

**Avis du Conseil de l'IBPT
du 12 septembre 2023
concernant
le projet de
« Deuxième contrat de gestion relatif aux obligations
de service postal universel (période 2024-2028) »**

TABLE DES MATIÈRES

1. Rétroactes	3
2. Analyse du contenu	4
2.1. Généralités	4
2.2. Analyse	5
2.2.1. <i>Dispositions plus précises ou plus restrictives que la législation applicable ou le contrat de gestion en vigueur</i>	5
2.2.2. <i>Dispositions partiellement incorrectes</i>	6
2.2.3. <i>Dispositions plus souples que la législation applicable</i>	6
2.2.4. <i>Dispositions qui introduisent des obligations difficiles à contrôler</i>	7
2.2.5. <i>Dispositions qui introduisent des obligations plus souples par rapport au contrat de gestion actuel</i>	7
2.2.6. <i>Dispositions qui se contentent de copier la loi applicable</i>	9
2.3. Amélioration de la gestion des réclamations des utilisateurs	10
2.4. Conclusion	10
3. Analyse de procédure	11
3.1. Comité consultatif pour les services postaux	11
3.2. Secrétaire d'État au budget et Inspection des Finances	12
3.3. Avis du Conseil d'État	12
3.4. Publication	13
3.5. Entrée en vigueur	13
3.6. Conclusion	14
4. Avis	15

1. Rétroactes

1. Le 6 juin 2023, le Premier ministre, Alexander de Croo, la Vice-Première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, Petra de Sutter, et le Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, Mathieu Michel, ont adressé conjointement un courrier à l'IBPT. Ce dernier avait pour objet les missions de contrôle de l'IBPT en rapport avec bpost. L'un des points de ce courrier concernait un éventuel avis sur le contrat de gestion « service universel ».
2. L'IBPT a formulé une réponse au courrier précité en date du 7 juillet 2023. Celle-ci indiquait que, pour les services étroitement liés aux compétences du régulateur du secteur postal, l'IBPT peut émettre un avis après avoir pris connaissance du nouveau contrat de gestion. Par le passé, l'IBPT a également déjà rendu des avis concernant certains aspects contenus dans le contrat de gestion, comme, par exemple, le rôle social du facteur.¹
3. Le 7 juillet 2023, la Vice-Première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, Petra de Sutter, a demandé par courrier à l'IBPT de rendre un avis concernant le projet de « Deuxième contrat de gestion relatif aux obligations de service postal universel (période 2024-2028) ». Plus précisément, il est demandé à l'IBPT de vérifier si le projet de contrat de gestion, d'une part, et la procédure prévue, d'autre part, sont conformes à la législation postale. Ce courrier contenait en annexes le projet d'arrêté royal d'une part et le projet de contrat de gestion d'autre part, les modifications apportées étant affichées avec l'option de *suivi des modifications* par rapport au premier contrat de gestion relatif aux obligations de service postal universel (période 2019-2023).
4. Le 15 septembre 2023, l'IBPT a transmis son avis à la Vice-Première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, Petra de Sutter.

¹ Avis de l'IBPT du 11 mars 2020 concernant le rôle social du facteur.

2. Analyse du contenu

5. Conformément à 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 belges², la demande d'avis porte tout d'abord explicitement sur l'examen visant à déterminer si ce contrat de gestion est conforme à la législation postale. Les sections ci-dessous traitent de cette partie.

2.1. Généralités

6. Le législateur belge a transposé l'article 3 de la directive postale³ qui définit le cadre du service postal universel notamment dans l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après, « la loi postale » ou « la loi du 26 janvier 2018 »). L'article 15, § 2, de la loi postale prévoit ce qui suit : « *Le contrat de gestion visé à l'article 14, § 2 ou § 4 peut arrêter les règles et les conditions spéciales selon lesquelles le prestataire du service universel désigné remplit ses obligations de service universel.* »
7. Dans son avis sur l'avant-projet de loi postale, le Conseil d'État a déclaré au sujet de cette disposition qu'il ne voyait pas quelles précisions pourraient être apportées dans le contrat de gestion au contenu du service universel ou aux obligations y afférentes sans entraîner une modification des contours légaux. L'IBPT avait par ailleurs déjà estimé précédemment « *qu'il n'est pas approprié de passer par un contrat de gestion pour les modifier, étant donné qu'il répète ou renvoie à un certain nombre de dispositions qui sont déjà reprises dans le projet de loi, ce qui peut entraîner une insécurité juridique* »⁴.
8. Le projet de contrat de gestion s'appuie sur l'article 15, § 2, de la loi postale et définit des règles et conditions spéciales pour le service postal universel. Ces règles spéciales peuvent donc :
- définir des règles spéciales lorsque rien n'est prévu par la loi⁵ ;
 - définir des règles spéciales lorsque la loi est vague ou très générale.

²M.B. 24 janvier 2003, ci-après : « la loi relative au statut de l'IBPT » ou « la loi du 17 janvier 2003 ».

³ 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 du service (JO. L 15, 21 janvier 1998), telle que modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (JO. L 176, 5 juillet 2002) et par la directive 2008/06/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO. L 52, 27 février 2008).

⁴ Voir l'avis du Conseil de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux, p.4, point 4.1.

⁵ Par exemple : Le projet de contrat de gestion prévoit (voir art. 5.1 (e)) que le respect des délais d'acheminement des « *faire-part de décès déposés dans un bureau de poste et affranchis au moyen d'un timbre prévu à cet effet* » est mesuré selon une méthodologie établie par l'IBPT après consultation de bpost. » Il est à noter que ni la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux ni l'AR du 14 mars 2022 relatif aux services postaux ne fixent des règles concernant la mesure du respect des délais d'acheminement de ces envois.

9. Toutefois, si la loi contient déjà des règles précises et que le contrat de gestion dit le contraire ou paraphrase la loi, la lecture conjointe risque d'être problématique. Dans les sections suivantes du présent document, nous examinons quelques exemples de dispositions qui, selon notre analyse, entrent dans les catégories suivantes :
- des dispositions plus précises ou restrictives que la législation applicable ou le contrat de gestion en vigueur ;
 - des dispositions qui déforment la réalité ;
 - des dispositions qui introduisent une certaine flexibilité par rapport à la législation applicable ;
 - des dispositions qui introduisent des obligations de moyens difficiles à contrôler ;
 - des dispositions qui assouplissent les obligations imposées par le contrat précédent ;
 - des dispositions qui se contentent de copier la loi applicable.
10. Lorsqu'elles complètent ou clarifient la législation applicable, les dispositions du projet de contrat de gestion semblent pleinement conformes à l'objectif de ce contrat-cadre, par lequel le Gouvernement définit le contenu des missions confiées à bpost et les modalités de leur exécution⁶. Lorsque ces dispositions contredisent la législation applicable en raison de la flexibilité qu'elles introduisent ou du fait qu'elles fixent des objectifs différents, cette situation crée une insécurité juridique résultant des contradictions ainsi créées.

2.2. Analyse

11. Une remarque préliminaire concerne le fait que la base légale visée dans le préambule du contrat de gestion doit être complétée en ce qui concerne la loi postale par un renvoi aux articles 15, § 2 et 16, § 1^{er}, alinéa 3, ainsi qu'un renvoi à l'article 13, § 1^{er}, de la loi postale qui, en ce qui concerne spécifiquement les normes de qualité, exige qu'elles soient établies par arrêté royal, après avis de l'Institut.

2.2.1. Dispositions plus précises ou plus restrictives que la législation applicable ou le contrat de gestion en vigueur

12. Dans les cas suivants, le projet de contrat de gestion va plus loin que la législation :
- Alors que l'arrêté royal du 14 mars 2022 relatif aux services postaux (ci-après, « l'AR du 14 mars 2022 ») ne prévoit pas de critère de qualité pour les colis, le projet de contrat de gestion (voir art. 5.1 (a) (iii) + art. 5.2) prévoit quant à lui que 95 % des « *colis postaux domestiques jusqu'à 10 kg prestés au tarif unitaire et faisant partie du panier des petits utilisateurs tel que défini par la loi postale* » sont distribués en J+1 et 97 % en J+2. Le projet de contrat de gestion est sur ce point plus exigeant que l'AR du 14 mars 2022.
 - Alors que l'AR du 14 mars 2022 (voir art. 48) prévoit que « *L'Institut entend le prestataire du service universel en cas de non-respect par le prestataire du service universel d'une norme de 93 pour cent en J+1 des envois de correspondance normalisés égrenés domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg* », le projet de contrat de gestion (voir art. 5.3) prévoit que bpost est entendu également en cas de non-respect d'une norme de 93 % (i) en J+1 pour les envois recommandés égrenés domestiques jusqu'à 2 kg et (ii) en J+3 pour les envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires. Le projet de contrat de gestion est donc plus exigeant sur ce point.

⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 400.

- Alors que l'AR du 14 mars 2022 (voir art. 49) prévoit des « *pénalités financières* » en cas de non-respect des normes de qualité applicables aux envois de correspondance domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg, le projet de contrat de gestion (voir art. 5.3 (a)) prévoit que ces pénalités concernent (i) les envois de correspondance égrenés domestiques prioritaires et (ii) les envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires.
- Le projet de contrat de gestion renforce les possibilités de sanction en cas de non-respect par bpost de ses obligations : en vertu de l'article 5.3 du projet de contrat de gestion et conformément aux articles 48 et 49 de l'arrêté royal du 14 mars 2022, l'Institut est tenu d'entendre bpost en cas de non-respect d'une norme de 93 % en J+1 des envois de correspondance égrenés domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg et des recommandés égrenés domestiques jusqu'à 2 kg. Ces exigences s'appliquent également aux colis postaux domestiques jusqu'à 10 kg prestés au tarif unitaire et faisant partie du panier des petits utilisateurs, contrairement à ce que prévoit l'arrêté royal. L'Institut est aussi tenu d'entendre bpost en cas de non-respect d'une norme de 93 % en J+3 des envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires jusqu'à 2 kg.
- L'article 5.3 du projet de contrat de gestion prévoit en effet que l'IBPT entendra bpost en cas de non-respect par bpost (a) d'une norme de 93 % en J+1 des envois de correspondance normalisés égrenés domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg et (b) d'une norme de 93 % en J+3 des envois de correspondance non prioritaires, alors que l'article 48 de l'arrêté royal du 14 mars 2022 ne prévoit cette disposition que pour le cas visé au point (a).

13. S'agissant des faire-part de décès, les exigences de l'article 5.2 b) du projet de contrat de gestion (97 % des envois dans les délais visés majorés d'un jour) leur sont désormais également imposées.

2.2.2. Dispositions partiellement incorrectes

14. Le dernier paragraphe de la page 1 du projet de contrat de gestion précise que « *l'Institut n'a pas constaté de défaillance concernant la prestation du service postal universel par bpost durant l'exécution du contrat de gestion 2019-2023* ». Ce considérant est incorrect, étant donné que les objectifs de qualité pour (1) les envois recommandés égrenés domestiques, (2) les colis égrenés en service intérieur et (3) le courrier égrené transfrontière entrant prioritaire, tels que décrits à l'article 5 de ce contrat de gestion, n'ont pas été atteints chaque année. Les chiffres relatifs à la qualité des colis égrenés pour la période 2019-2021 étaient ainsi les suivants : 91,5 % en 2019, 84,3 % en 2020 et 90,1 % en 2021⁷.

2.2.3. Dispositions plus souples que la législation applicable

15. Dans certains cas, le contrat de gestion assouplit les règles existantes de la législation, par exemple :
- L'AR du 14 mars 2022 (voir art. 46, § 1^{er}, 1^o) prévoit que « *au moins 95 pour cent des envois de correspondance domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg sont distribués en J+1 et au moins 97 pour cent en J+2* ». Or, le projet de contrat de gestion (voir art. 5.2) prévoit que les pourcentages précités s'appliquent aux envois de correspondance

⁷ Décision du Conseil de l'IBPT du 18 avril 2023 concernant le contrôle des délais d'acheminement pour l'année 2021.

égrenés domestiques prioritaires. L'AR du 14 mars 2022 est donc plus exigeant sur ce point.

2.2.4. Dispositions qui introduisent des obligations difficiles à contrôler

16. Dans un certain nombre de cas, le projet de contrat de gestion semble utiliser **une formulation vague** et des termes insuffisamment définis. Quelques-unes de ces dispositions vagues sont présentées ci-dessous à titre d'exemple :

- « bpost soutient autant que possible le développement du commerce électronique plus durable en Belgique aussi bien en ce qui concerne les grandes plateformes qu'en ce qui concerne les petits magasins en ligne. » (article 4.7).
- « bpost s'efforce de faciliter l'envoi et la réception des envois recommandés, notamment en adaptant ses processus à l'évolution digitale d'une manière conviviale pour le client et dans le cadre des dispositions relatives à la distribution des envois enregistrés énoncées dans l'arrêté royal du 14 mars 2022 relatif aux services postaux. » (article 4.8).
- « bpost s'efforce de réduire l'empreinte carbone liée aux produits et services relevant du service universel, conformément à ses objectifs validés par l'initiative Science Based Targets (SBTi). » (article 4.9).
- « bpost s'efforce d'améliorer le processus et la transparence concernant les réclamations sur ses produits et services relevant du service universel. » (article 7).

17. Les exemples ci-dessus impliquent des obligations de moyens non vérifiables et non contrôlables dans le chef de bpost. Elles ne sont vérifiables ni par la Ministre ni par l'IBPT.

18. L'IBPT recommande que le projet de contrat de gestion supprime les contradictions, les répétitions de la loi et les formulations vagues. Outre les observations légistiques précitées, l'IBPT formule dans les sections suivantes une série de remarques de fond sur le projet de contrat de gestion.

2.2.5. Dispositions qui introduisent des obligations plus souples par rapport au contrat de gestion actuel

19. ***En ce qui concerne les envois de correspondance égrenés internationaux entrants***, le projet de contrat de gestion aligne les normes de qualité sur celles fixées par l'AR du 14 mars 2022. Il en résulte une exigence de qualité moindre pour ces services postaux⁸ par rapport aux exigences posées par le contrat de gestion actuellement applicable.

20. Ainsi, à l'instar de l'article 45, § 1er, de l'AR du 14 mars 2022, le projet de contrat de gestion supprime désormais toute référence aux envois de correspondance égrenés internationaux entrants prioritaires, comme produits soumis au délai d'acheminement J+1.

⁸ Avis du Conseil de l'IBPT du 10 février 2022 concernant le projet d'arrêté royal relatif aux services postaux, p.7.

21. À l'instar de l'article 45, § 2, de l'AR du 14 mars 2022, les envois de correspondance égrenés internationaux entrants sont désormais tous soumis au délai d'acheminement J+3 quel que soit leur statut - prioritaire ou non prioritaire – puisque le projet de contrat de gestion n'établit pas de distinction dans son nouvel article 5.1 (b) ii. Le projet de contrat de gestion confirme donc l'imposition d'exigences moins contraignantes.
22. L'article 5.1 d) du projet de contrat de gestion prévoit que le respect du délai d'acheminement des envois de correspondance égrenés internationaux entrants est désormais mesuré selon une norme moins stricte CEN EN 14508 « Services postaux - Qualité de service - Mesure de la qualité de service de bout en bout pour le courrier individuel non prioritaire ».
23. La mise en œuvre d'une exigence de qualité moindre pour les envois de correspondance égrenés internationaux entrants prioritaires risque de créer une forme de discrimination vis-à-vis des clients ayant opté pour l'envoi international prioritaire. Il importe de s'assurer que ce niveau moindre de qualité de service ne porte que sur les envois internationaux hors Union européenne, à l'exclusion des envois intracommunautaires qui doivent bénéficier des mêmes normes de qualité que les envois nationaux en vertu de la directive 97/67. L'annexe II de la directive 97/67 dispose en outre que les normes de qualité pour le courrier transfrontière intracommunautaire dans chaque pays doivent être définies par rapport à la durée d'acheminement des envois de la catégorie normalisée la plus rapide.
24. ***En ce qui concerne les objectifs et la mesure correctrice***, les remarques suivantes peuvent être formulées : bpost s'engage à atteindre un objectif de 95 % pour la distribution en Jour+1 et en Jour+3 pour respectivement les envois de correspondance égrenés prioritaires et les envois de correspondance non prioritaires, alors que la mesure correctrice ne sanctionne qu'un écart par rapport à 93 %. Il ne semble pas y avoir de raison ou d'explication pour cette divergence dans l'article 5.3 du projet de contrat de gestion.
25. La mesure correctrice n'est applicable que lorsque l'écart vise « chaque type d'envoi », ce qui semble exclure toute sanction lorsque l'écart porte sur l'ensemble de ces envois. Par contre, ces mesures correctrices peuvent désormais également être appliquées aux envois de correspondance égrenés domestiques non prioritaires jusqu'à 2 kg, pour chaque écart de 1 % par rapport à une norme J+3 de 93 %, ce qui constitue une contrainte pour bpost.
26. La possibilité d'imposer une mesure correctrice consistant en une somme d'investissement obligatoire, pour chaque écart de 1 % par rapport à une norme J+1 de 93 %, est cependant supprimée pour les envois de correspondance égrenés internationaux entrants prioritaires.
27. Quels que soient les montants des mesures correctrices en tant que telles, elles n'ont pas encore été indexées.

28. La question qui se pose est de savoir si la limitation des mesures correctrices prévues à l'article 5.3 du projet de contrat de gestion au seul non-respect des délais d'acheminement des envois de correspondance égrenés est toujours conforme à la réalité postale actuelle et au déplacement du centre de gravité du secteur postal, où l'on observe des taux de croissance à deux chiffres (taux de croissance annuel moyen ou TCAM⁹ de 14,4 % entre 2010 et 2022) des volumes de colis postaux et où les volumes des envois de correspondance sont en constante diminution (TCAM de -5,6 % au cours de la même période). Ceci est également illustré par le fait qu'en 2010, le segment des lettres en Belgique représentait 74 % du chiffre d'affaires postal contre à peine 20 % pour le segment des colis et des envois express (les 6 % restants étant attribués à la distribution de la presse). Toutefois, en 2022, ce rapport s'était déjà pratiquement inversé, avec 31 % du chiffre d'affaires postal encore pour le segment des lettres et 66 % déjà pour celui des colis et envois express (3 % restants pour la presse). Cela ne signifie pas que la mesure correctrice pour les envois de correspondance égrenés doit disparaître, notamment en raison de la concurrence limitée dans ce segment, mais qu'une mesure correspondante devrait exister pour les colis.
29. D'autre part, il est permis d'affirmer que le marché des envois de correspondance est le seul où bpost est clairement en position dominante (ou en situation de quasi-monopole) et où les exigences de qualité sont donc utiles. Pour les colis, il est permis d'affirmer que les parts de marché sont davantage réparties, de sorte que la qualité est en principe stimulée par le fonctionnement de la concurrence sur le marché (où un problème de qualité entraîne également une perte de chiffre d'affaires et de parts de marché).¹⁰ À cet égard, l'imposition d'exigences de qualité pour les colis dans la législation ou les contrats de gestion doit être considérée dans le contexte du fonctionnement de la concurrence sur ce marché et en tenant compte du fait que les exigences de qualité - si elles sont imposées (par exemple sur le marché B2C) - peuvent être tout aussi pertinentes pour d'autres acteurs sur le marché.

2.2.6. Dispositions qui se contentent de copier la loi applicable

30. De façon générale, l'IBPT constate plusieurs reprises partielles de certaines dispositions ou obligations réglementaires dans le contrat de gestion (voir les articles 10.1, 10.2, 11.1, 11.5 et 13.1 du contrat de gestion). Cette pratique peut conduire le lecteur à penser que ces dispositions bénéficient d'une importance plus grande que les autres qui ne sont pas recopiées. L'IBPT rappelle que l'ensemble des dispositions réglementaires existantes priment sur le contrat de gestion et doivent être respectées.
31. Dans d'autres cas encore, le projet de contrat de gestion répète des dispositions législatives sans que cela soit nécessaire, par exemple :
- À l'article 5.3 : « L'Institut entend le prestataire du service universel en cas de non-respect par le prestataire du service universel d'une norme de 93 pour cent en J+1 des envois de correspondance normalisés égrenés domestiques prioritaires jusqu'à 2 kg. »

⁹ Le « compound annual growth rate » est également appelé « taux de croissance annuel composé ».

¹⁰ Communication du Conseil de l'IBPT du 19 décembre 2022 concernant l'observatoire du marché des activités postales en Belgique pour 2021.

- À l'article 13 « Contrôle » « *L'Institut contrôle le respect par bpost de ses obligations de service universel reprises dans le Contrat conformément à l'article 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.* »
- À l'article 10.1 : « *La comptabilité de bpost respecte les règles de transparence et de séparation comptables ainsi que la méthode d'allocation des coûts prévues aux articles 20 et 21 de la loi postale.* »
- Et encore à l'article 10.2 : « *Le contrôle de la comptabilité analytique de bpost s'effectue conformément à l'article 22 de la loi postale.* »

2.3. Amélioration de la gestion des réclamations des utilisateurs

32. En ce qui concerne l'ajout de cette partie, l'IBPT recommande de demander également l'avis du Service de médiation pour le secteur postal.

2.4. Conclusion

33. L'IBPT recommande que le projet de contrat de gestion supprime les contradictions, les répétitions de la loi et les ajouts vagues. L'IBPT recommande de tenir compte des commentaires de fond formulés concernant le contrôle du respect des délais d'acheminement et des mesures correctrices.

3. Analyse de procédure

34. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 1^o de la loi relative au statut de l'IBPT, la demande d'avis appelle explicitement l'IBPT à examiner si la procédure prévue est conforme à la législation postale. La procédure proposée par la ministre consiste à demander l'avis de l'IBPT après la conclusion des négociations entre bpost et la ministre et ensuite :
- « Discuter de ce texte dans le cadre d'une conférence interministérielle formelle en vue de l'inscrire à l'ordre du jour d'un Conseil des ministres en septembre.
 - Après approbation par le Conseil des ministres, soumettre ce projet de contrat de gestion à bpost.
 - Faire simultanément rapport à la Commission parlementaire Mobilité dans le mois.
 - Une fois signé par toutes les parties, notifier ce contrat à la Commission européenne afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une aide d'État. »
35. Il convient de noter au préalable que l'IBPT, en tant que régulateur indépendant¹¹, n'est pas compétent pour juger du respect par bpost des règles internes de cette dernière, dont certaines, comme par exemple (le moment de) l'approbation par le conseil d'administration de bpost, sont précisées au Titre I^{er} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après, « la loi du 21 mars 1991 »). En outre, l'IBPT n'est pas compétent pour procéder à un contrôle sur le respect des règles en matière d'aides d'État qui découlent du Traité sur l'UE. Ces règles ne font par conséquent pas l'objet du présent avis.

3.1. Comité consultatif pour les services postaux

36. L'adoption d'un avis du Comité consultatif pour les services postaux (ci-après, « le CCSP ») n'est pas requise dans le cadre de la procédure d'adoption du nouveau contrat de gestion.
37. L'article 9 de la loi du 17 janvier 2003 précise que le CCSP est compétent pour donner au ministre ou à l'IBPT, des recommandations sur toute question relative au secteur postal. Il n'y a cependant pas de base légale en vertu de laquelle le CCSP devrait obligatoirement donner un avis concernant le contrat de gestion. La loi postale n'en parle pas.
38. L'ancien article 47, § 2 de la loi du 21 mars 1991 prévoyait que le CCSP est consulté sur les dispositions du contrat de gestion qui concernent les usagers. Il ressort que la base légale de la compétence d'avis du CCSP sur les contrats de gestion de bpost (l'article 47 de la loi du 21 mars 1991) a été abrogée en 2014.

¹¹ Voir l'article 14, § 1^{er}, 3^o, qui prévoit que l'IBPT est compétent pour contrôler le respect des normes suivantes et de leurs arrêtés d'exécution : [...] « b) du titre I^{er}, chapitre X, et du titre III de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ; c) de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux ; » [...]

3.2. Secrétaire d'État au budget et Inspection des Finances

39. L'article 6 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion, dispose en effet que :

« Conformément à l'article 32, alinéa 3^o, de la loi du 22 mai 2003 sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision :

- 1^o pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistants;
- 2^o qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles. »

40. L'article 17 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 précité dispose également que : « *Sont soumis, pour avis préalable, aux Inspecteurs des Finances :*

*« 1^o tous les dossiers qui doivent être soumis au Conseil des Ministres ;
2^o tous les dossiers qui doivent être soumis au Ministre du Budget et au Ministre de la Fonction publique conformément aux articles 6 et 8 ;
3^o les propositions budgétaires et les propositions de feuillets d'ajustement ;
4^o les projets de décision du Conseil des Ministres visés aux articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003;
5^o les propositions relatives à l'octroi de la garantie de l'Etat ;
6^o les propositions d'expropriation ;
7^o les propositions d'octroi d'une concession ou d'une concession domaniale ;
8^o les projets de transactions, d'accords d'arbitrage et accords visés à l'article 1043 du Code judiciaire ;
9^o chaque projet de programme de besoin en ce qui concerne les surfaces à occuper ;
10^o les propositions qui ne sont pas mentionnées aux points précédents ou aux articles 18 à 20 compris et dont la réalisation pourraient avoir une incidence financière directe ou indirecte.*

En dérogation à l'alinéa premier, les dépenses soumises à des règles organiques qui déterminent les conditions d'octroi, le bénéficiaire et le montant ne doivent pas être soumises à l'avis préalable.

Concernant les catégories spécifiques de dossiers visées au à l'alinéa 1er, 10^o, les modalités de contrôle peuvent le cas échéant être réglée par un protocole entre le ministre compétent et le Ministre du Budget. »

41. Le contrat de gestion doit dès lors être soumis à l'accord du Secrétaire d'État au budget et à l'avis de l'Inspection des Finances.

3.3. Avis du Conseil d'État

42. Concernant les autres formalités applicables, l'article 3, § 5 de la loi du 21 mars 1991 dispose que : « *Le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Toutes ses clauses sont réputées contractuelles.* »

43. Le contrat de gestion implique l'adoption d'un arrêté royal en vertu de l'article 4, § 3 de la loi du 21 mars 1991. L'article 3, § 1^{er} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose à ce sujet que : « *Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires.* »

Le Vade-mecum du Conseil d'État sur la procédure d'avis devant la section de législation (p.6) précise que : « *La section de législation formule des avis sur les projets d'arrêtés royaux, d'arrêtés de gouvernement et d'arrêtés ministériels (ci-après, « projets réglementaires »). Mais ces projets ne peuvent/doivent pas tous être soumis pour avis. Seuls les projets « réglementaires » le sont, c'est-à-dire ceux qui comportent des normes obligatoires de portée générale (voir B.1.b). Le terme « réglementaire » a toutefois, en ce qui concerne l'obligation de consultation de la section de législation, une signification particulière qui est moins étendue que la définition habituelle des règles de droit matériel. En d'autres termes, il y a un certain nombre de cas dans lesquels des règles de droit matériel sont contenues dans des arrêtés qui ne sont cependant pas considérés comme réglementaires et pour lesquels la section de législation ne s'estime pas compétente. Ainsi, la section de législation ne considère par exemple pas comme réglementaires certains projets d'arrêtés (ou certaines parties de projets d'arrêtés) s'ils ne concernent que l'exercice d'une forme de tutelle administrative (par exemple, l'approbation d'un règlement d'ordre intérieur, de statuts ou d'un contrat de gestion).* »

44. L'arrêté royal portant approbation du nouveau contrat de gestion ne constitue donc pas un « arrêté réglementaire » et il ne doit donc pas faire l'objet d'un avis du Conseil d'État.

3.4. Publication

45. L'article 6 de la loi du 21 mars 1991 précise également que :

« *Les arrêtés portant approbation d'un contrat de gestion, ou de son adaptation, ainsi que les arrêtés fixant des règles provisoires sont publiés au Moniteur belge. Les dispositions du contrat de gestion ou, le cas échéant, des règles provisoires, sont publiées en annexe de l'arrêté royal, à l'exception de celles qui contiennent des secrets industriels ou commerciaux.* »

3.5. Entrée en vigueur

46. Le contrat de gestion implique l'adoption d'un arrêté royal. L'article 4, § 3 de la loi du 21 mars 1991 dispose que « *Le contrat de gestion n'entre en vigueur qu'après son approbation par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, et à la date fixée par cet arrêté.* »

3.6. Conclusion

47. Compte tenu de ce qui précède, en plus de la procédure proposée par la ministre, l'arrêté royal portant approbation du contrat de gestion doit être soumis à l'accord du Secrétaire d'État au budget et à l'avis de l'Inspection des Finances.

4. Avis

49. L'IBPT recommande que le projet de contrat de gestion évite les contradictions, les répétitions de la loi et les ajouts vagues. L'IBPT recommande de tenir compte des commentaires de fond formulés aux points 2.2 et suivants.

50. Compte tenu de l'analyse précitée à la section 3, l'IBPT recommande que l'arrêté royal portant approbation du contrat de gestion soit soumis à l'accord du Secrétaire d'État au budget et à l'avis de l'Inspection des Finances.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil