 1.18. et 1.19. nouveaux. font référence aux « organes subsidiaires financés par les utilisateurs ». Il s'agit d'un mode de financement alternatif de projets concrets en dehors du budget de l'Union. Cette nouveauté est introduite à l'article 152 nouveau.

Article 130 (Préparation et distribution des documents des organes de l'Union) paragraphe 1^{er} officialise désormais la mise en ligne systématique des documents publiés.

Article 132 (Renseignement. Avis. Demandes d'exploitation et de modifications des Actes etc.) paragraphe 5 nouveau crée une obligation pour le Bureau international d'assurer la confidentialité et la sécurité des données commerciales.

Article 137 (Rapport annuel de l'Union) paragraphe 1^{er} précise qu'il s'agit d'un rapport annuel qui est soumis au Comité de gestion du Conseil d'administration pour approbation.

Article 145 (Fixation des dépenses de l'Union) paragraphe 1^{er} fixe le plafond des dépenses à 37 235 000 CHF pour la période 2013-2016 (au lieu de 37 000 000 CHF pour la période 2009/2010 et 37 235 000 CHF pour 2011/2012).

Article 152 (Organisation des organes subsidiaires financés par les utilisateurs) nouveau instaure un mode alternatif de financement d'activités par des utilisateurs ne pouvant pas être financées par le budget ordinaire de l'Union. Le but étant de pouvoir financer un maximum d'activités autonomes ayant un lien avec la mission de l'UPU.

Article 153 (Procédure d'arbitrage) nouveau complète la procédure d'arbitrage sur certains aspects procéduraux. Les Pays-membres ont désormais l'obligation de s'informer réciproquement et par écrit de l'objet du différend, de la volonté d'entamer la procédure d'arbitrage (par. 1^{er}). L'article 153 nouveau introduit la possibilité de faire intervenir l'opérateur désigné dans la procédure (par. 2). L'article 153 nouveau prévoit la possibilité de désigner 3 arbitres au lieu d'un arbitre unique et précise les modalités de désignation. Le retrait de la procédure d'arbitrage est une nouveauté prévue au paragraphe 9.

II.2. Les modifications apportées à la Convention postale universelle et à son Protocole Final

Article 1^{er} (Définitions) paragraphe 1.4. introduit une définition des « données personnelles ». Il s'agit d'une définition nouvelle qui tient compte du principe de la protection des données personnelles en matière postale (voir article 14 Convention).

Article 4 (Liberté de transit) paragraphe 2 remplace l'expression « cécogramme » par celle d'« envois pour les aveugles ». Il s'agit d'une adaptation de la terminologie communément utilisée de nos jours.

A l'article 7 (Exonération des taxes postales) paragraphe 2 la notion de « services financiers postaux » est remplacée par celle de « services postaux de paiement ». Il s'agit d'une adaptation de la terminologie.

Le paragraphe 3 nouveau revoit et étend les règles applicables aux envois pour les aveugles et malvoyants. Le Congrès de Doha étend l'exonération de taxes postales appliquée aux envois pour les aveugles à une panoplie élargie d'envois (paragraphe 3.2.3.). La définition des personnes et des organisations qui peuvent envoyer des envois pour les aveugles a également été élargie (paragraphe 3.2.1. et 3.2.2.). La nouvelle formulation « envois pour les aveugles » inclut toute correspondance ou publication, quelle qu'en soit le format (audio inclus) ainsi que le matériel spécifique destiné à aider les personnes aveugles. Ces règles permettent d'inclure davantage les personnes aveugles et malvoyantes dans le processus électronique de la société d'information actuelle.

Article 8 (Timbre-poste) paragraphe 7 nouveau assure que, dans un marché postal libéralisé, le fonctionnement des machines destinées au traitement du courrier soit conforme aux Actes de l'Union.

Article 9 (Sécurité postale) élabore davantage la stratégie d'action en matière de sécurité postale en précisant que les flux de courrier et de commerce international doivent respecter désormais les normes de sûreté de l'Union postale universelle. Cette modification met en œuvre la décision du 25^e Congrès de doter l'UPU de normes minimales obligatoires en vue de sécuriser davantage la chaîne logistique mondiale telle qu'exposée précédemment.

Article 12 nouveau (Traitement des données personnelles) introduit dans la Convention de l'Union les exigences de protection des données qui existent déjà dans grand nombre de législations nationales dont celles des pays membres de l'Union européenne. L'article 12 nouveau crée ainsi un standard de protection des données à respecter au niveau international.

Article 14 (Classification des envois de la poste aux lettres selon leur format) dans le but d'améliorer la qualité des envois de la poste aux lettres par le biais d'une standardisation accrue, ceux-ci sont classifiés selon la rapidité de leur traitement et de leur contenu (art.13.3. Convention). Ils peuvent également être classifiés selon leur format. L'article 14 introduit à cet égard 3 nouveaux formats : le format (P) : lettres de petit format ; le format (G) : lettres de grand format et le format E : lettres de format encombrant.

Article 15 (Services supplémentaires) : les paragraphes 1.2. ; 2.4. ; 2.5. et 3.3 contiennent des modifications de pure forme. Au paragraphe 2.8. nouveau le service de retour des marchandises est introduit comme service supplémentaire presté par l'opérateur désigné. La modification s'inscrit dans la ligne d'action qui consiste à optimiser le fonctionnement des réseaux postaux transfrontières et de créer un service de retour des marchandises performant dans un commerce électronique croissant.

Le Congrès de Doha a décidé de scinder l'ancien article 14 (Courrier électronique, EMS, logistique intégrée et nouveaux services) en 2 à savoir **l'article 16 nouveau (EMS et logistique intégrée)** dont la teneur demeure inchangée et **l'article 17 nouveau (services électroniques postaux)** qui introduit comme nouveaux services le courrier électronique postal recommandé, le cachet postal de certification électronique et la boîte aux lettres électronique postale. Cette modification s'inscrit dans le but 3 de la stratégie postale de Doha qui consiste à « *promouvoir les produits et services innovants en développant les dimensions physique, financière et électronique du réseau postal* ».

Article 18 (Envois non admis. Interdictions) contient des modifications de pure forme et n'apporte pas de commentaire particulier.

Article 19 (Réclamations) élargit le service des réclamations aux « envois avec valeur déclarée ». L'article 19 précise que les réclamations sont transmises par voie recommandée prioritaire.

Article 20 (Contrôle douanier. Droits de douane et autres droits) paragraphe 3 clarifie le texte dont la teneur demeure inchangée.

Article 23 (Responsabilité des opérateurs désignés. Indemnités) paragraphe 1.6. exempt les préjudices moraux de l'indemnisation. Le paragraphe 9 étend le régime d'indemnisation aux envois perdus et l'assortit d'une condition selon laquelle il n'y a indemnisation au destinataire que si l'expéditeur « se désiste de ses droits par écrit en sa faveur, Ce désistement n'est pas nécessaire dans les cas où l'expéditeur et le destinataire seraient une seule et même personne ».

Article 24 (Non-responsabilité des Pays-membres et des opérateurs désignés) contient des modifications de pure forme.

Article 26 (Paiement de l'indemnité) paragraphe 2. précise ce qui se passe en cas de désistement de l'expéditeur. Cette modification est à lire en relation avec celle de l'article 23 paragraphe 9.

Les **articles 29 à 31 de la Convention** modifient le système des frais terminaux appliqué au sein de l'Union.

Les frais terminaux sont la rémunération versée par un pays à un autre pour le traitement et la distribution d'un envoi de la poste aux lettres dans le réseau intérieur de ce dernier.

Les décisions prises par le 25^e Congrès se situent dans le prolongement des travaux entamés précédemment pour faire évoluer progressivement le système des frais terminaux vers un système de rémunération universel. Les principales modifications se résument comme suit : Le système actuel est composé d'un système cible et d'un système transitoire. Selon le degré de développement le pays fait partie de l'un ou de l'autre système. Les pays étant répartis en cinq groupes. Dans le système cible (**article 30 de la Convention**), chaque pays applique ses propres taux de frais terminaux, composé d'un taux par envoi et d'un taux par kilo. Ces taux sont calculés en fonction des tarifs intérieurs de chaque pays de destination. Dans le système transitoire, les taux de frais terminaux sont déterminés par le Congrès et figurent à **l'article 31 de la Convention**.

L'introduction de la répartition par format des envois de la poste aux lettres (voir article 14 de la Convention) change désormais la détermination des prix et par conséquent le calcul des frais terminaux pour les pays du système cible. Pour que les taux de frais terminaux reflètent mieux les tarifs intérieurs des opérateurs postaux, le Congrès a décidé qu'à côté du taux de référence applicable à une lettre de 20 grammes il sera ajouté un second taux de référence applicable aux grandes enveloppes de 175 grammes.

Les pays faisant partie du système transitoire peuvent bénéficier d'une aide accrue du Fonds pour l'amélioration de la qualité de service (FAQS) de l'Union. **L'article 32 (Fonds pour l'amélioration de la qualité de service)** prévoit que les droits minimum annuels provenant du FAQS, pour tous les groupes, passeront de 12 565 DTS (8 212 dollars) actuels à 20 000 DTS. Le montant total des avoirs FAQS disponible pour tous

les pays se maintiendra à environ 10 millions de DTS par an. Une autre décision du Congrès permet aux pays du groupe 3 (Chine, Russie, Afrique du Sud, Turquie etc.) de passer du système transitoire au système cible en 2016, ce qui donne le temps à ces pays d'effectuer les changements nécessaires pour évoluer progressivement vers le système cible.

Article 34 (Taux de base et dispositions relatives aux frais de transport aérien) paragraphe 1^{er} ajoute que pour les colis envoyés dans le cadre du service de retour des marchandises les taux sont calculés sur base du Règlement des colis postaux.

Article 36 (Pouvoir du Conseil d'exploitation postale de fixer le montant des frais et des quotes-parts) paragraphe 1.6. nouveau inclut dans la liste des quotes-parts celles pour la fourniture du service de retour des marchandises pour les colis postaux.

Le nouvel article 37 (Dispositions spécifiques au règlement des comptes et aux paiements pour les échanges postaux internationaux) retient le principe selon lequel lesdits règlements des comptes sont basés et se feront conformément à la Convention et aux autres Actes de l'Union.

Protocole final de la Convention de l'Union postale universelle :

Article XII (Dépôt à l'étranger d'envois de la poste aux lettres) paragraphe 5. prévoit que plusieurs pays, y compris le Luxembourg, se réservent le droit d'appliquer dans leur intégralité les dispositions de **l'article 28 de la Convention**, nonobstant les réserves émises sous le paragraphe 4 de cet article. Le Luxembourg n'accepte donc pas d'acheminer ni de distribuer aux destinataires les envois de la poste aux lettres que les expéditeurs résidant au Luxembourg déposent dans un pays étranger en vue d'y bénéficier de conditions tarifaires plus favorables, à moins de recevoir du pays étranger une rémunération identique pour ces envois comme s'ils étaient déposés au Luxembourg.

Avant-projet de loi portant approbation

- ***des amendements du Règlement général de l'Union Postale Universelle;***
- ***des amendements à la Convention postale universelle et à son Protocole Final,***

signés au Congrès Postal Universel de Doha, le 11 octobre 2012

Fiche financière

L'avant-projet de loi sous rubrique n'a pas d'incidences financières sur le budget de l'Etat.