

**BUREAUX D'ÉCHANGE EXTRATERRITORIAUX ET CODES DES CENTRES DE TRAITEMENT DU COURRIER INTERNATIONAL****Rapport du Conseil d'administration**

| 1. Objet | Références/paragraphes |
|--|-------------------------------|
| Présentation des questions relatives aux bureaux d'échange extraterritoriaux et aux centres de traitement du courrier international. | §§ 1 à 27 |
| 2. Décisions attendues – Prendre note du document. – Examiner la proposition 23. | |

I. Introduction

1. Durant le cycle de Bucarest, le Bureau international a préparé trois documents sur les questions relatives aux bureaux d'échange extraterritoriaux (BEE) et aux centres de traitement du courrier international (CTCI). Deux de ces documents étaient destinés au Conseil d'administration (CA) et le troisième au Conseil d'exploitation postale (CEP). Le fait que les discussions ont eu lieu au sein des deux Conseils indique clairement qu'elles portaient à la fois sur des questions d'ordre politique et des questions d'ordre opérationnel.

2. Lors de sa réunion d'octobre 2006, le CA a été informé (par le biais du document CA 2006–Doc 8a et son Add 1) de l'analyse des résultats de l'enquête, réalisée par le Bureau international en application de la résolution C 44/2004 du Congrès de Bucarest, sur la politique nationale et la législation intérieure des Pays-membres de l'UPU concernant les BEE. Reconnaissant que cette question devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie, le CA a décidé de consulter le CEP, notamment sur les aspects opérationnels des opérations postales réalisées par les BEE.

3. Durant la plénière du CEP 2007, les discussions ont principalement porté sur les opérations de traitement du courrier des BEE et sur la nécessité de clarifier la situation en ce qui concerne les entreprises privées enregistrées en tant que centres de traitement du courrier international (CTCI) et l'utilisation des formules de l'UPU par ces entités (v. document CEP 2007–Doc 11). En chargeant le Bureau international de poursuivre son étude, le CEP a décidé de suspendre l'attribution de codes CTCI à des entreprises privées, jusqu'à clarification de la question.

4. Le document examiné par le CA à sa session de 2007 (CA 2007–Doc 8 et Add 1) présentait les questions relatives aux BEE et aux CTCI du point de vue de l'article 2 de la Convention, concernant les entités chargées des questions postales dans les Pays-membres de l'UPU. La majorité du présent document du Congrès émane du document du CA 2007.

Comme contribution du secrétariat à une stricte limitation des coûts, les documents destinés au 24^e Congrès postal universel ne sont tirés qu'en un nombre limité d'exemplaires et ne seront pas redistribués sur place. Les participants sont donc priés de bien vouloir les emporter avec eux.

II. Organisation du marché postal

5. Pour examiner les questions concernant les BEE et les opérateurs privés enregistrés en tant que CTCI, il importe d'avoir une conception commune de la manière dont le marché postal est organisé.

6. Aux fins de l'examen du sujet du présent document, l'organisation du marché postal peut être décrite schématiquement comme suit.

7. Chaque Pays-membre est responsable de l'organisation, de la régulation et de la supervision de son marché pour ce qui est du service postal intérieur, conformément à sa politique et à sa législation nationales. Certains pays peuvent convenir de coordonner leurs politiques au niveau régional.

8. L'UPU, en sa qualité d'organisation intergouvernementale, établit les règles concernant le traité et les règles techniques et opérationnelles relatives à l'échange de services postaux internationaux entre ses 191 Pays-membres, afin d'assurer la prestation de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles ainsi que l'interopérabilité du réseau postal international.

9. Conformément à l'article 2 de la Convention de l'Union postale universelle, les Pays-membres de l'Union notifient au Bureau international le nom et l'adresse des organes (entité gouvernementale et opérateur désigné) chargés de remplir les obligations découlant des Actes de l'Union sur leur territoire. La liste des entités se trouve sur le site Web de l'UPU à l'adresse suivante: www.upu.int/acts/fr/entities_responsible_for_fulfilling_the_obligations_fr.pdf.

10. Les diverses formules de l'UPU comprises dans le Règlement de la poste aux lettres et le Règlement concernant les colis postaux constituent des éléments essentiels des Actes de l'Union. Ces formules, ainsi que les dispositions de la Convention et des Règlements, permettent aux opérateurs décrits à l'article 2 de la Convention d'échanger du courrier selon des procédures uniformisées au moyen d'informations normalisées. Les compagnies aériennes et les autorités douanières identifient les envois traités par ces opérateurs grâce aux formules de l'UPU accompagnant le courrier et traitent ce courrier conformément aux arrangements convenus avec l'UPU. Certaines formules de l'UPU sont destinées à être utilisées par les clients postaux; elles sont spécifiquement énumérées dans les articles RL 267.1 et RC 213.6 du Règlement de la poste aux lettres et du Règlement concernant les colis postaux, respectivement.¹ Les autres formules de l'UPU sont réservées aux opérateurs décrits à l'article 2 de la Convention. L'évolution de la dimension électronique du réseau postal a donné lieu à l'établissement de normes pour les échanges de messages, grâce auxquelles les informations figurant dans les Règlements et formules de l'UPU peuvent être communiquées d'une manière plus efficace et plus précise aux fins des activités d'exploitation et des opérations de paiement. Le message PREDES, par exemple, renferme, sous forme électronique, les informations comprises dans la formule CN 31 ou CP 87 de l'UPU.

11. Si le marché postal d'un pays donné est organisé de telle manière que des opérateurs autres que ceux désignés à l'article 2 de la Convention sont habilités à opérer sur le territoire du pays considéré, ils agissent en tant qu'entités commerciales et ne sont pas soumis aux dispositions des Actes de l'UPU. Si un autre pays organise son marché postal de la même manière, les opérateurs des deux pays peuvent alors échanger des envois sur une base commerciale. Toutefois, les envois échangés entre eux ne sont pas soumis aux dispositions des Actes de l'UPU.

III. Bureaux d'échange extraterritoriaux

12. Par sa résolution C 44/2004, le Congrès de Bucarest a décidé que les envois expédiés à partir d'un BEE devaient être considérés comme des «envois commerciaux n'étant pas soumis aux Actes de l'UPU, à moins que l'administration de destination n'ait annoncé qu'elle accepte d'appliquer les Actes susmentionnés aux envois reçus des bureaux d'échange extraterritoriaux». Ainsi, si le pays de destination a déclaré qu'il appliquait les dispositions des Actes de l'UPU aux

¹ Formules CN 01, 07, 08, 11, 14, 17, 18, 22, 23, 29 et 30.

envois des BEE, la rémunération des frais terminaux peut être exigée, les procédures de dédouanement postal du pays de destination sont applicables et la documentation de l'UPU peut être utilisée. Par contre, si le pays de destination n'a pas déclaré qu'il appliquait les dispositions des Actes de l'UPU aux envois des BEE, ces envois peuvent être traités conformément aux tarifs et aux conditions et modalités d'acceptation applicables aux envois postaux du régime intérieur. Aucun montant ne peut être demandé au titre de la rémunération des frais terminaux et aucune documentation de l'UPU ne peut être utilisée, notamment en ce qui concerne les relations avec les compagnies aériennes, les douanes ou d'autres parties intéressées.

13. Le Congrès de Bucarest a aussi décidé que «tout pays ou opérateur qui souhaite établir un bureau d'échange extraterritorial sur le territoire d'un Pays-membre de l'UPU doit obtenir l'accord de ce dernier conformément à la législation nationale du pays hôte». En outre, les Pays-membres doivent informer le Bureau international «de la législation ou de la politique nationale rendant l'exploitation des bureaux d'échange extraterritoriaux sur leur territoire légitime ou licite».

14. A l'issue du Congrès de Bucarest, les Pays-membres ont informé le Bureau international de leur politique à l'égard des BEE, notamment en ce qui concerne l'autorisation d'établir des BEE sur leur territoire ainsi que la politique qu'ils souhaitent appliquer en tant que pays de destination recevant des envois de BEE.

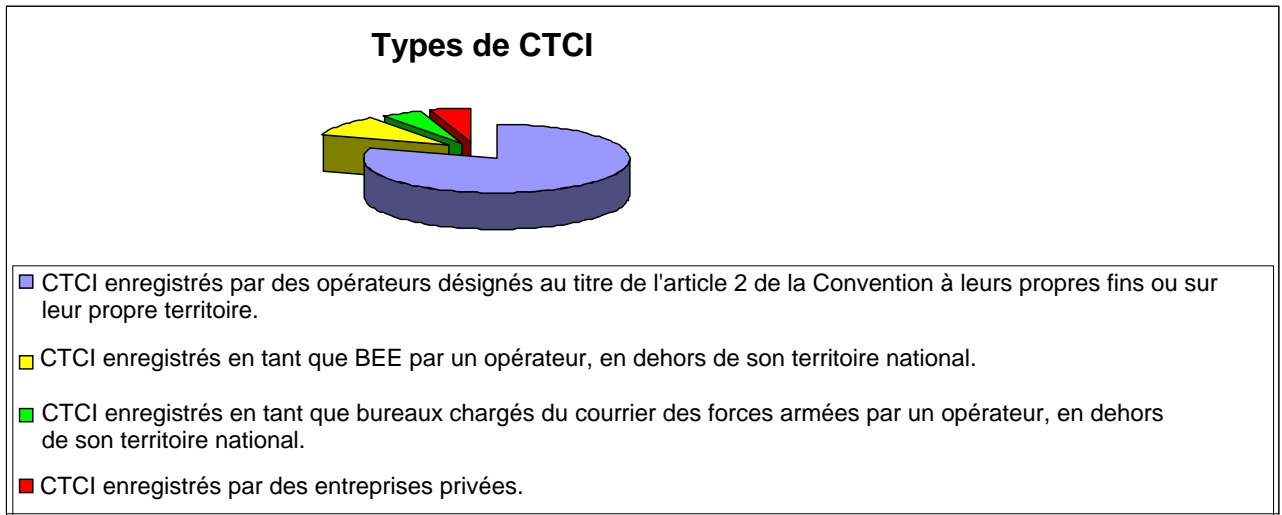
- Pays d'origine: vingt-six Pays-membres ont indiqué qu'ils autorisaient l'implantation de BEE sur leur territoire. Sur ces 26 membres, certains sont dotés de politiques dont les nuances particulières devraient être prises en considération. Par exemple, 14 pays autorisant l'implantation de BEE sur leur territoire ont précisé qu'ils autorisaient, ou du moins qu'ils ne réglementaient pas, l'utilisation des formules de l'UPU par les opérateurs de BEE pour leur courrier partant.
- Pays de destination: sur les 93 administrations postales membres ayant répondu au questionnaire du Bureau international ou ayant énoncé leur politique au moyen de circulaires du Bureau international, 47 ont précisé qu'elles n'acceptaient pas les envois de BEE au titre des Actes de l'UPU. Trente-six administrations postales membres ont fait savoir qu'elles appliquaient les Actes de l'UPU aux envois en provenance des BEE. Les politiques de certains pays comportant des nuances particulières devant être prises en considération.

15. La liste complète des réponses des Pays-membres au sujet de leur politique à l'égard des BEE peut être consultée sur le site Web de l'Union postale universelle, à l'adresse ci-après: www.upu.int/etoe/fr/responses_to_questionnaire_etoes_fr.pdf. Cette liste est mise à jour régulièrement sur la base des nouvelles informations reçues.

IV. Centres de traitement du courrier international

16. Par définition, un BEE est un bureau d'échange géré par un opérateur postal, ou en liaison avec un opérateur postal, hors de son territoire national (résolution C 44/2004). En tant que bureau d'échange, il doit être enregistré par l'UPU comme un CTCI. Un CTCI est défini comme un bureau d'échange confectionnant ou recevant des dépêches, ou comme une unité de traitement du courrier préparant ou recevant des expéditions. La plupart des CTCI sont à la fois des bureaux d'échange et des unités de traitement du courrier, dont la gestion est confiée aux opérateurs désignés par les Pays-membres de l'UPU au titre de l'article 2 de la Convention. La grande majorité des CTCI (plus de 1000) entrent dans cette catégorie. Les BEE, comme indiqué plus haut, sont des CTCI gérés par un opérateur postal, ou en liaison avec un opérateur postal, en dehors de son territoire national. Actuellement, 12 opérateurs gèrent 110 BEE répartis dans 22 pays. En outre, 20 entreprises privées gérant 34 CTCI dans 11 pays sont enregistrées auprès de l'UPU. Enfin, un petit nombre de CTCI chargés du courrier des forces armées ont également été enregistrés. L'opérateur d'un Pays-membre de l'UPU désigné au titre de l'article 2 de la Convention peut établir un CTCI dans un autre pays, sur le territoire duquel le Pays-membre considéré maintient une présence militaire pendant un certain temps. Le courrier échangé entre le pays en question et un tel CTCI est considéré comme du courrier du régime intérieur, et n'a aucune incidence sur l'organisation du marché postal dans lequel le CTCI est implanté.

17. Par conséquent les divers types de CTCI peuvent être représentés de la manière suivante:



18. Les CTCI sont enregistrés auprès de l'UPU sous un code à six chiffres défini en vertu de la norme technique S34 de l'UPU. Cette norme définit la structure du code, les informations à fournir et la procédure d'enregistrement et de mise à jour. L'opérateur d'un CTCI présente une demande d'enregistrement de CTCI directement au Bureau international au moyen de la formule prévue à cet effet (demande de mise à jour du registre des CTCI) suivant les procédures décrites dans la norme S34 visant à déterminer si un code peut être attribué. Si les procédures sont respectées et que les informations nécessaires sont fournies, le Bureau international attribue un code au CTCI et l'enregistre et met à jour le registre.

19. Le code lui-même ne permet pas d'identifier l'opérateur. Il permet uniquement de localiser le CTCI. Un opérateur de destination peut identifier l'opérateur d'un CTCI en consultant la liste placée sur le site Web de l'UPU.

20. La norme S34 de l'UPU correspond à une norme de statut 0, selon la procédure de classification des normes adoptée par le CEP. La statut 0 (document de travail) correspond à la phase préliminaire de développement de la norme. Selon la procédure adoptée par le CEP, un projet de norme doit passer par le statut 1 (projet) avant d'obtenir le statut 2 (norme approuvée par le CEP). Au fil de ces différentes étapes, des essais et des évaluations sont effectués, à l'issue desquels la norme est souvent modifiée. Elle est alors suffisamment stable et fiable pour pouvoir être ajoutée à la liste des normes de l'UPU.

21. A la suite de ses discussions sur les BEE et les CTCI privés, le CEP 2007 a décidé de mener, avec le concours du Groupe «Normalisation», une étude complète des normes techniques telles que les normes S10, S34 et S35, en vue de faciliter l'identification des opérateurs d'expédition. Cet examen a débuté, et le Groupe «Normalisation» examine un projet de rapport pouvant entraîner des ajustements de certaines normes, notamment la norme S34.

V. Exigences en matière d'échange d'informations

22. Un opérateur désigné par un Pays-membre de l'UPU au titre de l'article 2 de la Convention doit remplir certaines exigences en matière d'informations. Il doit notamment fournir des informations exhaustives sur ses bureaux d'échange, comme demandé dans le Recueil de la poste aux lettres, le Recueil des colis postaux et le Recueil opérationnel EMS. Il doit aussi fournir des données comptables détaillées concernant les arrangements relatifs à la rémunération conclus avec d'autres opérateurs désignés par les Pays-membres de l'UPU au titre de l'article 2 de la Convention. Sur la base de ces renseignements et d'autres informations prévues dans les Actes, les opérateurs peuvent échanger du courrier en appliquant les dispositions des Actes de l'Union. Par exemple, grâce à ces informations, les opérateurs de destination savent où envoyer les bulletins de vérification (formule CN 43), les envois non distribuables et les sacs vides, et les informations relatives à la rémunération peuvent être enregistrées correctement et leur origine peut être clairement déterminée.

23. Un opérateur de CTCI ou une entreprise privée enregistrant un CTCI n'est pas soumis aux mêmes prescriptions en matière d'information. La formule «Demande de mise à jour du registre des CTCI» est la seule formule à remplir. En outre, si les informations fournies au Bureau international sont disponibles et accessibles via le site Web de l'UPU, elles sont placées sur une liste séparée des autres informations d'ordre opérationnel auxquelles les opérateurs ont accès et ne sont présentées dans aucune publication de l'UPU.

24. D'autres informations peuvent être utiles:

- Certains opérateurs de destination confondent les deux premiers chiffres du code CTCI (indiquant le pays d'implantation du CTCI) avec la désignation de l'opérateur. Par exemple, un opérateur de destination ou de transit, ou encore une compagnie aérienne, peut être d'avis que le code ATVIEG appartient à la poste autrichienne, alors qu'il s'agit du code d'un BEE relevant de La Poste Suisse et établi à Vienne (Autriche).
- Les bulletins de vérification concernant le courrier en provenance des BEE ou d'entreprises privées enregistrés en tant que CTCI sont souvent envoyés par erreur à l'opérateur du pays d'origine désigné par les Pays-membres de l'UPU au titre de l'article 2 de la Convention.
- Les envois non distribuables provenant d'un BEE sont souvent renvoyés par erreur à l'opérateur désigné par les Pays-membres de l'UPU au titre de l'article 2 de la Convention.
- Le pays indiqué dans l'adresse de retour ne correspond pas toujours au pays de dépôt (affranchissement et expédition).
- Il est courant que les informations relatives au paiement des frais terminaux et d'autres arrangements en matière de rémunération prévus dans les Actes de l'UPU soient mal comprises, et l'on part souvent du principe qu'elles concernent l'opérateur postal désigné par les Pays-membres de l'UPU au titre de l'article 2 de la Convention.
- Le véritable expéditeur du courrier n'est pas toujours identifiable, en particulier si le courrier a été réexpédié via un autre bureau d'échange dans un autre pays.
- Si les experts en sécurité ne disposent pas d'informations précises sur l'emplacement géographique et l'identité de l'opérateur d'expédition, cela pose des problèmes de sécurité.
- Les compagnies aériennes et les autorités douanières ne savent pas s'il convient d'appliquer les procédures convenues avec l'UPU.
- D'une manière plus générale, les employés des compagnies aériennes, des autorités douanières, de l'opérateur de destination et d'autres opérateurs traitant le courrier international ne savent pas toujours, même s'ils sont capables d'identifier l'opérateur d'expédition, comment traiter le courrier en provenance d'un opérateur de BEE ou d'une entreprise privée enregistrée en tant que CTCI, ou le courrier reçu par ces entités.

25. Le bon fonctionnement du réseau de l'UPU repose notamment sur l'application par le pays d'origine et le pays de destination de normes et de procédures convenues. De la même manière, lors de l'enregistrement de CTCI, il convient de veiller à ce que les politiques nationales des pays d'origine et de destination soient respectées. En outre, le processus d'enregistrement doit garantir que les normes et procédures convenues sont utilisées.

VI. Conclusions

26. L'UPU et ses Pays-membres ont encore beaucoup à apprendre concernant les effets de la libéralisation des marchés intérieurs sur les échanges de courrier international et les Actes de l'Union. Les Pays-membres de l'UPU ont toujours des vues et des politiques divergentes concernant les BEE. Les opérateurs de destination, de même que les compagnies aériennes et les autorités douanières, ont toujours du mal à identifier et à traiter correctement le courrier international reçu des BEE et des entreprises privées enregistrées en tant que CTCI. Si la politique d'un Pays-membre de l'UPU consiste à ne pas accepter les envois remis par les BEE ou les entreprises privées enregistrées en tant que CTCI (ou à les accepter selon certaines modalités, au titre des dispositions de la résolution C 44/2004), ce pays devrait avoir les moyens d'identifier facilement ces envois lors de leur réception.

27. Le nombre de demandes visant à enregistrer un CTCl sur le territoire d'un Pays-membre de l'UPU et émanant d'un opérateur autre que l'opérateur désigné à l'article 2 de la Convention est plutôt restreint aujourd'hui, et il est difficile d'en prévoir l'évolution. L'élaboration de politiques nationales dans ce domaine en est encore à un stade précoce. L'évolution du marché doit être suivie attentivement, et davantage de connaissances doivent être acquises. Des études plus approfondies sont nécessaires pour déterminer la marche à suivre dans les cas, par exemple, où un opérateur désigné au titre de l'article 2 de la Convention mène des activités commerciales hors de son territoire national, ou d'autres opérateurs, n'ayant pas été désignés au titre de l'article 2 de la Convention, exercent des activités commerciales au niveau international. Quel est le lien entre un code CTCl, d'une part, et l'application des Actes de l'UPU (dispositions réglementaires et opérationnelles) pour garantir la fourniture d'un service universel, d'autre part?

28. Le Congrès est invité à prendre note du présent document et à examiner la proposition 23.

Le 6 février 2008

Le Président,
Gabriel MATEESCU