

**Avis du Conseil de l'IBPT
du 10 février 2022
concernant le projet d'arrêté royal
relatif aux services postaux**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| 1. Objet | 3 |
| 2. Contexte juridique | 3 |
| 3. Examen du projet d'arrêté royal | 4 |
| 3.1. Licences individuelles (article 6, § 2, de la loi postale) | 4 |
| 3.2. Régime de redevances (article 7 de la loi postale) | 6 |
| 3.3. Normes de qualité (article 13 de la loi postale) | 6 |
| 4. Conclusion | 11 |

1. Objet

1. Un projet d'arrêté royal relatif aux services postaux a été adopté par le Conseil des Ministres.
2. L'objectif du projet d'arrêté royal est notamment de regrouper et restructurer dans un même corps de règles des dispositions actuellement dispersées dans trois arrêtés royaux, tout en adaptant les textes actuels aux évolutions juridiques et technologiques du marché postal.
3. En vertu de l'article 6, § 2, et des articles 7 et 13 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après, « la loi postale »), certaines dispositions requièrent l'adoption d'un avis de l'IBPT.
4. Le présent avis est rendu en application :
 - de l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges ;
 - de l'article 6, § 2, et des articles 7 et 13 de la loi postale.

2. Contexte juridique

5. Le projet d'arrêté royal relatif aux services postaux poursuit les objectifs suivants :
 - 1) Regrouper et restructurer dans un même corps de règles des dispositions actuellement dispersées dans trois arrêtés royaux :
 - l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal ;
 - l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après, « l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « titre IV » ») ;
 - l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application les articles 142, § 4, 144^{quater}, § 3, 148^{sexies}, § 1^{er}, 1^o et 148^{septies} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et déterminant les plafonds des dommages et intérêts dus par les prestataires des services postaux en cas de responsabilité extracontractuelle de la perte, du vol, de l'avarie et/ou du retard d'un envoi postal au cours de l'exécution d'un service postal effectué dans le cadre d'un service public (ci-après, « l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle » »).
 - 2) Adapter les textes aux évolutions juridiques (adoption de la nouvelle loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, ci-après, « la loi postale ») et technologiques du marché.

6. A la demande de la Ministre de la Poste, l'IBPT a organisé du 19 février au 23 mars 2021 une consultation publique portant sur le nouveau projet d'arrêté royal relatif aux services postaux.
7. La section de législation du Conseil d'Etat a rendu son avis 69.986/4 en date du 11 octobre 2021, sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

3. Examen du projet d'arrêté royal

3.1. Licences individuelles (article 6, § 2, de la loi postale)

8. L'article 6, § 2, de la loi postale dispose :

« Le Roi fixe, après avis de l'Institut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure relative à l'octroi, au refus et au retrait de la licence individuelle, ainsi que sa durée et les conditions de sa cession. Les décisions de l'Institut d'octroyer, de refuser ou de retirer une licence individuelle, ainsi que les décisions d'autorisation ou de refus de la cession d'une licence individuelle, sont susceptibles d'un recours devant la Cour des marchés, conformément à l'article 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 télécommunications belges.

Cette procédure est transparente, non discriminatoire, proportionnée et fondée sur des critères objectifs. En outre, elle fixe des voies de recours en cas de refus entier ou partiel, ainsi qu'en cas de retrait de la licence individuelle. Les titulaires de licence respectent les obligations visées au § 1^{er} durant toute la durée de validité de la licence. ».

9. L'article 6, § 2, de la loi postale est exécuté par les articles 29 à 42 du projet (Titre III). Plusieurs mesures d'exécution reprennent le texte des anciens articles, sans opérer de modification¹.
10. Le projet supprime l'obligation, anciennement prévue par l'article 11, 3^o, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle », de joindre à la demande de licence un plan financier : « duquel il ressort que le demandeur est capable d'exécuter de façon normale l'activité prévue en respectant les normes de qualité pour une durée d'au moins deux ans ». Le projet prévoit uniquement l'obligation de joindre un plan financier actuel (article 30, 3^o).
11. Le projet introduit l'obligation de joindre à la demande de licence, outre les éléments prévus par la réglementation actuelle et sous réserve de ce qui est indiqué ci-dessus concernant le

¹ L'article 29 reproduit le contenu de l'article 10 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle », l'article 31 reproduit le contenu de l'article 12 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle », l'article 33 reproduit l'article 4 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « titre IV », l'article 35 reprend l'article 13 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle », l'article 37 reprend l'article 16 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle », l'article 38 reprend l'article 17 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « responsabilité extracontractuelle ».

plan financier, les conditions générales de vente pour les services d'envois de correspondance relevant du service universel qui seront appliquées si la licence est octroyée (article 30, 5°).

12. L'article 32 modifie le contenu de l'article 2 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « titre IV ». L'article 32 prévoit que l'IBPT informe le demandeur d'une licence dans un délai de 30 jours si la demande est incomplète ou si l'IBPT souhaite des informations complémentaires. L'article 2 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 titre IV prévoyait seulement un « délai raisonnable ».
13. L'article 34 reprend et complète l'article 3 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « titre IV ».
14. Dans le cadre d'une demande de licence, l'obligation d'adoption et de notification d'une recommandation par le Conseil de l'IBPT (visée à l'article 3 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 titre IV) est remplacée par l'adoption et la notification d'un « projet de décision ». En effet, la réglementation actuelle concerne uniquement le cas de recommandations positives. Le cas des projets de décision refusant la licence doit être abordé. L'Institut doit notifier son projet de décision au demandeur dans un délai de 30 jours à compter du jour où la demande est complète (l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « titre IV » prévoit que l'Institut formule une recommandation dans un délai de 30 jours à compter de l'introduction de la demande). Le rapport au roi précise que l'expérience a montré que les demandes d'une licence adressées à l'IBPT ne sont complètes que plusieurs semaines voire plusieurs mois après leur introduction.
15. L'article 39 complète l'ancien article 35, 3°, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 « titre IV ».
16. Outre ce qui était déjà prévu, à savoir des informations concernant les tarifs, les règles et les procédures visant à définir les responsabilités en cas de perte ou de détérioration des envois postaux, les procédures de réclamation et les critères de qualité à respecter, le projet d'arrêté introduit l'obligation de mentionner dans les conditions générales de vente, des informations complémentaires sur les délais d'acheminement, mais aussi sur les règles et les procédures d'établissement de la responsabilité en cas de retard d'acheminement. Les conditions générales de vente doivent être publiées sur le site internet du prestataire de services postaux.
17. Les modifications envisagées au nouvel article 30, 3°, sont proportionnées et motivées. Au regard de l'évolution du marché, il n'est plus requis d'exiger du demandeur de licence de fournir un plan financier attestant de sa capacité à exécuter de façon normale son activité pour au moins deux ans. Une telle exigence ne semble pas indispensable pour l'obtention d'une licence et donc pour l'entrée sur le marché.
18. Les modifications envisagées au nouvel article 34 sont pleinement motivées. La référence à une « décision » est conforme à la valeur contraignante de la mesure adoptée par l'IBPT. La modification du délai de notification permet l'alignement de la réglementation sur la pratique.
19. Les modifications envisagées aux nouveaux articles 30, 5°, et 39 sont également justifiées. Elles contribuent à renforcer la transparence des conditions générales de vente, en ce qui concerne les services d'envois de correspondance du service universel des titulaires de licence. L'obligation de joindre les conditions générales de vente à la demande de licence et l'obligation d'informations sur les délais d'acheminement et sur les règles et procédures d'établissement de la responsabilité en cas de retard d'acheminement, l'obligation de mise en ligne, devraient contribuer à mieux informer le régulateur et les utilisateurs, tout en favorisant la concurrence.

3.2. Régime de redevances (article 7 de la loi postale)

20. L'article 7 de la loi postale dispose :

« Le Roi fixe, après avis de l'Institut, les montants des redevances à payer à l'Institut par les demandeurs de licence individuelle. Ces montants varient en fonction de l'ampleur des services pour lesquels une licence individuelle a été demandée. »

21. L'article 7 de la loi postale est exécuté par les articles 36 à 38 du projet d'arrêté royal.

22. Le projet prévoit une diminution des montants des redevances dues pour le traitement des demandes de licence. Le rapport au roi précise ainsi que tels qu'ils sont fixés actuellement, les montants peuvent constituer un obstacle à l'entrée sur le marché pour les plus petits acteurs. Le projet abaisse le montant des redevances à 200 euros par catégorie de services (au lieu de 375 euros), et fixe un forfait (400 euros) en cas de demande de licence pour la fourniture de différents services d'envoi de correspondance compris dans le service universel (article 36).

23. Les modifications envisagées sont proportionnées et motivées. La diminution du montant des redevances liées à l'examen des demandes d'une licence devrait contribuer à faciliter l'accès au marché de petits opérateurs. Une telle mesure devrait contribuer à renforcer le caractère concurrentiel du secteur postal.

3.3. Normes de qualité (article 13 de la loi postale)

24. L'article 13 de la loi postale dispose :

« §1er. Le Roi détermine, après avis de l'Institut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les normes de qualité pour le prestataire du service universel et détermine les renseignements à fournir par le prestataire désigné du service universel afin de permettre le contrôle de ces normes.

Ces normes de qualité concernent notamment la durée de l'expédition, la régularité et la fiabilité des services intérieurs et transfrontières.

Le respect de ces normes fait l'objet d'un contrôle au moins une fois par an par l'Institut.

§2. Le Roi prend, après avis de l'Institut, les mesures correctrices nécessaires si le prestataire du service universel ne satisfait pas aux normes de qualité visées au § 1er ou aux normes de qualité pour les services transfrontières adoptées par l'Union européenne. »

25. L'article 13 de la loi postale est exécuté par les articles 45 à 49 du projet (Titre V, Chapitre 1) qui définit la qualité du service postal universel devant être offerte par le prestataire désigné.

26. Ces articles remplacent les anciens articles 34 à 37 de l'arrêté royal « titre IV ».

27. Il ressort du rapport au roi que le contenu des dispositions est aligné sur le contrat de gestion relatif aux obligations de service universel pour la période 2019-2023 conclu entre bpost et l'Etat belge mais que le délai d'acheminement des envois internationaux entrants est fixé à J+3 afin de correspondre avec le délai d'acheminement de la majorité des envois domestiques.
28. Les dispositions 45 à 49 du projet reprennent partiellement l'article 5 du contrat de gestion de bpost relatif aux obligations de service postal universel (ci-après, « le contrat de gestion »)².
29. L'article 45 fixe les **délais d'acheminement** imposés au prestataire désigné.
30. L'article 45, § 1^{er}, remplace substantiellement l'ancien article 34, 2^o de l'arrêté royal « titre IV », en élargissant la liste des envois postaux visés et en opérant la distinction entre J+1 et J+3.
31. L'ancien article 34, 2^o, disposait uniquement que le prestataire désigné veille à ce que : « *un maximum d'envois de correspondance de la catégorie normalisée la plus rapide soit distribué le premier jour ouvrable, (autre que le samedi) suivant celui de leur dépôt avant la dernière levée utile de la boîte aux lettres, de leur remise au bureau ou de leur enlèvement sur place* ».
32. Le projet précise les obligations du prestataire désigné en matière de délais d'acheminement.
33. En vertu de l'article 45, § 1^{er}, du projet, le délai d'acheminement J+1 est applicable :
- aux envois de correspondance domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg ;
 - aux faire-part de décès qui ont été déposés dans un bureau de poste et qui ont été affranchis au moyen du timbre prévu à cet effet ;
 - aux envois recommandés égrenés domestiques jusqu'à 2 kg ;
 - aux colis postaux domestiques jusqu'à 10 kg prestés au tarif unitaire.
34. Cette disposition correspond partiellement à l'article 5.1 a) et c) du contrat de gestion. Elle ne fait pas référence aux envois de correspondance égrenés internationaux entrants prioritaires.
35. En vertu de l'article 45, § 2, du projet, le délai d'acheminement J+3 est applicable :
- aux envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires jusqu'à 2 kg ;
 - aux envois de correspondance égrenés internationaux entrants.
36. L'article 45 précise que la mesure du respect des délais d'acheminement est effectuée sous le contrôle de l'IBPT et que les résultats sont publiés chaque année sur le site de l'IBPT (§ 7). Les articles du contrat de gestion seront dorénavant consacrés dans un texte réglementaire. Ces précisions contribuent à renforcer la sécurité juridique pour le prestataire et le régulateur.

² Contrat de gestion relatif aux obligations de service postal universel, M.B., 02.05.2019, p.42503.

37. L'article 45, § 2, ne correspond que partiellement à l'article 5.1 b) du contrat de gestion qui ne mentionne que les « envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires » en J+3 alors que le projet vise tous les « envois de correspondance égrenés internationaux entrants ». Cela implique que les envois de correspondance égrenés internationaux entrants prioritaires sont soumis à un délai J+3, alors que le contrat de gestion prévoit de son côté un délai J+1. Le contrat de gestion prévoit donc des règles plus contraignantes que le projet d'arrêté royal. Cette méthode permet au Ministre de relever le degré d'exigence exigé du prestataire dans le contexte de la négociation du contrat de gestion.
38. L'article 46 fixe les **critères de qualité** applicables aux délais d'acheminement. L'article 46 remplace substantiellement l'ancien article 34, 2^o, de l'arrêté royal « titre IV », plus particulièrement :
- L'ancienne référence au timbre de Noël, devenue obsolète, est supprimée.
 - Les critères de qualité liés au respect des délais d'acheminement sont renforcés pour les envois de correspondance domestiques prioritaires³. Des critères sont fixés pour les non prioritaires.
 - Les délais d'acheminement des envois de correspondance égrené internationaux entrants sont renforcés et alignés sur les envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires⁴. Ces délais d'acheminement correspondent à ceux de l'article 5.2 du contrat de gestion.
 - Aucune disposition n'est prévue pour les envois internationaux prioritaires entrants⁵.
39. Le projet prévoit trois méthodes visant à mesurer le respect des délais d'acheminement :
- La norme CEN EN 13850 est conservée pour les envois de correspondance égrenés domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg, conformément à l'ancien article 34, 2^o, (§4).
 - Une nouvelle norme CEN EN 14508 est prévue pour les envois non prioritaires et pour les envois de correspondance égrenés internationaux entrants (§ 5). L'ancien article 34, 2^o, c) disposait au contraire que le respect du délai d'acheminement du courrier transfrontière intracommunautaire est mesuré selon la méthode de bout en bout.
 - Une méthodologie particulière doit être fixée par l'IBPT pour les envois recommandés égrenés domestiques jusqu'à 2 kg et pour les colis postaux domestiques jusqu'à 10 kg prestés au tarif unitaire et faisant partie du panier des petits utilisateurs (§ 6).

³ L'ancien article 34, 2^o, a) de l'arrêté royal « titre IV » précisait que : « au moins 93 % de ces envois domestiques est distribué dans le délai de J+1 et au moins 97 % dans le délai de J+2 ».

⁴ L'ancien article 34, 2^o, c), de l'arrêté royal « titre IV » disposait que : « au moins 85 % du courrier transfrontière intracommunautaire est distribué dans le délai de J+3 et au moins 97 % au délai de J+5, mesuré selon la méthode de bout en bout ».

⁵ L'ancien article 34, 2^o, b), de l'arrêté royal « titre IV » disposait au contraire que : « pour les envois internationaux prioritaires entrants, les délais d'acheminement sont identiques à ceux des envois prioritaires domestiques dès leur arrivée au bureau d'échange en Belgique ».

40. L'article 46 précise que la mesure du respect des délais d'acheminement est effectuée sous le contrôle de l'IBPT et que les résultats sont publiés chaque année sur le site de l'IBPT (§ 2)⁶.
41. Le contrat de gestion prévoit la mise en œuvre de normes plus strictes ce qui correspond à la pratique dans la mesure où il renforce les exigences applicables sans générer de contradiction.
42. Le renforcement des critères de qualité devrait améliorer le service offert aux consommateurs. Ces éléments contribuent à renforcer la sécurité juridique en actualisant la norme applicable⁷.
43. L'article 47 encadre la **procédure de contrôle du respect des normes de qualité**.
44. L'article 47 modifie partiellement l'ancien article 36 de l'arrêté royal « titre IV ». L'article 47, § 1^{er}, définit la liste des informations que le prestataire doit communiquer annuellement à l'IBPT.
45. Il est systématiquement fait référence à la notion de « point de service postal », qui est définie à l'article 2, 9^o, du projet comme : « *tout bureau de poste ou tout lieu où un service postal est offert au nom et pour le compte d'un prestataire de services postaux et exploité par un tiers* ».
46. Il n'est plus exigé de communiquer « *une liste de tous ces points d'accès* » comprenant « *les heures d'ouverture en dehors des heures normales* » (ancien article 36, § 1^{er}, 1^o, a). Le prestataire doit communiquer « *l'étendue de son réseau de points d'accès* », comprenant notamment l'indication « *des heures de la dernière levée utile de ses boîtes de collecte des envois* ».
47. Le prestataire désigné n'est plus tenu de fournir un rapport relatif au service des rebuts avec indication du nombre, de la nature et de la procédure de traitement des envois non distribués⁸.
48. Le projet n'a pas conservé l'ancien article 37 de l'arrêté royal « titre IV » qui prévoyait : « *Les titulaires de licence fournissent à l'Institut un rapport annuel concernant le service des envois non distribuables avec l'indication du nombre et de la nature des envois de correspondance non distribués ainsi que la procédure de traitement utilisée. Une distinction est opérée entre les envois contenant des objets et documents de valeur et ceux qui n'en contiennent pas* ».
49. En vertu de l'article 47, § 2, du projet, la réalisation d'une étude concernant les informations communiquées en matière de normes de qualité à fournir aux utilisateurs devient facultative.

⁶ Conformément à l'article 5.1, g), du contrat de gestion.

⁷ Avis du Conseil de l'IBPT du 6 avril 2020 concernant la proposition de loi du 3 décembre 2019 modifiant la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux en ce qui concerne les délais d'acheminement, p.11.

⁸ L'ancien article 36, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal « titre IV » disposait que le prestataire du service universel fournit annuellement à l'Institut « *un rapport annuel concernant le service des rebuts avec l'indication du nombre, de la nature des envois postaux non distribués et de la procédure de traitement utilisée* ».

50. En vertu de l'article 47, § 3, du projet, la portée de l'étude devant être obligatoirement réalisée par un organisme indépendant est élargie à un ensemble de normes plus important et à « *la régularité et à la fiabilité des services postaux fournis par le prestataire du service universel* ».
51. Les articles 48 et 49 précisent la **procédure applicable en cas de non-respect** des normes.

4. Conclusion

52. De façon générale, le projet d'arrêté royal contribue à renforcer la transparence des conditions générales de vente et la sécurité juridique en matière de qualité de service. Ces mesures contribuent à mieux informer le régulateur et les utilisateurs, tout en favorisant la concurrence.
53. La diminution du montant des redevances de demande de licence devrait contribuer à faciliter l'accès au marché des petits opérateurs en renforçant le caractère concurrentiel du marché.
54. Le contrat de gestion prévoit des règles plus contraignantes que le projet d'arrêté royal mais il s'agit d'une pratique courante, sans incidence sur la mise en œuvre du contrat de gestion.
55. L'IBPT a été impliqué de près dans la préparation du présent projet et soutient celui-ci.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil