

Bruxelles, le 1^{er} octobre 2025
(OR. en)

12752/25

POSTES 5
UD 219

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 septembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion:	COM(2025) 506 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors du 28e Congrès de l'Union postale universelle

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 506 final.

p.j.: COM(2025) 506 final



Bruxelles, le 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors du 28^e Congrès de
l'Union postale universelle**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, par les États membres lors du 28^e Congrès de l'Union postale universelle (ci-après dénommée l'«UPU») en lien avec un rapport du Conseil d'administration de l'UPU dont le Congrès prendra acte et avec son annexe I, qui contient une interprétation qui considère qu'un acte de l'UE est incompatible avec les règles de l'UPU ainsi que des propositions soumises au Congrès relatives à la sécurité et aux douanes (propositions 9 et 15). Ces propositions concernent également la poursuite des travaux des organes de l'UPU (Conseil d'administration, Conseil d'exploitation postale) au cours du cycle de Dubaï ainsi que d'éventuelles modifications des actes juridiques de l'UPU (Constitution, Convention), qui seront proposées lors du 29^e Congrès universel en 2029.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'Union postale universelle

La Convention de l'Union postale universelle (ci-après la «Convention de l'UPU») vise à réglementer les échanges internationaux d'envois postaux et à normaliser et faciliter les procédures et les charges applicables. Un accord est entré en vigueur en 1874, qui a créé l'Union postale universelle. En 1948, l'UPU est devenue une institution spécialisée des Nations unies. L'Union postale universelle est l'organe représentatif mondial qui coordonne les politiques postales entre les pays membres et facilite un système postal mondial uniforme.

Si l'UE n'est pas membre de l'UPU, tous ses États membres en sont membres. Toutefois, le statut de l'Union européenne en tant qu'observateur officiel (représentée par la Commission européenne) a été approuvé lors du Congrès de Doha de 2012¹.

2.2. Le Congrès de l'UPU

Le Congrès de l'UPU est l'autorité suprême de l'Union postale et se compose de représentants plénipotentiaires de ses pays membres. Il se réunit, en principe, tous les quatre ans. Le Congrès exerce toutes les compétences dévolues à l'UPU qui n'ont pas été expressément confiées à un autre organe par les actes de l'UPU. Il s'agit notamment du pouvoir de modifier la Constitution de l'UPU, la Convention postale universelle et les arrangements spéciaux. Le Congrès est également habilité à adopter des résolutions, des décisions, des recommandations et des avis formels, qui forment ensemble les décisions du Congrès.

2.3. L'acte envisagé du Congrès de l'UPU

Lors du 28^e Congrès de l'UPU, il est proposé de prendre acte du rapport élaboré par le Conseil d'administration de l'UPU et d'approuver une proposition de caractère général relative à la poursuite des travaux d'élaboration de la politique douanière et du cadre réglementaire (proposition 9). De plus, une autre proposition (proposition 15), qui contient des éléments relatifs à la sécurité des transports et aux douanes, a été présentée par les États-Unis d'Amérique. La poursuite des travaux des organes de l'UPU se fondera sur ces propositions au cours du cycle de Dubaï et d'éventuelles modifications des actes de l'UPU (Constitution, Convention) pourront être proposées pour le 29^e Congrès postal universel qui se tiendra en 2029.

¹ Document 9341/12 du Conseil du 8 mai 2012; résolution C 78 du Congrès postal universel (Doha 2012).

L'objectif de la proposition 9 est de répondre aux préoccupations exprimées par certains pays membres de l'UPU par l'intermédiaire du secrétariat de l'UPU quant à une contradiction potentielle entre le code des douanes de l'Union² et les actes de l'UPU en ce qui concerne les dispositions régissant l'échange et la collecte des données électroniques préalables, et cela dans le contexte de l'UE en ce qui concerne les dispositions relatives aux déclarations sommaires d'entrée.

Ces pays membres cherchent à établir une distinction juridique entre, d'une part, le «transit/transbordement» et, d'autre part, l'«importation» (c'est-à-dire les marchandises ayant une destination finale dans l'UE), ce qui a pour conséquence que le CDU et ses exigences relatives aux données électroniques préalables (EAD), qui s'appuient sur le système de contrôle des importations 2 (ICS2), ne sont «juridiquement valables/applicables» que pour l'importation. Ces membres ont insisté sur le fait que le principe de la «liberté de transit», consacré à l'article 1^{er} de la Constitution de l'UPU, est dès lors considéré comme enfreint du fait des exigences juridiques du CDU relatives à la présentation de la déclaration sommaire d'entrée dans l'ICS2, en particulier l'article 113 *bis*, paragraphes 2 et 4, de l'acte délégué du CDU³.

Lors du 4^e Congrès extraordinaire de l'UPU, qui s'est tenu à Riyad en 2023, à la suite d'un échange sur les défis posés aux opérateurs désignés par les membres de l'UPU par les exigences découlant des régimes réglementaires relatifs aux données électroniques préalables (EAD), un groupe de travail a été créé pour analyser les questions juridiques, opérationnelles, réglementaires et techniques liées aux nouvelles exigences apparaissant sur le plan des douanes et de la sécurité concernant les données précitées, en mettant particulièrement l'accent sur les mesures prises par l'Union européenne dans le cadre de l'ICS2.

Ce groupe de travail a été assisté par le conseiller juridique du Bureau international de l'UPU, qui a procédé à sa propre évaluation juridique de l'incidence potentielle des mesures de l'UE sur les principes fondamentaux liés au territoire postal unique et à la liberté de transit inscrits dans les actes de l'UPU (en particulier le principe de la non-discrimination entre les envois nationaux et internationaux) et de leur cohérence avec ces principes.

Dans son appréciation juridique, le conseiller juridique du Bureau international de l'UPU estime que les exigences de l'UE en matière de données électroniques préalables (à savoir la déclaration sommaire d'entrée), en particulier celles qui concernent des marchandises qui ne sont jamais destinées à être importées, mais qui transitent par l'UE, sont contraires à ces principes fondamentaux. L'argument avancé est que les dispositions du CDU établissent une discrimination entre le traitement des envois postaux internationaux et celui des envois intérieurs dans le cadre de ces «opérations de transit», en exigeant des opérateurs postaux des pays tiers qu'ils déposent une déclaration sommaire d'entrée pour les colis envoyés via l'UE, tout en exemptant de cette obligation les colis envoyés par un opérateur postal depuis l'UE vers un autre État membre, la Norvège ou la Suisse.

La proposition 15, présentée par les États-Unis d'Amérique, concerne le début des travaux visant à améliorer la mise en œuvre, le renforcement et la mise à jour des normes et protocoles appliqués au sein de l'UPU en ce qui concerne les marchandises dangereuses et interdites afin d'accroître la sûreté et la sécurité des transports et de lutter contre l'utilisation des flux d'envois internationaux pour le transport d'articles dangereux et interdits.

² Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

³ Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

L'objet des propositions qui seront présentées lors du prochain Congrès de l'Union postale universelle (UPU) relève sans conteste de la compétence exclusive de l'Union européenne. Tous les États membres appliquent le même tarif douanier et les mêmes règles douanières. La législation douanière de l'Union (CDU) met en place d'importantes mesures de sécurité visant à garantir que les administrations douanières sont en mesure de faire face aux risques pour la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses résidents ou pour les chaînes de transport et d'approvisionnement, et cela avant l'entrée des marchandises sur le territoire douanier de l'Union. Ce processus est soutenu par les nouveaux ICS2 et EAD, qui doivent être fournis aux autorités douanières par l'intermédiaire de l'ICS2 par les opérateurs commerciaux, y compris les opérateurs postaux. Il est donc nécessaire d'établir une position unique en ce qui concerne le rapport élaboré par le Bureau international de l'UPU et qui remet en cause la compatibilité des mesures de l'UE avec la Convention de l'UPU.

Ces mesures sont conformes aux règles et normes internationales élaborées dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et des cadres de l'UPU.

Selon la position constante de la Commission européenne et des États membres, les dispositions du CDU relatives au dépôt de la déclaration sommaire d'entrée en vue d'effectuer l'analyse anticipée des risques prévue à des fins de sûreté et de sécurité en cas de transit/transbordement n'enfreignent pas le principe de la «liberté de transit» consacré à l'article 1^{er} de la Constitution de l'UPU. Le fait que les envois postaux relevant de la Convention de l'UPU transitent par le territoire douanier de l'UE et qu'ils sont dès lors soumis à la surveillance douanière et sont susceptibles de faire l'objet de contrôles douaniers ne signifie pas que leur transit n'est pas «libre».

En outre, la «liberté de transit» prévue par les actes de l'UPU ne signifie pas que les règles de surveillance douanière ou de contrôle douanier ne s'appliquent pas à cette circulation de marchandises. Le CDU ne prévoit aucune exemption des contrôles douaniers et de la surveillance douanière [voir la définition de ces termes à l'article 5, point 3, et point 27, du CDU] qui doivent être effectués pour garantir la conformité avec la législation douanière et d'autres actes législatifs régissant tous les types de circulation de marchandises.

En outre, la «liberté de transit» n'est pas un principe absolu. L'article 8 de la Convention de l'UPU impose aux pays membres et à leurs opérateurs désignés d'adopter et de mettre en œuvre une stratégie d'action en matière de sécurité, à tous les niveaux de l'exploitation postale, afin de maintenir la sécurité et la sûreté de transport et du transit des envois postaux entre les pays membres et leurs opérateurs désignés. Le transit n'est donc pas exclu, en vertu de la Convention de l'UPU, lors de l'application des mesures de sécurité. Il s'agit, dans cette perspective, de conserver et d'accroître la confiance du public dans les services postaux fournis par les opérateurs désignés. Rien ne démontre en outre que, dans la Constitution de l'UPU, la «liberté de transit» ou le «territoire postal unique» ont jamais été considérés comme limitant «expressément» (article 23) le droit souverain des États membres à légiférer de manière appropriée sur les contrôles douaniers et les contrôles de sécurité dans le cadre de l'importation, de l'exportation ou du transit de marchandises postales.

Enfin, il n'y a pas de discrimination entre les opérateurs postaux de pays tiers et ceux de l'UE. Bien que l'Union européenne ne soit pas membre de l'UPU, sa politique douanière commune est une réalité fondamentale acceptée par toutes les parties à l'UPU dans le cadre de l'OMC, de l'OMD ou des relations commerciales bilatérales. Aux fins du marché intérieur et de l'union douanière de l'UE, les réglementations et exigences connexes précédemment appliquées entre ses États membres ont été éliminées à la suite de l'introduction d'exigences

communes applicables aux frontières extérieures de l'Union européenne. Les exigences en matière de données électroniques préalables (EAD), qui s'imposent du fait de la mise en œuvre, dans le cadre du code des douanes de l'Union européenne, du système ICS2 pour la protection de la sûreté et de la sécurité, s'appliquent sans exception à toutes les marchandises entrantes. Il s'agit d'une exigence établie par le droit de l'Union, qui doit être respectée dans tous les cas. La distinction entre les États membres de l'UE et les pays tiers se justifie en raison des contrôles harmonisés mis en place au niveau de l'UE. Par conséquent, les États membres de l'UE et les pays tiers ne se trouvent pas dans la même situation réglementaire.

Le renforcement des normes et des protocoles de l'UPU relatifs à la fourniture des données électroniques préalables (EAD) à des fins de sûreté et de sécurité est une initiative bienvenue.

Étant donné que l'UE, en tant que telle, n'est pas membre de l'UPU et que ce sont les États membres de l'UE qui sont membres de l'UPU, les États membres sont tenus d'agir conjointement dans l'intérêt de l'Union européenne.

La présente décision du Conseil vise à ce que les États membres adoptent une position coordonnée pour affirmer que les mesures douanières de sécurité de l'UE, inscrites dans le CDU, sont compatibles avec les actes de l'UPU et leurs principes fondamentaux, et que l'UE et ses États membres soutiennent la poursuite des travaux visant à traiter les questions pratiques et opérationnelles liées aux exigences en matière de données électroniques préalables, tout en garantissant le respect des exigences de l'UE concernant la déclaration sommaire d'entrée.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁴.

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui «ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»⁵.

4.1.2. Application en l'espèce

Le Congrès de l'UPU est une instance créée par un accord, en l'occurrence par la Convention de l'UPU.

Le rapport que le Congrès de l'UPU est appelé à approuver constitue un acte ayant des effets juridiques, étant donné que l'acte envisagé contient des interprétations juridiques selon

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, point 64.

⁵ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

lesquelles certains actes législatifs de l'Union adoptés en vertu du CDU sont incompatibles avec la Convention de l'UPU. L'adoption d'un tel rapport pourrait donc influencer de manière déterminante la législation de l'UE.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé à propos duquel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, alors la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'acte envisagé poursuit des objectifs et contient des éléments relevant du domaine de la coopération douanière dans le cadre de l'union douanière, de la politique commerciale commune et du marché intérieur. Ces aspects de l'acte envisagé sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre.

En conséquence, la base juridique matérielle de la décision proposée est l'article 33 du TFUE.

4.3 Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 33, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors du 28^e Congrès de l'Union postale universelle

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 33, 114 et 207, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La Convention de l'UPU (ci-après l'«accord») est entrée en vigueur en 1874. L'UE n'est pas membre de l'UPU, mais tous ses États membres en sont membres.
- (2) Au moyen du règlement (UE) n° 952/2013 (ci-après le «code») et du règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission, l'Union européenne garantit la sécurité et la sûreté à ses frontières extérieures en exigeant la présentation de certaines données électroniques pour toutes les marchandises entrant sur le territoire douanier de l'Union, y compris les marchandises contenues dans des envois postaux (données électroniques préalables). Cette exigence se justifie en vue d'atténuer la menace potentielle pour les chaînes de transport et d'approvisionnement, la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses résidents, la santé humaine, animale ou végétale, l'environnement ou les consommateurs.
- (3) Conformément à l'article 10, paragraphe 3, à l'article 13, à l'article 14, paragraphe 2, à l'article 16, à l'article 18 et à l'article 19, paragraphe 2, du règlement intérieur des Congrès de l'UPU, cette dernière peut prendre acte des propositions soumises, spécifiquement, en l'occurrence, au sein de la commission 3 du Congrès de l'UPU et les approuver.
- (4) Le 28^e Congrès de l'UPU est appelé à prendre acte d'un rapport contenant un avis juridique rédigé par un membre du secrétariat de l'UPU, qui remet en cause la compatibilité du cadre législatif de l'UE relatif aux données électroniques préalables avec certains principes inscrits dans la Constitution de l'UPU ainsi que la nature juridique, reconnue au niveau international, de l'union douanière. De plus, le 28^e Congrès de l'UPU est appelé à approuver, sous la forme d'une proposition d'orientations générales (proposition 9), une résolution dont l'intention est d'utiliser ce rapport et cet avis juridique comme base pour la poursuite des travaux de révision des questions réglementaires douanières.
- (5) Le 28^e Congrès de l'UPU doit également examiner une proposition présentée par les États-Unis d'Amérique visant à orienter les travaux du cycle politique de l'UPU et des groupes de travail et comités associés vers le renforcement et l'extension des normes, orientations et activités de mise en œuvre de l'UPU en ce qui concerne la sûreté et la sécurité des transports ainsi que la lutte contre les marchandises dangereuses et interdites dans les envois internationaux.

- (6) Il y a donc lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, lors du 28^e Congrès de l'UPU, afin de préserver les droits et les intérêts de l'Union et de ses États membres.
- (7) Il convient par conséquent de veiller à ce que les États membres adoptent une position coordonnée afin de soutenir activement la compatibilité du cadre législatif de l'UE en ce qui concerne les exigences de sûreté et de sécurité applicables aux marchandises entrant sur le territoire douanier de l'Union avec la Constitution et les autres actes de l'UPU.
- (8) Étant donné que l'UE n'est pas membre de l'UPU, la position de l'Union doit être exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Congrès de l'UPU, agissant conjointement,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors du 28^e Congrès de l'Union postale universelle figure dans l'addendum à la présente décision.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Congrès de l'UPU, agissant conjointement.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

ANNEXE

Position à prendre par les États membres, au nom de l'Union européenne, lors du 28^e Congrès de l'Union postale universelle sur les exigences douanières applicables aux données électroniques préalables.

Congress-Doc 42

Point 1 de l'ordre du jour: Le Congrès est appelé à prendre acte du rapport (points 1 à 20 du rapport et annexes 1 et 2).

La position de l'Union européenne sur ce point de l'ordre du jour consiste à voter contre la proposition visant à prendre acte du rapport.

Ce faisant, les États membres marqueront leur désaccord avec l'appréciation faite par le conseiller juridique quant à la compatibilité des dispositions législatives de l'Union relatives à la présentation des données électroniques préalables.

Les États membres devraient souligner que les exigences de l'UE en matière de sécurité douanière sont pleinement conformes aux actes et aux principes fondamentaux de l'UPU.

Les États membres devraient mettre en évidence les spécificités du marché intérieur de l'UE, préciser que les contrôles aux frontières intérieures de l'UE ont été supprimés et que l'UE devrait être traitée comme une entité unique, tant du point de vue postal que du point de vue des douanes et de la sécurité. Il convient aussi de mettre en évidence que le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sont convenus d'appliquer les mêmes mesures de sécurité et de sûreté que celles en vigueur dans l'UE, notamment de faire partie de l'ICS2, et que, par conséquent, les échanges entre ces pays et l'UE sont exemptés de l'obligation de déposer des déclarations sommaires d'entrée et de sortie.

Les États membres devraient noter que les principes de l'UPU liés au territoire postal unique et à la liberté de transit ne sont pas des obligations absolues et sans réserve, qui prévaudraient sur tout autre objectif de politique publique, y compris la sûreté et la sécurité.

Point 2 de l'ordre du jour: Le Congrès est appelé à approuver la proposition de caractère général relative à la poursuite des travaux d'élaboration de la politique douanière et du cadre réglementaire (proposition 9 du rapport):

La position de l'Union européenne consiste à continuer à exprimer un engagement à soutenir activement les travaux au cours du prochain cycle politique et à se déclarer prêt à s'engager dans la résolution des problèmes pratiques et opérationnels de mise en œuvre en ce qui concerne les processus liés à l'ICS2 qui ont une incidence sur les opérateurs postaux des pays tiers, tout en continuant à respecter et à défendre pleinement les exigences de l'UE.

Les États membres devraient continuer à exprimer leur objection à l'inclusion dans la proposition 9 de l'appréciation juridique du membre du secrétariat de l'UPU, contestée par l'UE et ses États membres, qui conclut, de manière tout à fait inexacte, que les exigences de l'UE relatives aux données électroniques préalables sont contraires à la Constitution et aux actes juridiques de l'UPU. Les États membres devraient s'efforcer de modifier, lors du 28^e Congrès de l'UPU, l'instruction contestée en vue de supprimer la référence à cette appréciation juridique destinée à servir de base à une révision des questions réglementaires douanières.

Dans le cas où la proposition 9 serait adoptée sans la modification appropriée du point contesté, les États membres devraient exprimer leur désaccord par écrit au Congrès de l'UPU, au Bureau international de l'UPU et au Conseil d'administration de l'UPU.

Position à prendre en ce qui concerne la proposition 15 présentée par les États-Unis d'Amérique

Les États membres devraient prendre acte de la proposition présentée par les États-Unis d'Amérique et manifester leur soutien aux principes généraux contenus dans cette proposition.

Il convient que les États membres indiquent qu'ils sont disposés à examiner les axes de travail spécifiques proposés par les États-Unis d'Amérique dans le cadre de la garantie de la sûreté et de la sécurité des marchandises dans les envois internationaux, sans créer une procédure d'entrée trop lourde ni imposer aux opérateurs postaux désignés des obligations allant au-delà de celles qui s'appliquent aux autres parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement.