

**Décision du Conseil de l'IBPT  
du 22 juin 2021  
concernant  
l'inventaire et la classification des produits et services  
fournis par le prestataire du service universel pour  
l'année 2020**

**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 2020 .....	8
4.1. Telecom Mobile .....	8
4.2. Radial e-commerce logistics .....	8
4.3. BPACK WORLD above 10 kg & BPACK WORLD below 10 kg .....	9
4.4. Courrier administratif & Clean Mail .....	9
4.5. Distripost - Drop in Retail .....	9
4.6. DMPulse SMF - Conv. - Plan de Tri .....	10
4.7. Amendes Routières FINES Facturation Police-INT, Amendes Routières FINES Facturation Police-NAT et Amendes Routières FINES Registered Facturation Police .....	10
4.8. Int Biz-China-PRI-Belg-FormatE-BusMail-TNT-USO .....	11
4.9. Money Transfer Ria .....	11
4.10. Bpack Supplément pricing .....	11
5. Conclusion .....	11
6. VOIES DE RECOURS .....	12
Annexe 1 : Liste des nouvelles lignes de produits relevant du courrier administratif et Clean Mail .....	13

## 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 pour l'année 2020. Cette tâche est réalisée dans le cadre de la déclaration de conformité du système de comptabilisation des coûts pour bpost pour 2020, 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 20 avril 2021, bpost a transmis à l'IBPT la liste des produits pour 2020, ainsi que leur classification. Après avoir analysé la nouvelle liste des produits, l'IBPT a envoyé le 22 avril un courrier contenant des questions sur les 32 nouvelles lignes de produits ajoutées pour 2020. Aucune ligne de produits supprimée n'a été identifiée pour 2020. Pour les 32 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. La réponse de bpost est parvenue à l'IBPT le 4 mai, suivie d'une clarification verbale concernant le prix du supplément bpack le 11 mai 2021.
3. 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, qui dispose que « Le Conseil offre à toute personne directement et personnellement concernée par une décision la possibilité d'être entendue au préalable. Les décisions du Conseil sont notifiées aux personnes directement et personnellement concernées et au ministre. », bpost a reçu la possibilité de formuler des remarques concernant le projet de décision jusqu'au 23 juin 2021. Le 14 juin, bpost a ensuite indiqué qu'elle n'avait aucun commentaire à faire et qu'elle considérait uniquement l'annexe comme confidentielle.

### 3. BASE JURIDIQUE

#### 3.1. Comptabilité analytique

4. Le prestataire du service universel tient une comptabilité analytique, conformément aux articles 20, 21, § 4, 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 »). 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.
5. Le contenu et les formalités qui doivent être respectés 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.
6. Enfin, l'IBPT exerce, dans le cadre de l'article 14, 3<sup>o</sup>, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après, la « loi statut »), le contrôle du respect de la loi postale et de ses arrêtés d'exécution, dont relève la comptabilité analytique interne.
7. En application de l'article 26 de la loi postale, l'IBPT demande de manière motivée et proportionnelle toutes les informations nécessaires pour garantir le respect de la réglementation postale et pour prendre toutes les mesures permettant de contribuer à la transparence. Conformément à cet article, les prestataires de services postaux fournissent ces informations immédiatement.

#### 3.2. Classification des produits

8. Pour que l'offre de produits soit classée dans la bonne catégorie dans la comptabilité analytique, l'on peut se baser sur quelques dispositions légales qui décrivent ces catégories de manière plus détaillée.
9. Ainsi, la loi postale part du principe, à l'article 15, 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 pesant jusqu'à 20 kg ;
  - les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

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

10. Si bpost propose des produits qui appartiennent à ce service universel, elle doit ce faisant respecter, en ce qui concerne les tarifs de ces produits, les principes de l'article 17 de la loi postale. Ces principes sont les suivants : 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 pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires, 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, la formulation de l'article 15 de la loi postale implique qu'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. Dans le cadre de l'actuelle 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. Auparavant, en application de la loi du 21 mars 1991, les critères étaient fixés à l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991. Cet article avait une double fonction : préciser la portée de l'obligation de licence (sont entre autres exclus les « *envois postaux qui sont clairement distincts du service universel* ») et indiquer les conditions qui doivent être remplies pour qu'un envoi postal ne relève pas du service universel.<sup>1</sup>
14. L'exposé des motifs de l'article 15 précise déjà 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 non.<sup>2</sup> En outre, l'exposé des motifs 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 (mis à part les services express déjà mentionnés) 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.
15. 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 proposés au titre de l'article 148bis de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (abrogée par la nouvelle loi postale). Cependant, la volonté du législateur n'est pas de laisser certains services postaux sans aucun cadre juridique. Par conséquent, afin de rester cohérent dans son application, l'IBPT continuera d'appliquer les principes énoncés au premier alinéa de l'article 148bis, § 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.
16. Ainsi, le premier alinéa du paragraphe 4 de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 indique :  
*« Les services postaux suivants sont exclus de l'obligation de licence visée au § 1<sup>er</sup> :  
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 :*

---

<sup>1</sup> 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. »

<sup>2</sup> Exposé des motifs du projet de loi relative aux services postaux, *Doc. Parl.*, Chambre 2017-2018, n° 54, 2694/001, 17.

- l'individualisation<sup>3</sup> 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. »

17. Ci-après, les produits en question seront évalués sur la base des critères légaux. Afin de pouvoir réaliser l'évaluation, il convient au préalable d'expliquer comment l'IBPT interprète les différentes conditions légales :

- |  |  |
|--|--|
| - 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 ;  |
| - Arrangement concernant le suivi individualisé :      | 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 ; |

<sup>3</sup> L'exposé des motifs 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.* »

- Arrangement concernant la responsabilité civile :

En cas de vol, de perte ou de détérioration, le client peut prétendre à une compensation.

18. 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).
19. Les conditions d'exclusion du service universel du § 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 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 131, 1°, de la loi de 1991 comme des « *services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux* ». En bref, cela signifie que la valeur ajoutée se situe au niveau du produit (la taille, la qualité, etc.) en soi et aussi au niveau des activités postales susmentionnées (la levée, le tri, l'acheminement et la distribution).
20. 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. Autrement dit, 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.
21. 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 2020

22. 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. Telecom Mobile

#### Description du produit

23. Il s'agit de produits de télécommunications vendus via le réseau de bureaux de poste de bpost. Les cartes SIM de Proximus et les recharges Base, Lycamobile, Orange, Ortel Mobile, etc. sont des exemples de ces produits. Il s'agit par définition de produits commerciaux, d'où la classification « C ».

#### Analyse

24. « Telecom Mobile » a reçu la classification « C » parce qu'il s'agit de divers produits de télécommunications, de différents opérateurs, que bpost propose dans ses bureaux de poste. Comme ces produits sont distincts du service universel, l'IBPT est d'accord avec la classification « C » pour les produits commerciaux.

### 4.2. Radial e-commerce logistics

#### Description du produit

25. Il ne s'agit pas d'un produit mais plutôt d'un coût général imputable à la structure de Radial Europe. Ces coûts sont constitués du coût de location d'un entrepôt à Boom et du coût de l'équipe de gestion. La classification est donc « C ».

#### Analyse

26. Étant donné qu'il s'agit d'une pure comptabilisation des coûts pour des éléments tels qu'un entrepôt et l'équipe de gestion, l'IBPT est d'accord avec la classification « C ».



### 4.3. BPACK WORLD above 10 kg & BPACK WORLD below 10 kg

#### Description du produit

Il s'agit d'une adaptation de la nomenclature dans le segment « BPACK WORLD Prepaid », c'est-à-dire les colis prépayés sortants internationaux. Auparavant, une distinction était faite pour ces colis entre une destination au sein ou en dehors de l'UE. Étant donné qu'il y a souvent un chevauchement des tarifs entre ceux applicables au sein et en dehors de l'UE, et qu'une délimitation correcte s'est donc avérée difficile dans la réalité, cette distinction est supprimée. Conformément à la classification selon le poids, « BPACK WORLD below 10 kg » relève de la catégorie « U », tandis que « BPACK WORLD above 10 kg » relève de la catégorie « C ».

#### Analyse

27. La classification « U » est correcte pour « BPACK WORLD below 10 kg » puisqu'il relève de la catégorie de poids (car ne dépassant pas 10 kg) pour les colis sortants universels. « BPACK WORLD above 10 kg » ne relève en revanche pas de cette catégorie de poids, de sorte que l'IBPT est d'accord avec la classification « C ».

### 4.4. Courrier administratif & Clean Mail

#### Description du produit

28. Avec l'introduction des envois non prioritaires, également appelés non prior, dans les groupes de produits « courrier administratif » et « Clean Mail »<sup>4</sup>, une distinction a été établie entre les envois prioritaires et non prioritaires (prior vs non prior). Cela a conduit à la création de 20 nouvelles lignes de produits, dont les détails figurent à l'annexe 1. Afin de comprendre la différence entre ces lignes de produits, nous tenons à préciser que la désignation « CONV » signifie « convention », ce qui signifie qu'il s'agit de produits contractuels. En outre, la vitesse de livraison, exprimée en jours ouvrables, est représentée par les notions de J+1 (à savoir une livraison prioritaire après un jour ouvrable), J+3 (à savoir une livraison en trois jours ouvrables) et J+4 (à savoir une livraison en quatre jours ouvrables). Le produit « Clean Mail » n'a d'ailleurs que J+1 et J+3 comme niveaux d'urgence. En tant qu'envois de correspondance, ces produits relèvent de la catégorie « U ».

#### Analyse

29. La classification « U » est correcte puisque cela concerne des envois de correspondance.

### 4.5. Distripost - Drop in Retail

#### Description du produit

30. Il s'agit d'envois non adressés déposés par les clients aux guichets du réseau postal. Comme il s'agit d'envois non adressés, la classification « C » lui a été attribuée.

---

<sup>4</sup> Pour plus d'informations sur les conditions d'envoi en nombre de courrier en tant que courrier administratif et de Clean Mail en particulier, nous vous renvoyons à : <https://www.bpost.be/fr/lettres-en-nombre>

## Analyse

31. La classification « C » est correcte puisque les envois non adressés ne relèvent pas de la portée du service universel.

### **4.6. DMPulse SMF - Conv. - Plan de Tri**

#### Description du produit

32. « DMPulse SMF - Conv. - Plan de Tri » concerne un publipostage de petit format (c'est-à-dire une publicité adressée), tandis que « Pulse » indique une fréquence élevée d'envois successifs. La spécificité de cette gamme de produits est que le client effectue déjà un prétri selon le plan de tri. Comme il s'agit de courrier adressé, la classification « U » a été attribuée.

## Analyse

33. Comme un produit DM est invariablement un courrier adressé, il relève du service universel. L'IBPT approuve par conséquent la classification « U ».

### **4.7. Amendes Routières FINES Facturation Police-INT, Amendes Routières FINES Facturation Police-NAT et Amendes Routières FINES Registered Facturation Police**

#### Description du produit

34. Ces trois lignes de produits concernent des services sous-jacents liés à la rédaction et à la gestion des amendes de police. Comme il s'agit de services supplémentaires et non d'envois proprement dits, la classification « C » a été attribuée. Pour information, « INT » désigne les infractions commises en Belgique par un résident d'un autre État membre de l'Union européenne, tandis que « NAT » désigne les infractions commises en Belgique par une personne également domiciliée en Belgique. La troisième ligne de produits, « Registered », indique la préparation d'un envoi recommandé. Les modalités d'application du RGPD exigent en effet l'envoi d'un courrier recommandé en cas d'infractions spécifiques.

## Analyse

35. Étant donné qu'il ne s'agit pas de courrier (envois de correspondance) en tant que tel mais de services relatifs à l'établissement et à la gestion d'amendes de police, l'IBPT accepte la classification « C ».

#### **4.8. Int Biz-China-PRI-Belg-FormatE-BusMail-TNT-USO**

##### **Description du produit**

36. Envoi international de la Chine vers la Belgique avec priorité, track and trace et format E. Il se voit par conséquent attribuer la classification « U ».

##### **Analyse**

37. Comme il s'agit d'envois de correspondance (internationaux), l'IBPT est d'accord avec la classification « U ».

#### **4.9. Money Transfer Ria**

##### **Description du produit**

38. Il s'agit d'un service de transfert d'argent à l'échelle internationale, qui remplace Western Union. La classification « C » lui a donc été attribuée.

##### **Analyse**

39. La classification « C » est correcte car il s'agit d'un service qui ne relève pas du service universel.

#### **4.10. Bpack Supplément pricing**

##### **Description du produit**

Il s'agit de suppléments facturés aux clients contractuels pour les colis en nombre, notamment pour le traitement manuel des colis ou comme contribution pour couvrir une partie des coûts supplémentaires liés aux mesures de sécurité nécessaires dans le contexte de la pandémie. Ce supplément s'est vu attribuer la classification « C ».

##### **Analyse**

40. L'IBPT est d'accord avec la classification « C » étant donné que le service sous-jacent (à savoir l'envoi contractuel de colis en nombre) est également classé « C ». La situation serait différente si le service sous-jacent était classé « U » (par exemple, des colis au tarif unitaire) et si un supplément obligatoire était facturé. Dans ce cas, le supplément devrait également être classé « U ».

### **5. Conclusion**

41. L'IBPT approuve pour 2020 les modifications concernant la liste des produits et la classification des produits du prestataire du service universel.

## 6. VOIES DE RECOURS

48. Conformément à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 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 de nullité prononcée d'office, par requête signée 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.
49. 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.

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen  
Président du Conseil

## **Annexe 1 : Liste des nouvelles lignes de produits relevant du courrier administratif et Clean Mail**

[CONFIDENTIEL]