

**Décision du Conseil de l'IBPT
du 2 août 2022
concernant
l'inventaire et la classification des produits et services
fournis par le prestataire du service universel pour
l'année 2021**

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 2021	8
4.1. Int Out - PRI - ROE - Format G - Direct Mail - USO	8
4.2. Int Out - NPR - ROW - Format E - BusMail - Sorted - USO	8
4.3. Int Biz - PRI - Belg - Format E - on bag - TNT - USO	9
4.4. Int Out - PRI - ROW - Format E - on bag - TNT - COM	9
4.5. Int Out - PRI - ROW - Format E - Mini - LVS - COM	9
4.6. Int'l In China - Belg - Parcels - COM	10
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 pour l’année 2021. Cette tâche est réalisée dans le cadre de la déclaration de conformité du système de comptabilisation des coûts pour bpost pour 2021, 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 28 avril 2022, bpost a transmis à l’IBPT la liste des produits pour 2021, ainsi que leur classification. Après avoir analysé la nouvelle liste des produits, l’IBPT a envoyé le 11 mai 2022 un courrier contenant des questions sur les 6 nouvelles lignes de produits ajoutées pour 2021. Pour 2021, aucune ligne de produits supprimée ni aucune modification concernant la classification des produits n’a été constatée. Pour les 6 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. Le 20 mai 2022, bpost a transmis sa réponse. Enfin, l’IBPT a demandé le 22 juin 2022 si, vu la nouvelle ligne de produits commerciaux « Int’l In China - Belg - Parcels – COM » pour les colis jusqu’à 30 kg provenant de Chine, une ligne de produits existait encore pour les colis universels jusqu’à 20 kg provenant de Chine. Le 27 juin 2022, bpost a expliqué que cette dernière existait encore et s’appelle « Int Biz-China-PRI-Belg-FormatE-BusMail-TNT-USO ».
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 8 août 2022. Le 19 juillet 2022, bpost a ensuite indiqué n’avoir aucune remarque ni voir de sections confidentielles.

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 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.
6. Enfin, l'IBPT exerce, dans le cadre de l'article 14, 3°, 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 2 kg ;
 - 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 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. 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. 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 universel¹.
14. L'exposé des motifs concernant 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 non². 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 qui se distinguent des services postaux universels proposés au titre de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, entre-temps abrogé par la 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 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.
16. Ainsi, le § 4 de l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 prévoyait ceci :

« 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

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. »

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

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. »

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 ; |

³ 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 2, 1^o, 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 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 2021

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. Int Out - PRI - ROE - Format G - Direct Mail - USO

Description du produit

23. Il s'agit d'un publipostage (une publicité adressée) sortant international jusqu'à 2 kg en grand format (« format G ») envoyé en tant que prior vers une destination européenne en dehors des pays voisins (parce que « ROE » ou « Rest Of Europe »). Ces envois partent effectivement de Belgique de sorte qu'il ne s'agit pas de courrier en transit. Ils sont identifiés comme « U ».

Analyse

24. La classification « U » est correcte car il s'agit d'un envoi de correspondance (sortant) qui, par définition, relève du service universel.

4.2. Int Out - NPR - ROW - Format E - BusMail - Sorted - USO

Description du produit

25. Il s'agit d'un envoi de correspondance international sortant non prioritaire jusqu'à 2 kg (format « E » ou « encombrant », plan tarifaire « business mail »). La destination se trouve hors de l'UE (parce que « ROW » ou « Rest Of World ») et le pré-tri est déjà effectué par l'expéditeur (« Sorted »). Ces envois partent effectivement de Belgique de sorte qu'il ne s'agit pas de courrier en transit. Ils sont identifiés comme « U ».

Analyse

26. La classification « U » est correcte car il s'agit d'un envoi de correspondance (sortant) qui, par définition, relève du service universel.

4.3. Int Biz - PRI - Belg - Format E - on bag - TNT - USO

Description du produit

27. Il s'agit d'un envoi de correspondance prior international entrant jusqu'à 2 kg (format « E » ou « encombrant »). La traçabilité (« TNT » ou « track and trace ») est prévue mais limitée au sac dans lequel différents envois se trouvent (« on bag »). Ces envois sont distribués en Belgique après envoi à l'étranger, de sorte qu'il ne s'agit pas de courrier en transit. Ils sont identifiés comme « U ».

Analyse

28. La classification « U » est correcte car il s'agit d'un envoi de correspondance (entrant) qui, par définition, relève du service universel.

4.4. Int Out - PRI - ROW - Format E - on bag - TNT - COM

Description du produit

29. Il s'agit d'un envoi de correspondance prior international sortant jusqu'à 2 kg (format « E » ou « encombrant »). La traçabilité (« TNT » ou « track and trace ») est prévue mais limitée au sac dans lequel différents envois se trouvent (« on bag »). La destination se trouve hors de l'UE (parce que « ROW » ou « Rest Of World ») et l'envoi ne part pas non plus de Belgique, il s'agit donc bien d'un envoi en transit dans ce cas-ci. Par conséquent, ces envois sont identifiés comme « C ».

Analyse

30. Les produits de transit concernent en l'occurrence des envois en provenance de l'étranger qui sont transportés via le territoire belge vers une autre destination internationale (et donc pas en vue d'une distribution en Belgique). Les produits de transit sont toujours classés comme des produits commerciaux. L'IBPT marque dès lors son accord sur la classification « C ».

4.5. Int Out - PRI - ROW - Format E - Mini - LVS - COM

Description du produit

31. Il s'agit de petits envois prior internationaux sortants (« Mini Pack » – « LVS » ou « low value shipment ») (format « E » ou « encombrant »). La destination se trouve hors de l'UE (parce que « ROW » ou « Rest Of World ») et ces envois ne partent pas non plus de Belgique, il s'agit donc bien de transit dans ce cas-ci. Par conséquent, ces envois sont identifiés comme « C ».

Analyse

32. Les produits de transit concernent en l'occurrence des envois en provenance de l'étranger qui sont transportés via le territoire belge vers une autre destination internationale (et donc pas en vue d'une distribution en Belgique). Les produits de transit sont toujours classés comme des produits commerciaux. L'IBPT marque dès lors son accord sur la classification « C ».

4.6. Int'l In China - Belg - Parcels - COM

Description du produit

33. Il s'agit de colis entrants internationaux jusqu'à 30 kg (« Maxi Pack ») provenant de Chine. Ces envois sont distribués en Belgique après envoi à l'étranger, de sorte qu'il ne s'agit pas de courrier en transit. Ils sont identifiés comme « C ».

Analyse

34. La distribution des colis postaux entrants jusqu'à 20 kilogrammes relève du service universel, raison pour laquelle la ligne de produits « Int Biz-China-PRI-Belg-FormatE-BusMail-TNT-USO » existe. Comme il s'agit de colis jusqu'à 30 kg, l'IBPT est donc d'accord avec la classification « C », et ce, tant qu'il s'agit de colis de plus de 20 kg et que ceux jusqu'à 20 kg sont considérés comme universels.

5. Conclusion

35. L'IBPT approuve pour 2021 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^{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.
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

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil