

**Décision du Conseil de l'IBPT
du 22 octobre 2024
concernant
l'inventaire et la classification des produits et services
fournis par le prestataire du service universel pour
l'année 2023**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1.	OBJET.....	3
2.	RÉTROACTES	3
3.	BASE JURIDIQUE.....	4
3.1.	Comptabilité analytique.....	4
3.2.	Classification des produits	4
4.	ANALYSE DE LA LISTE DES PRODUITS ET DE LA CLASSIFICATION DE L'ANNÉE 2023	8
4.1.	International Parcels Returns Direct injection & Returns Parcels	8
4.2.	BPACK WORLD Prepaid Services & BPACK National Prepaid Services.....	8
4.3.	Select Post - Data Alliances	9
4.4.	Lotery	9
4.5.	Innovative Partnership	9
5.	Conclusion	10
6.	VOIES DE RECOURS	11

1. OBJET

1. La présente décision porte sur l'approbation de l'inventaire et de la classification des produits et services fournis par le prestataire du service universel (ci-après, « PSU ») pour l'année 2023. Cette tâche est réalisée dans le cadre de la déclaration de conformité du système de comptabilisation des coûts pour bpost pour 2023, sur la base des rapports établis par le Collège des Commissaires auprès de bpost et conformément à l'article 13 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal.

2. RÉTROACTES

2. Le 30 avril 2024, bpost a transmis à l'IBPT la liste des produits pour 2023, incluant leur classification.
3. Après avoir analysé la nouvelle liste des produits, l'IBPT a envoyé le 6 mai 2024 un courrier contenant des questions sur les 7 nouvelles lignes de produits ajoutées pour 2023. Pour cette même année, aucune ligne de produits supprimée ni aucune modification concernant la classification des produits n'a été constatée. Pour les 7 nouvelles lignes de produits, l'IBPT souhaitait recevoir une description des produits, une explication concernant les codes utilisés et la raison de l'ajout de cette ligne de produits.
4. Le 4 juin 2024, bpost a transmis sa réponse.
5. L'IBPT a ensuite, le 6 juin 2024, posé des questions supplémentaires concernant **(i)** la nouvelle ligne de produits présentée par bpost comportant un service commercial pour le retour de colis (à savoir : quid des colis relevant du service universel ?), **(ii)** la nouvelle ligne de produits concernant le service commercial pour l'impression d'étiquettes de colis dans le bureau de poste (en l'occurrence : reste-t-il une offre de service universel au guichet ?) et enfin **(iii)** la raison pour laquelle l'« Innovative partnership » concernant la modernisation de la plateforme relative au traitement des amendes est considéré comme un service commercial (alors que cela fait partie d'un service public exécuté par l'administration belge).
6. Une question finale a encore été posée aux fins de clarification (concernant l'ancienne ligne de produits incluant l'impression d'étiquettes) le 10 juin, à laquelle bpost a répondu le 17 juin 2024.
7. Conformément à l'article 19 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, bpost avait jusqu'au 31 juillet 2024 pour formuler des remarques concernant le projet de décision.
8. Le 17 juillet 2024, bpost a indiqué que la ligne de produits « Innovative partnership » fait partie d'un appel d'offres distinct et constitue donc un contrat distinct du service d'intérêt économique général exécuté pour l'État belge. A la demande de l'IBPT, bpost a également communiqué, le 5 août 2024, la version confidentielle de l'accord d'extension concernant le traitement des amendes de circulation. Une réunion a ensuite été organisée le 27 août pour discuter des ambiguïtés restantes. Le 24 septembre 2024, bpost a indiqué que seules les informations concernant les deux lots relatifs à l'appel d'offres pour « Innovative partnership » doivent être considérées comme confidentielles.

3. BASE JURIDIQUE

3.1. Comptabilité analytique

4. Le PSU tient une comptabilité analytique, conformément aux articles 20, 21 et 22, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après, la « loi postale »), et soumet chaque année à l'approbation de l'Institut la catégorie à laquelle appartient chacun des produits (« universel », « public » ou « commercial ») conformément à l'article 20 de la loi postale. L'IBPT veille également à ce que cette comptabilité analytique interne soit vérifiée par le Collège des Commissaires et publie chaque année une déclaration de conformité conformément à l'article 22 de la loi postale.
5. Le contenu et les formalités qui doivent être respectées sont fixés par ailleurs à l'article 13 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal.

3.2. Classification des produits

6. Une comptabilité analytique conforme au cadre légal suppose que l'offre de produits du PSU ait été proprement catégorisée. Des précisions à cet égard sont fournies par ledit cadre légal.
7. Ainsi, l'article 15, §1^{er}, de la loi postale part du principe que le service universel comprend les produits suivants :
 - la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2kg ;
 - la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux prestés au tarif unitaire jusqu'à 10 kg ;
 - la distribution des colis postaux reçus d'autres États membres et pesants jusqu'à 20 kg ;
 - les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Le service universel comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières.

8. L'article 15, § 3, prévoit aussi que les services postaux et les envois postaux à valeur ajoutée par rapport aux services faisant partie du service universel ne font pas partie du service universel.
9. En outre, dès lors que bpost propose des produits couverts par le service universel, elle doit respecter, en ce qui concerne les tarifs de ces produits, les principes visés par l'article 17 de la loi postale.
10. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, de la loi postale, ces principes sont notamment: 1) le caractère abordable, 2) l'orientation sur les coûts, 3) l'uniformité sur toute l'étendue du territoire, 4) la transparence et 5) la non-discrimination. Si des tarifs spéciaux sont proposés par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs, les principes de transparence et de non-discrimination sont appliqués tant en ce qui concerne les tarifs que les conditions.

11. En ce qui concerne l'obligation de proposer un tarif public réduit, comme le prévoit l'article 17, § 2, de la loi postale, cela vaut toutefois seulement pour les envois de correspondance compris dans le service universel. Il n'y a pas d'obligation pour bpost de proposer un tarif public réduit dans le cadre des colis relevant du service universel.
12. Par conséquent, un produit ou un service proposé ne peut échapper aux principes de l'article 17 de la loi postale que s'il ne relève pas du champ d'application de l'article 15 de la loi postale, par exemple en raison de son poids ou parce que certains services postaux et envois postaux ont une valeur ajoutée par rapport aux services qui font partie du service universel et ne font dès lors pas partie de ce service universel, selon l'article 15, § 3, de la loi postale.
13. Conformément à l'article 15, § 3, de la loi postale, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, définir les critères sur la base desquels ces services et envois à valeur ajoutée peuvent être distingués des services faisant partie du service universel et quelles sont les exigences minimales auxquelles les services standard doivent répondre.
14. Précédemment, les critères étaient fixés à l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cet article avait une double fonction : préciser la portée de l'obligation de licence et indiquer les conditions qui doivent être remplies pour qu'un envoi postal ne relève pas du service universel¹.
15. Le considérant 18 de la Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service précise : « [...] *que la différence essentielle entre le courrier exprès et le service postal universel réside dans la valeur ajoutée (quelle qu'en soit la forme) apportée par les services exprès aux clients et perçue par eux, la meilleure façon de déterminer la valeur ajoutée perçue étant d'examiner le surcoût que les clients sont disposés à payer, sans préjudice, toutefois, de la limite de prix du secteur réservé qui doit être respectée* ».
16. L'exposé des motifs de la loi postale concernant l'article 15 précise que les services express se distinguent substantiellement du service postal universel, tant en ce qui concerne les envois de correspondance que les colis, qu'il s'agisse de services égrenés ou non². En outre, l'exposé des motifs de la loi postale indique que l'insertion de la faculté pour le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de définir les caractéristiques des services à valeur ajoutée est nécessaire pour instaurer la flexibilité nécessaire dans la loi pour adapter le service universel aux besoins en évolution des utilisateurs et à la demande décroissante de services postaux.
17. Le Roi n'a pas encore adopté un tel arrêté royal et il existe donc actuellement un vide juridique en ce qui concerne les services qui se distinguent des services postaux universels proposés dans le cadre de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991, entre-temps abrogé par la loi postale.. Par conséquent, afin de rester cohérent dans son application, l'IBPT continuera d'appliquer les principes énoncés à l'article 148sexies, § 4, de la loi du 21 mars 1991, comme dans les décisions précédentes en la matière, jusqu'à l'adoption d'un arrêté royal déterminant les caractéristiques des services à valeur ajoutée précités ainsi que les exigences standard.
18. Ainsi, le § 4 de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 prévoyait ceci :

¹ Non seulement la lecture du paragraphe 4 de l'article même, mais aussi l'exposé des motifs à ce sujet indiquent que l'objectif de ce paragraphe 4 est d'expliquer « ce qu'il faut comprendre par des envois postaux qui ne relèvent pas du service universel et qui ne sont par conséquent pas soumis aux obligations de la licence et aux conditions y relatives. » (l'IBPT met en évidence)

² Exposé des motifs du projet de loi relative aux services postaux, *Doc. Parl., Chambre 2017-2018, n° 54, 2694/001 p.18.*

« Les services postaux suivants sont exclus de l'obligation de licence visée au § 1^{er} :

a) la levée, le tri, l'acheminement et la distribution d'envois postaux qui sont clairement distincts du service universel et qui dès lors ne relèvent pas du service universel. Ils répondent au moins aux caractéristiques suivantes :

- l'individualisation³ de l'envoi postal et qui consiste en l'obligation pour le prestataire de services postaux d'enregistrer chaque envoi postal à partir du moment où il est traité au moment de la levée et de le suivre de manière individualisée pendant tout le trajet et

- faire l'objet d'une convention spéciale entre l'expéditeur et le prestataire du service postal fixant au moins des arrangements sur le moment de levée et de distribution, le tarif, la garantie de distribution, le suivi individualisé de l'envoi postal et la responsabilité civile.

Le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, préciser les caractéristiques des services postaux et des envois postaux qui ne font pas partie du service universel et ne relèvent dès lors pas du service universel ;

b) le service limité au transport d'envois postaux ;

c) les activités de routage telles que définies à l'article 131, 25°, de la présente loi. » (l'IBPT souligne)

19. Ci-après, les produits en question seront évalués sur la base des critères légaux susmentionnés, interprétés comme suit :

- | | |
|--|---|
| - Individualisation : | Le prestataire de services postaux enregistre chaque envoi postal à partir du moment où il est traité au moment de la levée et le suit de manière individualisée pendant tout le trajet ; |
| - Arrangement concernant le moment de levée : | Le client détermine dans la convention l'heure exacte à laquelle l'envoi est levé. Cela suppose également un arrangement concernant le lieu de levée ; |
| - Arrangement concernant le moment de distribution : | Le client détermine dans la convention le moment exact de la distribution (et ce faisant aussi le lieu de distribution) ; |
| - Arrangement concernant le tarif : | Le client négocie le tarif applicable à cette convention. Ce tarif couvre tous les arrangements spéciaux qui ont été pris ; |
| - Arrangement concernant la garantie de distribution : | Il s'agit ici de dispositions spécifiques, en plus de la responsabilité civile, au cas où la distribution n'est pas respectée ; |

³ L'exposé des motifs de la loi du 21 mars 1991 explicite l'individualisation de la manière suivante : « Le règlement pour ce qui concerne les conditions d'exclusion du service universel vise essentiellement des services à valeur ajoutée pour lesquels l'individualisation de l'envoi est une caractéristique obligatoire. Ceci implique que le traitement de l'envoi est spécifique et ne fait pas partie d'un traitement en masse. »

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Arrangement concernant le suivi individualisé : | <p>Le prestataire du service postal garantit le fait que la distribution se déroulera comme convenu, en d'autres termes au moment et à l'endroit définis par le client. Si la distribution n'est pas conforme (distribution tardive), le client pourra obtenir une compensation ;</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Arrangement concernant la responsabilité civile : | <p>En cas de vol, de perte ou de détérioration, le client peut prétendre à une compensation.</p> |

20. La vérification de ces conditions du § 4 de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 ne se limite pas aux envois de correspondance. En effet, le § 4, a), porte explicitement sur les « envois postaux », lesquels englobent aussi les colis. La mention d'activités de routage et de transport pures l'indique aussi largement (ces activités ne se limitent pas uniquement aux envois de correspondance, mais peuvent également concerner d'autres envois postaux, comme les colis).
21. Les conditions d'exclusion du service universel prévues au § 4, a), de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 décrivent la valeur ajoutée que doit avoir un produit pour ne pas relever du service postal universel. Cette valeur ajoutée est définie en comparant le service postal concerné au produit standard qui doit être fourni dans le cadre du service universel, et doit avoir une plus-value par rapport à celui-ci. Les services postaux sont décrits à l'article 2, 1°, de la loi postale comme « *des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux, exceptée la prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine de l'envoi du courrier* ». En bref, cela signifie que la valeur ajoutée se situe au niveau du produit (la taille, la qualité, etc.) en soi, l'envoi postal, et aussi au niveau des activités postales susmentionnées (la levée, le tri, l'acheminement et la distribution), les services postaux.
22. Un service personnalisé, consistant en un accompagnement par le service clientèle, des visites d'un représentant ou d'un « key account manager », un espace de réception VIP pour les grands volumes, le paiement en différé par la facturation, ne représente pas un exemple de valeur ajoutée au service postal ou au produit en soi dans cette évaluation. En effet l'envoi ne sera de ce fait pas enlevé plus rapidement ou livré à l'heure convenue, l'envoi ne pourra pas être suivi ou rappelé. La valeur ajoutée se traduit par les deux critères du paragraphe 4 de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991, à savoir l'individualisation (traçabilité et recall) et la convention particulière.
23. En fait, il est clair que ces critères du § 4, a), de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 sont cumulatifs. Dès qu'une des conditions n'est pas remplie (y compris les sous-conditions reprises dans le critère de la convention particulière), les critères ne sont en d'autres termes pas respectés et l'on considère que le service postal concernant cet envoi postal fait partie du service universel.

4. ANALYSE DE LA LISTE DES PRODUITS ET DE LA CLASSIFICATION DE L'ANNÉE 2023

24. Le présent exercice consiste à attribuer les différents produits et services à la catégorie de produits et de services appropriée. Ce n'est que dans le cas où les produits et/ou services ne répondent pas à la définition du service universel et remplissent les conditions d'exception au service universel que ceux-ci peuvent être qualifiés de commerciaux. Quelques mots d'explications sont donnés ci-dessous concernant une série de produits et de services apparaissant pour la première fois dans la liste de produits, ayant changé de classification ou dont la classification dans telle ou telle catégorie nécessitait un examen supplémentaire. Ainsi, par produit ou par service, l'on donnera dans un premier temps une brève description du produit, suivie par l'analyse et enfin la conclusion de l'IBPT.

4.1. International Parcels Returns Direct injection & Returns Parcels

Description du produit

25. Il s'agit de colis internationaux qui, d'une part, n'ont pas pu être distribués en raison d'un manque d'informations ou qui, d'autre part, ont été distribués à l'étranger mais qui ont ensuite été renvoyés par le destinataire. La ligne de produits avec l'ajout « direct injection » concerne essentiellement les mêmes activités que la ligne plus générale « Return Parcels », mais pour un type spécifique de clients professionnels (à savoir : ceux qui ont apporté les envois en nombre dans le centre de tri). Ces lignes de produits ont été identifiées comme « C ».
26. À la demande de l'IBPT, bpost a clarifié ensuite que pour les envois de colis (unitaires) relevant du service universel il n'y avait pas de ligne de produits distincte concernant les retours (par exemple parce qu'ils n'ont pas pu être distribués). En effet, ceux-ci ne sont pas facturés séparément par bpost (cela est déjà inclus dans les frais terminaux, également appelés « terminal dues », qui sont payés par le prestataire de services postaux dans le pays d'origine en cas d'envois internationaux, ou dans le tarif petit utilisateur dans le cas des envois domestiques). Les coûts liés à ces retours sont donc déjà repris dans les lignes de produits correspondantes.

Analyse

27. La classification « C » est correcte puisqu'il s'agit du retour de colis en nombre qui ne relèvent de toute façon pas du champ d'application du service universel.

4.2. BPACK WORLD Prepaid Services & BPACK National Prepaid Services

Description du produit

28. Il s'agit de l'option appelée « Prepaid Print label @ office » pour l'impression d'étiquettes d'expédition (qui comprennent également l'adresse), qui ont été créées en ligne à domicile, et ce pour les colis relevant de l'appellation « bpack ». Le terme « World » est ajouté pour les destinations internationales et « National » pour les envois domestiques. Cette ligne de produits a été identifiée comme « C », alors que bpost a assuré à l'IBPT que les services d'expédition de colis bpack réguliers au guichet (au sein du service universel) continuaient d'exister. L'IBPT remarque que ce service d'impression existait déjà auparavant. Selon bpost, celui-ci faisait partie jusqu'à présent de la ligne de produits globale « Bpack Other revenues ».

Analyse

29. La classification « C » est correcte car il s'agit d'un service supplémentaire offert par bpost en plus du service universel.

4.3. Select Post - Data Alliances

Description du produit

30. SelectPost est basé sur un questionnaire de bpost. Sur la base des réponses à ce questionnaire, bpost établit des profils d'acheteurs qui sont mis à la disposition d'autres entreprises pour leurs actions de marketing. Cette ligne de produits est identifiée comme « C ».

Analyse

31. La classification « C » est correcte car il s'agit de services supplémentaires effectués par bpost avec un objectif commercial qui sont distincts du service universel.

4.4. Lotery

Description du produit

32. Il s'agit de la vente de produits de la Loterie nationale au sein du réseau de détail de bpost. Par conséquent, ces envois sont identifiés comme « C ».

Analyse

33. La classification « C » est correcte, car il s'agit d'un service (vente de produits de la Loterie nationale) qui ne relève pas du service universel.

4.5. Innovative Partnership

Description du produit

34. Il s'agit de services liés à la modernisation de la plateforme pour les amendes routières. À la demande de l'IBPT, bpost a clarifié par la suite que ces services ne relevaient pas du contrat de gestion, mais faisaient l'objet d'une adjudication distincte. Selon bpost, il s'agit d'activités ne pouvant pas être qualifiées directement de SIEG (services d'intérêt économique général) et qui sont donc identifiées comme « C ». Toutefois, les extensions, telles que décrites également dans la convention d'approfondissement disponible publiquement du 6^e contrat de gestion relative au traitement financier et administratif des amendes routières⁴, relèvent typiquement d'une telle convention via une ou plusieurs annexes. Dans sa réponse du 17 juillet 2024, ainsi que lors de la réunion du 27 août et des clarifications soumises le 28 août 2024, bpost a précisé qu'il s'agissait clairement d'un contrat différent, qui ne devait même pas être exécuté par l'exécuteur du SIEG en question. Il s'agissait également d'un rôle de coordination avec trois parties concernées pour connecter la plateforme actuelle avec d'autres parties du SPF Justice (« Partenariat d'innovation - Recherche, développement et soutien dans le but de développer de nouvelles technologies autour de la plate-forme fine qui peuvent communiquer entre elles par le biais d'une technologie open-source »).
35. Ce projet, selon bpost, consistait en deux lots :
- [CONFIDENTIEL]
 - [CONFIDENTIEL]
36. Cette ligne de produits disparaîtra également, selon bpost, en même temps que toutes les tâches relevant du partenariat innovant, peut-être dès 2024.

Analyse

37. Compte tenu de la clarification supplémentaire reçue de bpost, à savoir qu'il s'agit d'un contrat en plus du service d'intérêt économique général, qui peut également être exécuté par des tiers et dans lequel il ne semble pas y avoir d'activités non rentables et/ou d'activités que le marché ne peut pas suffisamment exécuter dans l'intérêt général l'IBPT peut dès lors approuver la classification « C ».

5. Conclusion

38. L'IBPT approuve pour 2023 les modifications concernant la liste des produits et la classification des produits du prestataire du service universel.

⁴ https://bpostgroup.com/sites/default/files/2021-07/convention-traitement-amendes-routieres-non-confidentiel_0.pdf

6. VOIES DE RECOURS

34. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office, par requête signée, à laquelle est jointe la décision attaquée, et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.
35. La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non confidentielle de celle-ci. L'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Peggy Valcke
Membre du Conseil

Stefaan Vyverman
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil