

**MEDEDINGINGSRECHT EN GEREGULEERDE SECTOREN / DROIT DE LA CONCURRENCE ET  
SECTEURS RÉGULÉS**

## La nouvelle loi postale belge: premières analyses et réflexions

Yvan Desmedt<sup>1</sup>

<b>1. Introduction: libéralisation et régulation du service postal en Belgique</b> .....	505
<b>1.1. Bref rappel historique du cadre réglementaire européen</b> .....	505
<b>1.2. Evolution du cadre légal belge (situation antérieure à la nouvelle loi postale de 2018): cadre législatif et institutionnel</b> .....	506
(i) <i>La loi du 21 mars 1991 et ses arrêtés d'exécution</i> .....	506
(ii) <i>IBPT: statut, compétences et recours</i> .....	507
<b>2. Adoption de la nouvelle loi postale du 26 janvier 2018: objectifs</b> .....	507
<b>3. La nouvelle loi postale: analyse</b> .....	508
<b>3.1. Les conditions d'autorisation et les licences postales (Chapitres 1 et 2 de la nouvelle loi postale)</b> .....	508
<b>3.2. L'accès au réseau et à l'infrastructure postale: relation entre prestataires de services postaux (art. 9-10 et 17 de la nouvelle loi postale)</b> .....	510
(i) <i>L'accès au réseau postal</i> .....	510
(ii) <i>L'accès à l'infrastructure postale</i> .....	510
<b>3.3. Le service postal universel et le contrat de gestion (art. 14-24 et 39 de la nouvelle loi postale)</b> .....	511
(i) <i>Le contrat de gestion</i> .....	512
(ii) <i>Aspects financiers du service postal universel</i> .....	512
<b>4. Perspectives et conclusions</b> .....	514

### RÉSUMÉ

*En adoptant la nouvelle loi postale du 26 janvier 2018, le législateur offre une législation structurée propre au secteur postal et en phase avec le cadre réglementaire européen. Dans cette nouvelle loi, trois objectifs sont poursuivis: le regroupement de l'ensemble des dispositions législatives en matière postale en un corpus de règles clair et cohérent, la préservation d'une concurrence loyale et de l'ouverture du marché ainsi que la protection de l'utilisateur des services postaux à l'heure d'une réduction inexorable des volumes de courriers papiers.*

*Dans cette logique, le législateur a effectué des choix forts. D'abord, les conditions d'octroi de licences postales sont assouplies afin de remédier aux préoccupations concurrentielles de la Commission. Aussi, le législateur opère une clarification des conditions d'accès au réseau postal et insère une disposition relative à l'utilisation commune de certains éléments d'infrastructure postale. Dans le même fil, on relèvera l'exclusion d'un régime d'accès régulé de type « wholesale ». Enfin, l'introduction d'un nouveau mécanisme de plafond tarifaire pour certains services relevant du service universel traduit la prise en compte de l'évolution à la baisse des volumes de courrier.*

*Certains choix opérés par le législateur contrastent avec certaines positions du régulateur postal (l'IBPT). Dans la mesure où la loi ne fixe qu'un cadre général, il sera dès lors intéressant de suivre les développements futurs et la manière dont le régulateur appliquera la nouvelle loi.*

### SAMENVATTING

*Met de nieuwe Postwet van 26 januari 2018 voorziet de wetgever een gestructureerd wetgevend kader voor de postale sector die in lijn is met het Europese regelgevend kader. De nieuwe wet streeft voornamelijk drie doelstellingen na: het vaststellen van een duidelijke en coherente wetgevende tekst voor de postale sector, de handhaving van eerlijke concurrentie en openstelling van de markt evenals de bescherming van de eindgebruikers van postale diensten op het ogenblik dat de briefvolumes onvermijdelijk verder zullen blijven dalen.*

<sup>1</sup> Yvan DESMEDT est avocat aux barreaux de Bruxelles et Amsterdam. L'auteur remercie Guillaume BOUTON pour sa contribution à cet article.

*Uitgaande van deze doelstellingen heeft de wetgever een aantal belangrijke keuzes gemaakt. Vooreerst werden de vergunningsvoorwaarden versoepeld om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de Europese Commissie. De wetgever verduidelijkt verder de voorwaarden op basis waarvan toegang kan worden verkregen tot het postale netwerk en voorziet een bepaling betreffende het gezamenlijke gebruik van bepaalde onderdelen van de postale infrastructuur. Een gereguleerde wholesale toegang wordt evenwel uitgesloten. Ten slotte wordt een nieuw prijsmechanisme voorzien voor de bepaling van de maximumtarieven van bepaalde diensten die deel uitmaken van de universele dienst zodat rekening kan worden gehouden met de daling van de volumes.*

*Bepaalde keuzes van de wetgever wijken af van het beleid van de postale regulator (het BIPT). In de mate dat de wet een algemeen kader schetst, kan er daarom met belangstelling worden uitgekeken naar de toekomstige ontwikkelingen en de wijze waarop de regulator invulling zal geven aan de nieuwe wet.*

1. 2018 a été une année importante pour le secteur postal en Belgique. Elle correspond à l'année durant laquelle le législateur belge a procédé à une réforme en profondeur de la loi postale. Ce chantier législatif, attendu de longue date, a permis non seulement de simplifier et d'améliorer le cadre réglementaire mais également de mieux se conformer au cadre européen. Nous avons procédé à une analyse de la nouvelle loi postale du 26 janvier 2018<sup>2</sup> (ci-après « la nouvelle loi postale ») en mettant en exergue les principales orientations et choix posés par le législateur. Notre analyse est structurée comme suit:
  - en introduction, nous examinons le contexte historique de la libéralisation et de la régulation du service postal en Belgique (1.);
  - nous examinons ensuite les considérations ayant guidé le législateur dans l'élaboration de la nouvelle loi postale (2.);
  - l'analyse se poursuit par une analyse plus détaillée de la loi (3.);
  - nous concluons avec quelques observations relatives aux perspectives futures (4.).

## 1. INTRODUCTION: LIBÉRALISATION ET RÉGULATION DU SERVICE POSTAL EN BELGIQUE

2. Pour assurer une bonne compréhension de la loi et des principes sous-jacents, il convient de revenir sur le contexte historique de la libéralisation et de la régulation du service postal dans la mesure où ce contexte affecte l'environnement dans lequel il faut situer la nouvelle loi postale. Nous examinons, tour à tour, l'évolution du cadre réglementaire aux niveaux européen et national.
 

textes réglementaires aux niveaux européen et belge, ont été développés dans trois directives postales.

### 1.1. Bref rappel historique du cadre réglementaire européen

3. Le 11 juin 1992, la Commission européenne publiait un Livre vert sur le développement du marché unique en matière de services postaux<sup>3</sup>. Ce livre présentait les priorités de l'Union européenne en vue de réaliser à terme, pour la totalité du secteur postal, un marché intérieur avec un cadre légal harmonisé adéquat afin de garantir aux citoyens de l'Union européenne des services postaux efficaces, fiables, de bonne qualité et à des prix abordables.
 

5. La première directive postale n° 97/67/CE<sup>4</sup> (ci-après « directive n° 97/67/CE ») a posé le cadre général de la libéralisation du secteur postal en instaurant des mesures visant à garantir l'existence d'une offre de service universel. Elle définit les principales missions des Etats membres via la création d'une autorité de régulation nationale indépendante chargée de remplir les tâches découlant de la directive (entre autres, pérennité et contrôle du service universel, transparence et séparation comptable, suivi de la qualité du service universel). Elle établit également le principe d'une ouverture progressive et maîtrisée du marché postal à la concurrence et envisage son ouverture totale pour 2009.

6. Le 10 juin 2002, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la deuxième directive postale n° 2002/39/CE modifiant la directive n° 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté<sup>5</sup>. Cette directive définit les étapes ultérieures du processus d'ouverture du marché et limite
4. Ces principes, qui continuent à former la base des con-

<sup>2</sup> Loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (*M.B.*, 9 février 2018).

<sup>3</sup> Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services, COM(91) 476.

<sup>4</sup> 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 (*J.O.*, L. 15, 21 janvier 1998, pp. 14-25).

<sup>5</sup> Directive n° 2002/39/CE modifiant la directive n° 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (*J.O.*, L. 176, 5 juillet 2002, pp. 21-25).

davantage les services qui peuvent être réservés au(x) prestataire(s) du service postal universel.

7. La troisième directive postale n° 2008/6/CE<sup>6</sup> modifiant la directive n° 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, fixe l'étape finale du processus d'ouverture du marché en supprimant la notion de services réservés. Les contours exacts du service universel sont laissés à l'appréciation des Etats membres. Pour les services qui ne relèvent pas du service universel, les Etats membres peuvent introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles. Pour les services postaux qui relèvent du service universel, les Etats membres peuvent introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et assurer la prestation du service universel.

## 1.2. Evolution du cadre légal belge (situation antérieure à la nouvelle loi postale de 2018): cadre législatif et institutionnel

8. Le cadre réglementaire national en matière postale a évolué au rythme des diverses interventions législatives européennes. Jusqu'en 2018, le législateur belge n'a cependant pas adopté une législation spécifique au secteur postal mais a légiféré par le biais de la législation relative aux entreprises publiques qui disposaient historiquement du monopole légal.

### (i) La loi du 21 mars 1991 et ses arrêtés d'exécution

9. Afin de répondre aux exigences du processus de libéralisation initiée sous l'impulsion de la Communauté européenne, le législateur belge a en effet introduit par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publi-

ques économiques<sup>7</sup> (ci-après « la loi du 21 mars 1991 ») une nouvelle catégorie d'entreprises publiques, les entreprises publiques autonomes<sup>8</sup>. A cette occasion, le statut d'entreprise publique autonome a été accordé à La Poste (devenue bpost en 2010). Dans la continuité du processus de libéralisation des services postaux, le législateur a inséré dans cette loi du 21 mars 1991 une nouvelle disposition permettant au Roi de décider de la transformation de l'entreprise publique autonome La Poste en société anonyme de droit public. Cette opération fut réalisée en 2000<sup>9</sup>.

10. Ensuite, la loi du 21 mars 1991 a été modifiée et complétée afin de transposer en droit interne les 3 directives postales précitées. Elle a également créé et détaillé les attributions de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après « IBPT ») en matière postale, l'objet social et les missions de service public de bpost, le contenu et les exigences liées au service postal universel, les dispositions générales relatives à la prestation de services postaux ainsi que les conditions pour la prestation de services postaux non compris dans le service universel<sup>10</sup>.

11. A l'occasion de la transposition en droit interne de la directive n° 2008/6/CE par la loi du 13 décembre 2010<sup>11</sup>, la loi du 21 mars 1991 a été modifiée en vue d'introduire un système de licence individuelle octroyée par l'IBPT pour les prestataires de services postaux qui souhaitent fournir un service d'envois de correspondance qui relève du service universel<sup>12</sup>.

12. Cette loi a été complétée par plusieurs arrêtés royaux. Il s'agit notamment de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le Titre IV de la loi du 21 mars 1991<sup>13</sup> qui organise essentiellement la procédure et les conditions relatives à l'octroi d'une licence individuelle par l'IBPT. Ensuite l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal<sup>14</sup> édicte les principes liés au traitement et à la distribution d'envois postaux et énumère les différentes missions de service public dont notamment le service

6. Directive n° 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive n° 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (*J.O.*, L. 52, 27 février 2008, pp. 3-20).

7. *M.B.*, 27 mars 1991, p. 6.155.

8. F. DEHOUSSE et C. MACZKOVICS, « L'ouverture du marché postal. Réglementation européenne et application en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002/4, p. 44.

9. Arrêté royal du 17 mars 2000 portant approbation de la transformation de La Poste en société anonyme de droit public et portant approbation de celle-ci (*M.B.*, 22 mars 2000).

10. Voy. en ce sens F. DEHOUSSE et C. MACZKOVICS, « L'ouverture du marché postal. Réglementation européenne et application en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002/4, p. 44.

11. Loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification (*M.B.*, 31 décembre 2010).

12. L'octroi de ces licences était soumis à différentes conditions dont notamment l'obligation de distribuer les envois 2 fois par semaines après 2 ans d'activité, l'obligation de couverture territoriale de distribution qui devait atteindre 80 % dans les 5 ans et l'application d'un tarif par client identique sur toute l'étendue du territoire soumis à l'obligation de couverture. Ces conditions ont été critiquées par la Commission européenne qui y voyait une potentielle barrière à l'entrée sur le marché postal; nous y reviendrons.

13. Arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le Titre IV (Réforme de la Régie de Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (*M.B.*, 17 décembre 2006).

14. Arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal (*M.B.*, 9 juillet 2014).

universel. Il faut encore ajouter à ceux-ci, l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> septembre 2016 approuvant le sixième contrat de gestion entre l'Etat et bpost pour la période 2016-2020<sup>15</sup>.

### (ii) IBPT: statut, compétences et recours

13. L'IBPT a été créé par la loi du 21 mars 1991 comme un parastatal, sous l'autorité du ministre compétent. Par la suite, il a été doté d'un statut propre par la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges<sup>16</sup> (ci-après « la loi du 17 janvier 2003 »). Un des objectifs de cette loi était de renforcer l'indépendance et l'autonomie de l'IBPT en le soustrayant au pouvoir hiérarchique du ministre<sup>17</sup>. Après cette réforme du statut de l'IBPT de 2003, une nouvelle réforme intervient en 2012<sup>18</sup>, en vue notamment de transposer en droit belge les exigences renforcées de la directive n° 2009/140/CE<sup>19</sup> quant à l'indépendance de l'autorité nationale de régulation<sup>20</sup>.

14. La loi du 17 janvier 2003 définit les compétences et

missions de l'IBPT en tant qu'autorité de régulation du secteur postal. L'IBPT dispose d'une compétence globale d'avis. Il est également en charge de la vérification des tarifs et de la qualité des services des opérateurs postaux et de l'octroi des licences<sup>21</sup>. Cette vérification est effectuée suivant les principes édictés par le législateur dans la loi « postale ». Ces principes laissent plus ou moins de pouvoir discrétionnaire à l'IBPT. Enfin, l'IBPT se voit confier un rôle de conciliation en cas de litige entre opérateurs postaux.

15. La refonte institutionnelle de 2003 a également conduit à une réforme des voies de recours contre les décisions de l'IBPT. En effet, 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<sup>22</sup> prévoit que les décisions de l'IBPT peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant la cour d'appel de Bruxelles (et depuis 2017, devant la Cour des marchés, une chambre spécialisée au sein de la cour d'appel)<sup>23</sup>, et non plus devant le Conseil d'Etat statuant comme en référé.

## 2. ADOPTION DE LA NOUVELLE LOI POSTALE DU 26 JANVIER 2018: OBJECTIFS

16. Avec l'adoption de la nouvelle loi postale, le législateur poursuit essentiellement trois objectifs.

17. *Premièrement*, la nouvelle loi postale regroupe l'ensemble des dispositions législatives en matière postale en un *corpus* de règles clair et cohérent. Une étude comman-

dée pour l'IBPT et citée dans les travaux préparatoires de la loi expose que le cadre légal belge en matière postale souffrait en effet d'un déficit de structure et de cohérence qui générerait des difficultés de lecture et pouvait aussi constituer une barrière à l'entrée sur le marché<sup>24</sup>.

<sup>15</sup>. Le contrat de gestion est un outil réglementaire utilisé dans le cadre des secteurs libéralisés. Au lieu d'utiliser la procédure législative classique, les obligations entre une autorité publique et une administration, ou un organisme de droit public sont consignées dans un contrat. Cet outil apporte une certaine flexibilité aux parties car ses termes sont plus facilement modifiables que s'il fallait suivre la procédure législative classique. Par ailleurs, le contrat de gestion permet de contrôler l'administration: cette dernière est responsable de la réalisation de ses obligations et donc de sa propre performance; elle peut être sanctionnée en cas de non-respect de ses engagements; on relèvera toutefois que ce contrat de gestion ne couvre que la question des services d'intérêt économique; pour ce qui est des dispositions relatives aux obligations de service universel, l'arrêté royal du 29 mai 2013 approuvant le cinquième contrat de gestion entre l'Etat et bpost reste d'application jusqu'au 31 décembre 2018. Après cette date, bpost continuera à prester le service universel sur la base d'un contrat de gestion conclu avec l'Etat pour une durée de 5 ans, à savoir jusqu'au 31 décembre 2023.

<sup>16</sup>. *M.B.*, 24 janvier 2003, 3<sup>e</sup> éd., *err.*, *M.B.*, 4 juin 2003, 2<sup>e</sup> éd.

<sup>17</sup>. E. SLAUTSKY, « L'indépendance des autorités nationales de régulation des communications électroniques et de l'électricité: réception au niveau national », in *L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 288.

<sup>18</sup>. Loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (*M.B.*, 25 juillet 2012, *err.*, *M.B.*, 20 septembre 2012, 2<sup>e</sup> éd.).

<sup>19</sup>. Directive n° 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives n° 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, n° 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et n° 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (*J.O.*, L. 337, 18 décembre 2009, pp. 37-69).

<sup>20</sup>. Cette directive concerne en réalité le secteur des télécommunications. Les modifications institutionnelles apportées en vertu de cette directive ont également eu un impact pour le secteur postal étant donné que l'IBPT est compétent pour les deux secteurs.

E. SLAUTSKY, « L'indépendance des autorités nationales de régulation des communications électroniques et de l'électricité: réception au niveau national », in *L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 292.

<sup>21</sup>. Il s'agit ici d'une compétence de vérification et le cas échéant de sanction pour non-respect du cadre réglementaire dont dispose l'IBPT. Cette compétence n'est pas une compétence de quasi-législateur ce qui serait d'ailleurs problématique à la lumière de l'absence de responsabilité politique de l'IBPT dont le cadre réglementaire vise à assurer l'indépendance vis-à-vis des instances politiques.

<sup>22</sup>. *M.B.*, 24 janvier 2003.

<sup>23</sup>. X. TATON, « Les recours objectifs de pleine juridiction et les pouvoirs limités du juge judiciaire », *R.D.C.-T.B.H.*, 2005/8, p. 800.

<sup>24</sup>. *Voy. exposé des motifs* du projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, pp. 7-8. *Voy. égal.* A. DIEKE ET AL., *WIK-Consult. Bilan du marché postal trois années après la libéralisation totale du 1<sup>er</sup> janvier 2011*, 27 février 2015, pp. 25-32.

18. *Deuxièmement*, la nouvelle loi postale vise à favoriser une concurrence loyale sur le marché. Concrètement, la nouvelle loi postale vise à assurer un « *social level playing field* » pour les services de courrier. En tant qu'opérateur historique, bpost dispose en effet d'une base importante d'employés statutaires, ce qui limite sa flexibilité dans la gestion de ses ressources humaines et pourrait affecter sa position concurrentielle. Partant, l'article 5 de la nouvelle loi maintient la présomption irréfutable que toute personne effectuant des activités de levée, de tri ou de distribution d'envois de correspondance est en principe employée en vertu d'un contrat de travail.

19. Par ailleurs, la loi prévoit un assouplissement du régime des licences de l'ancien article 148<sup>sexies</sup> de la loi du 21 mars 1991<sup>25</sup>. La Commission voyait dans ces conditions de licence (en particulier l'obligation de couverture territoriale) une potentielle barrière à l'entrée, ce qui l'avait amenée à ouvrir une procédure d'infraction à l'égard de la Belgique<sup>26</sup>. Ces obligations avaient également été critiquées par le Conseil d'Etat qui avait considéré qu'elles n'étaient pas suffisamment motivées<sup>27</sup>.

20. La nouvelle loi postale clarifie également les conditions d'accès au réseau postal en excluant un régime d'accès régulé de type « *wholesale* » qui pourrait favoriser le développement de nouveaux entrants sur le marché (comme cela existe dans le secteur des télécommunications sur le fonde-

ment d'une analyse de marché). Il s'agit là d'un choix réglementaire important sur lequel nous reviendrons plus en détail au point 3.

21. *Troisièmement*, la nouvelle loi postale vise à assurer la protection de l'utilisateur de services postaux compte tenu de la libéralisation du secteur et des développements futurs. L'attention du législateur se porte essentiellement sur la qualité des services et la fourniture d'un service universel.

22. Ainsi la nouvelle loi postale instaure un nouveau mécanisme de réglementation tarifaire par le biais d'un « *price cap* » pour certains produits postaux relevant du service universel. Ce mécanisme permet des augmentations de prix contrôlées afin de contrer la baisse inexorable des volumes de courrier. La méthodologie retenue est détaillée et prévisible et ce en réaction aux controverses et litiges ayant entouré l'ancien « *price cap* »<sup>28</sup>.

23. La nouvelle loi postale prévoit également la flexibilité nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins des utilisateurs et assurer que, dans le futur, malgré la baisse des volumes de courrier, le service universel postal puisse continuer à être assuré de la manière la plus efficace possible et sans devenir une charge pour les finances de l'Etat. Aussi, le législateur a voulu donner plus d'importance à l'outil du contrat de gestion<sup>29</sup>.

### 3. LA NOUVELLE LOI POSTALE: ANALYSE

24. Notre examen ci-dessous se concentrera sur les principales réformes introduites dans la nouvelle loi postale pour atteindre les objectifs précités. Nous avons à cet effet suivi la structure de la loi dans la mesure où celle-ci offre un cadre cohérent:

- nous commençons par discuter les conditions réglementaires d'accès au marché;
- puis nous analysons les conditions d'accès au réseau et à l'infrastructure postale;
- enfin, nous exposons les exigences spécifiques relatives au service universel.

#### 3.1. Les conditions d'autorisation et les licences postales (Chapitres 1 et 2 de la nouvelle loi postale)

25. En Belgique, le marché postal est, conformément à la date butoir fixée au niveau européen, entièrement libéralisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>30</sup>. Si la prestation de services postaux est donc un service libéralisé qui, en principe, n'est pas soumis à une licence préalable, les prestataires de services postaux doivent toutefois respecter des conditions générales appelées « *exigences essentielles* »<sup>31</sup>. La directive n° 97/67/CE laisse la possibilité aux Etats membres d'instaurer des autorisations générales pour les services qui ne relèvent pas

<sup>25</sup>. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, pp. 8 et 11.

<sup>26</sup>. Communiqué de presse de la Commission européenne du 27 avril 2017, « Procédures d'infraction du mois d'avril: principales décisions », MEMO/17/1045, p. 8.

<sup>27</sup>. Projet de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-202/01, p. 90.

<sup>28</sup>. Bruxelles (Section Cour des marchés), 11 octobre 2017, 2017/AR/873; décision du Conseil de l'IBPT du 21 mars 2017 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2017.

<sup>29</sup>. Voy. note de bas de page n° 14.

<sup>30</sup>. Voy. art. 2 de la directive n° 2008/06/CE.

<sup>31</sup>. Voy. art. 3 de la loi du 26 janvier 2018.

du service universel, dans la mesure où cela est jugé nécessaire pour garantir le respect de ces exigences essentielles<sup>32</sup>.

**26.** L'article 9, 2., de la directive n° 97/67/CE prévoit également la possibilité pour les Etats membres d'introduire des licences individuelles pour les services qui relèvent du service universel. En 2010, le législateur belge avait introduit un article 148*sexies* dans la loi du 21 mars 1991 qui décrivait ces conditions de licence<sup>33</sup>. Concrètement, le législateur avait imposé une obligation de couverture géographique de 80 % après 5 ans, une obligation de fréquence de 2 jours par semaine après 2 ans et l'obligation d'appliquer un tarif uniforme par client sur l'ensemble du territoire.

**27.** A l'époque de leur adoption, le ministre avait justifié ces conditions<sup>34</sup> au motif qu'il s'agissait d'éviter que de nouveaux entrants ne s'intéressent qu'aux segments les plus profitables du marché. Les segments moins profitables auraient ainsi été laissés au prestataire du service universel, ce qui aurait pu mettre en danger le financement du service universel (les coûts de ce dernier risquant de ne plus être compensés par les segments de clientèle plus profitables)<sup>35</sup>.

**28.** A la suite des critiques de la Commission européenne qui voyait dans ces conditions une barrière à l'entrée, le législateur a décidé de modifier les conditions de licence. La nouvelle loi postale supprime les trois conditions précitées tout en maintenant le système de licence individuelle. Le législateur justifie le maintien d'un système de licence en ce qu'il garantit le caractère régulier et fiable de la prestation des services relevant du service universel en conditionnant l'octroi de la licence à la mise en œuvre de moyens suffisants, notamment en termes d'infrastructure et de personnel.

L'article 6 impose également au prestataire du service postal universel de disposer d'une licence à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>36</sup>.

**29.** La loi maintient et impose en outre aux opérateurs disposant d'une licence des obligations en matière de transparence tarifaire, de qualité et de caractéristiques des services offerts<sup>37</sup>. La loi prévoit également un régime de traitement des plaintes et la communication aux utilisateurs des possibilités de recours auprès du service de médiation.

**30.** La procédure relative à l'octroi d'une licence individuelle reste soumise aux arrêtés royaux du 11 janvier 2006<sup>38</sup>. Les travaux préparatoires confirment en effet que l'adoption de la nouvelle loi postale a pour conséquence que les arrêtés d'exécution du Titre IV de la loi du 21 mars 1991 seront dotés d'un fondement légal issu de la loi nouvelle et non plus de la loi de 1991<sup>39</sup>.

**31.** Enfin, l'octroi d'une licence a également des répercussions financières. La nouvelle loi postale prévoit en effet que les titulaires de licence acquittent annuellement une « redevance de régulation »<sup>40</sup>. On peut raisonnablement s'interroger sur le choix de mettre la « redevance de régulation » uniquement à charge des envois de correspondance appartenant au service universel, c'est-à-dire à l'exclusion des opérateurs et concurrents qui offrent des services de distribution de colis, dans un contexte où l'ensemble des indicateurs montrent une baisse du volume du courrier, au contraire de l'augmentation du nombre de colis et d'acteurs actifs dans la distribution de colis ou encore du e-commerce<sup>41</sup>, domaines dans lesquels l'IBPT est appelé à jouer un rôle de plus en plus important<sup>42</sup>.

<sup>32.</sup> Voy. art. 9, 1., de la directive n° 97/67/CE.

<sup>33.</sup> C.-à-d., toute communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement, à l'exception des livres, catalogues, journaux et périodiques, qui n'est pas supérieur à 2 kilos (voy. art. 2, 8° et 15, § 1<sup>er</sup>, 1°, de la nouvelle loi postale).

<sup>34.</sup> Travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-202/1, pp. 7-11.

<sup>35.</sup> Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, pp. 12-13.

<sup>36.</sup> En sa qualité de prestataire du service universel, bpost est réputée disposer d'une licence individuelle visée à l'art. 6 jusqu'au 31 décembre 2018.

<sup>37.</sup> Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 13.

<sup>38.</sup> *M.B.*, 17 janvier 2006, 2<sup>e</sup> éd.

<sup>39.</sup> Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 25. Alors qu'un des objectifs du législateur était de rendre les textes légaux plus clairs et cohérents, il est regrettable de voir que les arrêtés royaux d'exécution précités concernent toujours « des demandes relatives à l'octroi de la licence individuelle pour la prestation des services postaux non réservés compris dans le service universel » et renvoient toujours aux anciens articles de la loi du 21 mars 1991, pourtant abrogés.

<sup>40.</sup> Art. 7 et 8. L'article 9, 2., de la directive n° 97/67/CE permet aux Etats membres de subordonner l'octroi d'une licence individuelle à l'obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité de régulation.

<sup>41.</sup> Voy. rapport annuel 2017 de l'IBPT mettant en exergue cette tendance, pp. 13-15; rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, concernant l'application de la directive sur les services postaux du 17 novembre 2015, COM(2015) 568, pp. 6-7.

<sup>42.</sup> Voy. rapport annuel 2017 de l'IBPT, pp. 19 et 48. L'IBPT est notamment devenu le garant du respect des obligations de transparence mises à la charge des prestataires de services de livraison transfrontière de colis par le règlement 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis (*J.O.*, L. 112, 2 mai 2018, pp. 19-28). Voy. égal. l'avis du Conseil de l'IBPT du 12 janvier 2018 concernant les recommandations de l'étude e-Commerce.

### 3.2. L'accès au réseau et à l'infrastructure postale: relation entre prestataires de services postaux (art. 9-10 et 17 de la nouvelle loi postale)

32. La nouvelle loi postale belge clarifie les règles relatives (i) à l'accès au réseau postal et (ii) à l'infrastructure postale, qui sont deux types d'accès distincts<sup>43</sup>.

#### (i) L'accès au réseau postal

33. L'accès au réseau postal au sens des articles 11 et 11bis, dernière phrase, de la directive n° 97/67/CE vise l'accès aux parties « tri » et « distribution » du réseau postal. Ce type d'accès est généralement appelé « accès en aval » (ou « *downstream access* »), parce que les clients accèdent au réseau postal à des points d'accès qui se situent en aval des points d'accès publics en vue d'une distribution par le fournisseur du service universel. Le réseau postal est en effet une chaîne logistique qui comprend une succession de prestations commençant par la collecte ou la « levée » des envois jusqu'à la distribution des envois aux destinataires. Les utilisateurs peuvent accéder à ce réseau à plusieurs points d'accès. On peut distinguer deux principaux points d'accès: les points d'accès destinés au grand public (comme les boîtes rouges, les bureaux de poste ou les points-poste) et les points d'accès « en aval » (centres de tri) réservés aux clients professionnels qui y déposent directement du courrier en nombre.

34. Le législateur n'a pas jugé opportun d'imposer un régime d'accès de « gros » qui serait plus favorable que les conditions d'accès commerciales que bpost offre déjà aux tiers (opérateurs postaux, consolidateurs ou autres) qui injectent leur courrier dans le réseau de bpost en aval des points d'accès publics, et auxquels bpost offre des tarifs réduits qui reflètent les coûts évités. L'article 9 de la nouvelle loi postale se cantonne à prévoir une possibilité d'accès mutuel aux services relevant du service universel et à l'utilisation commune de certains éléments d'infrastructure postale (tel que décrit ci-dessous). C'est un choix important qu'effectue ici le législateur étant donné que certains Etats membres ou régulateurs ont estimé opportun de réguler un accès de « gros » au réseau postal pour favoriser l'entrée sur le mar-

ché de nouveaux entrants. L'IBPT était également favorable à un tel régime d'accès mais n'a pas pu convaincre le législateur de son opportunité. Aussi, l'expérience de certains Etats membres démontre les risques qu'une telle régulation peut avoir sur l'équilibre du prestataire du service universel, lequel risque d'être confronté à une perte des clients plus lucratifs au bénéfice des concurrents bénéficiaires de l'accès régulé tout en devant maintenir un réseau postal assurant une couverture nationale<sup>44</sup>, dans un contexte marqué par une baisse significative et accélérée des volumes de courrier.

#### (ii) L'accès à l'infrastructure postale

35. L'accès au réseau postal est à distinguer de l'accès à l'infrastructure. Ce dernier se rapporte au cas de figure dans lequel plusieurs entreprises postales concurrentes fournissent de bout en bout (« *end to end* ») des services postaux relevant du service universel<sup>45</sup>. Dans ce cadre, il peut être nécessaire que certains éléments de l'infrastructure postale ou certains services généralement fournis par les prestataires du service universel<sup>46</sup> entre autres soient accessibles à d'autres opérateurs fournissant des services similaires afin d'assurer l'interopérabilité entre les opérateurs. Cette interopérabilité permet de promouvoir une concurrence effective et protège les utilisateurs en garantissant la qualité globale du service postal<sup>47</sup>. Pour cette raison, l'article 11bis, première phrase, de la directive n° 97/67/CE prévoit que les Etats membres doivent garantir un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale<sup>48</sup>. L'article 9 de la nouvelle loi postale, qui reprend à cet égard pour l'essentiel l'ancien article 148ter de la loi du 21 mars 1991, transpose l'article 11bis, première phrase, de la directive n° 97/67/CE en droit belge.

36. L'IBPT peut, à la demande d'un prestataire de service postal, introduire les modifications qu'il juge nécessaires aux conventions entre opérateurs afin d'assurer l'interopérabilité entre leurs réseaux en respectant les principes d'objectivité, de proportionnalité et de non-discrimination<sup>49</sup>. En cas d'échec des négociations commerciales après une période de 3 mois (contre 6 mois dans l'ancienne loi) à compter de la date de réception de la demande d'accès, l'IBPT peut être saisi par un des opérateurs postaux concernés et fixer le contenu et les conditions de la convention lorsque cela s'avère

<sup>43</sup>. Pour une étude détaillée de la question, voy. Y. DESMEDT et K. STAS, « The EU Regulatory Framework for Access to the Postal Network », *CoRe*, 2018, pp. 95 et s.

<sup>44</sup>. Voy. Y. DESMEDT et K. STAS, « The EU Regulatory Framework for Access to the Postal Network », *CoRe*, 2018, p. 14.

<sup>45</sup>. *O.c.*, p. 96.

<sup>46</sup>. Pour exemple, les boîtes aux lettres louées auprès d'un opérateur postal, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement et le service de retour à l'expéditeur, travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-202/1, p. 27.

<sup>47</sup>. *Id.*

<sup>48</sup>. La directive n° 97/67/CE cite notamment comme exemples le système de code postal, la base de données des adresses, les boîtes postales, les boîtes aux lettres, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement et le service de retour à l'expéditeur.

<sup>49</sup>. Travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-202/1, p. 28.

nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs ou encourager une réelle concurrence<sup>50</sup>.

### 3.3. Le service postal universel et le contrat de gestion (art. 14-24 et 39 de la nouvelle loi postale)

37. Le service universel postal a été mis en place par la directive n° 97/67/CE. Celle-ci détermine la liste des prestations à fournir et leurs caractéristiques ainsi que les modalités de désignation des prestataires et leur possible compensation.

38. Le service postal universel comprend les services postaux de base qui doivent être disponibles et abordables pour tous les citoyens, quelle que soit leur localisation. En fonction des caractéristiques nationales, il peut être assuré par le simple fonctionnement d'un marché concurrentiel. Si ce n'est pas le cas, un ou plusieurs opérateurs postaux doivent être désignés pour assurer le service. Si cette désignation entraîne un coût inéquitable, il est compensé au moyen de fonds publics et/ou d'un fonds sectoriel<sup>51</sup>.

39. Sous le régime de la loi de 1991, il y avait un désaccord entre bpost et l'IBPT sur le fait que les colis non prestés au tarif unitaire (« *bulk parcels* ») fassent ou non partie du service universel. L'article 15 de la nouvelle loi postale détermine les prestations de service universel et la distribution des *bulk parcels* en est formellement exclue. Cette activité étant caractérisée par une dynamique concurrentielle plus forte, une obligation de service universel n'a pas été jugée nécessaire pour garantir la disponibilité et l'accessibilité des services<sup>52</sup>. Ce faisant, la Belgique s'aligne sur la situation dans la majorité des Etats membres<sup>53</sup>.

40. Afin de faire face à une baisse constante des volumes de courrier<sup>54</sup>, l'article 15 aménage une certaine flexibilité dans la régulation future du service universel en prévoyant que le Roi a le pouvoir de limiter le service universel aux

lettres prestées au tarif unitaire, et ce dans deux circonstances. Cette modification peut être motivée par deux développements sectoriels potentiels, d'une part, pour répondre à l'évolution des besoins des utilisateurs et d'autre part, pour éviter que le service universel ne devienne une charge inéquitable pour le prestataire du service universel. A cet égard, le législateur a considéré qu'une telle charge inéquitable peut être constatée lorsque le coût net dépasse 3 % du chiffre d'affaires que le prestataire du service universel réalise dans le segment du service universel<sup>55</sup>. Cette flexibilité dans la délimitation du service permet d'éviter que le prestataire du service universel désigné ne doive faire appel à un financement public en cas de forte baisse des volumes de courrier.

41. Par ailleurs, l'article 15, § 3, de la nouvelle loi postale dispose que les services postaux à valeur ajoutée ne font pas partie du service universel. Néanmoins, tant que le Roi n'adopte pas d'arrêté royal pour définir la notion de valeur ajoutée, tous les envois postaux sont supposés faire partie du service universel, à l'exception des services express qui sont explicitement exclus par l'*exposé des motifs*<sup>56</sup>, des colis non prestés au tarif unitaire et des exceptions précisées à l'article 6, § 4, b) et c)<sup>57</sup>.

42. L'exécution des prestations du service universel est soumise à des obligations et des exigences détaillées à l'article 16 de la nouvelle loi postale qui reprend et modifie légèrement les dispositions de l'article 142, § 2 à 5 de la loi du 21 mars 1991. Conformément à l'objectif du législateur de prévoir une flexibilité accrue afin de pouvoir tenir compte des évolutions du marché, l'article 16 de la nouvelle loi postale prévoit que le contrat de gestion puisse préciser dans quelles circonstances il peut être dérogé à l'obligation d'assurer au moins 5 jours par semaine une levée et une distribution de courrier sur tout le territoire national. Si le contrat de gestion définit les circonstances dans lesquelles une telle réduction est possible, il doit également déterminer les exigences minimales pour le service réduit et, le cas échéant, dans quelles zones le service réduit est d'application<sup>58</sup>.

50. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 14.

51. S. DE SCHREVEL et A. DE STREEL, « Le service public postal en Belgique », *R.D.I.R.*, 2016/1, p. 23.

52. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 17.

53. Voy. WIK, « Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011 », p. 44, in *Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, exposé des motifs et commentaires des articles, Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 17.

54. Voy. communication du Conseil de l'IBPT du 19 décembre 2017 concernant l'observatoire du marché des activités postales en Belgique pour 2016, p. 18; WIK-Consult, *Bilan du marché postal trois années après la libéralisation totale du 1<sup>er</sup> janvier 2011*, 27 février 2015, p. 44.

55. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 17.

56. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 18.

57. Le 1<sup>er</sup> février 2019, le Roi n'avait toujours pas adopté un tel arrêté.

58. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 19. Voy. cependant l'exposé du ministre, dans le cadre du débat législatif précédant l'adoption de la loi, qui indique que le gouvernement n'a pas l'intention de permettre une différenciation géographique du service universel: projet de loi relative aux services postaux, rapport complémentaire du 17 janvier 2018, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/014, pp. 6-7.

### (i) Le contrat de gestion

43. L'article 144*octies* de la loi du 21 mars 1991 désignait bpost comme prestataire du service universel jusqu'au 31 décembre 2018. Cette désignation trouve désormais son fondement dans l'article 14 de la nouvelle loi postale qui prévoit qu'après le 31 décembre 2018, bpost continue à prêter le service universel sur la base d'un contrat de gestion conclu entre l'Etat fédéral et bpost pour une durée de 5 ans.

44. Le renouvellement de la désignation de bpost comme prestataire du service universel ira de pair avec la conclusion d'un contrat de gestion arrêtant, conformément à l'article 3 de la loi du 21 mars 1991, les règles et les conditions spéciales auxquelles le prestataire du service universel désigné remplit ses obligations de service universel. Ce contrat de gestion peut notamment fixer des indicateurs clés de performance (« *key performance indicators* » ou « *KPIs* ») en matière de qualité et d'efficacité dont le Roi tiendra compte dans sa décision de renouveler (ou non) la désignation de prestataire du service universel<sup>59</sup>. A l'échéance de la première désignation pour 5 ans conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Roi peut renouveler la désignation de bpost en tant que prestataire du service universel pour des délais successifs de 5 ans, sur la base de contrats de gestion conclus pour une même durée. Comme nous l'avons vu *supra*, dans certaines circonstances, ce contrat pourra également être modifié avant son échéance pour répondre de manière flexible aux évolutions de marché.

45. La nouvelle loi postale permet également au Roi de ne pas renouveler la désignation de bpost comme prestataire de service universel et de désigner un ou plusieurs autres prestataires de service universel à l'échéance de la première désignation de bpost, c'est-à-dire en 2023, voire avant en cas de défaillance de bpost constatée par l'IBPT<sup>60</sup>.

### (ii) Aspects financiers du service postal universel

46. L'article 17 de la nouvelle loi postale relatif à la fixation des tarifs des services compris dans le service universel et fournis par le prestataire du service universel reprend en partie le contenu de l'article 144*ter* de la loi du 21 mars 1991 et l'adapte légèrement en vue d'assurer une meilleure transposition de la directive n° 97/67/CE. Cette disposition prévoit que les tarifs de chacun des services faisant partie de la

prestation du service universel fournie par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants:

- 1° « *les tarifs sont abordables;*
- 2° *les tarifs sont orientés sur les coûts et fournissent des incitations à une prestation efficace du service universel;*
- 3° *le tarif des services prestés au tarif unitaire est identique sur toute l'étendue du territoire du Royaume quels que soient les lieux de levée et de distribution, sans préjudice du droit pour le (ou les) prestataire(s) du service universel de conclure des accords tarifaires individuels avec les utilisateurs;*
- 4° *les tarifs doivent être transparents et non discriminatoires. Tant les prix que les conditions sont appliqués sans discrimination;*
- 5° *lorsqu'il applique des tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs, un prestataire du service universel respecte les principes de transparence et de non-discrimination tant en ce qui concerne les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. »*

47. L'IBPT est chargé de veiller au respect de ces obligations.

48. L'exigence d'uniformité des tarifs sur l'ensemble du territoire national est limitée aux tarifs unitaires afin d'éviter que cela ne crée un handicap concurrentiel pour le prestataire du service universel sur le segment des envois en nombre<sup>61</sup>. Cette exception vise à mettre le prestataire du service universel sur un pied d'égalité avec les autres opérateurs postaux sous licence, qui ne sont plus soumis à une obligation d'uniformité tarifaire ni pour les clients professionnels, ni pour les consommateurs<sup>62</sup>, de sorte que le risque existe que ceux-ci puissent « *écrémer* » le segment des envois en nombre en appliquant des tarifs plus bas pour la distribution de la poste dans les zones densément peuplées<sup>63</sup>. Il est à noter que même si le prestataire du service universel a la possibilité d'appliquer des tarifs différenciés sur le territoire pour les utilisateurs professionnels, il devra dans tous les cas continuer à respecter ses obligations de transparence et de non-discrimination envers les expéditeurs.

<sup>59</sup>. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 18.

<sup>60</sup>. En pratique, il est toutefois peu probable que d'autres entreprises que bpost se présentent comme candidats prestataires du service universel compte tenu des exigences requises pour satisfaire aux obligations.

<sup>61</sup>. En ce sens, voy. projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 19.

<sup>62</sup>. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, rapport de première lecture fait au nom de la Commission de l'infrastructure, des communications et des entreprises publiques, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/004, p. 13.

<sup>63</sup>. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 20.

49. Une des réformes importantes de la nouvelle loi postale concerne sans aucun doute la régulation tarifaire des produits et services du service universel faisant partie du « panier des petits utilisateurs ». Les articles 18 et 19 introduisent en effet un nouveau mécanisme de contrôle des prix selon le concept du « *price cap* » (c.-à-d. un plafond tarifaire) pour un ensemble de services faisant partie du service universel et représentatifs des services utilisés par les particuliers et les petits utilisateurs professionnels, appelé « panier des petits utilisateurs ».

50. Le mécanisme de « *price cap* » prévu dans l'ancienne loi laissait, en l'absence de dispositions réglementaires plus détaillées, un large pouvoir discrétionnaire à l'IBPT. En effet, les dispositions législatives antérieures ne fournissaient pas de méthodologie précise pour vérifier la compatibilité des tarifs avec l'obligation d'orientation sur les coûts. Le *price cap* permettait des augmentations tarifaires selon l'inflation, auxquelles était ajouté un bonus de qualité. En outre, le prestataire du service universel pouvait encore faire usage de la marge tarifaire non utilisée durant les 3 années suivantes. Ce mécanisme de *price cap* ne tenait donc pas compte de l'évolution des coûts du prestataire du service universel, sauf partiellement et indirectement via le facteur inflation<sup>64</sup>.

51. Désormais, l'article 19 de la nouvelle loi postale contient une formule de calcul tarifaire plus précise et sophistiquée qui tient compte, en particulier, de l'évolution des volumes traités par le prestataire du service universel, d'un mécanisme d'incitation à la prestation efficace du service universel et d'un partage équitable des gains d'efficacité réalisés par le prestataire du service universel entre ce prestataire et les utilisateurs des produits du panier des petits utilisateurs.

52. L'évolution des volumes a actuellement et aura sans doute dans les années à venir la plus grande influence sur les coûts du prestataire du service universel. Le secteur postal est caractérisé par une baisse constante et irréversible des volumes de courrier. Cette tendance entraîne, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation des coûts unitaires du prestataire du service universel, qui en tant que tel est obligé de livrer le courrier tous les jours ouvrables et dans tout le pays, indépendamment du volume à distribuer. Le

prestataire du service universel doit en d'autres mots toujours faire autant de tournées pour distribuer de moins en moins de lettres. Il s'agit là d'une réalité économique que le législateur a voulu intégrer dans la réglementation tarifaire<sup>65</sup>.

53. Afin de préserver une incitation à une offre efficace du service universel, la formule fixée par le législateur contient un facteur de correction qui encourage le prestataire du service universel à absorber une partie de l'impact de la baisse de volume par des améliorations de productivité (gains d'efficacité). Si le prestataire du service universel dépasse les objectifs en matière de gains d'efficacité définis dans le mécanisme de calcul de prix, il peut convertir ces gains d'efficacité complémentaires en marge supplémentaire. Si par contre le prestataire du service universel n'atteint pas ces objectifs, il doit absorber lui-même le manque de gains d'efficacité<sup>66</sup>. Partant, cette formule prévoit un partage de l'impact sur les coûts de la baisse de volume entre d'une part le prestataire du service universel (qui doit réaliser des réductions de coût) et les destinataires des services (via une hausse des tarifs). Les bénéfices des gains d'efficacité sont également partagés entre les utilisateurs finaux et *post*<sup>67</sup>.

54. L'article 18, § 2, définit les modalités du contrôle du *price cap* par l'IBPT. Le contrôle reste un contrôle *ex ante* c'est-à-dire que les tarifs doivent être soumis préalablement pour autorisation à l'IBPT. La procédure est cependant modifiée sur deux points. Tout d'abord, il est prévu que la demande sera introduite au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet au lieu du 1<sup>er</sup> septembre. D'autre part, le délai dans lequel l'IBPT doit décider est étendu de 1 à 3 mois. Ces modifications ont pour conséquence que l'IBPT dispose de plus de temps pour analyser l'augmentation tarifaire tout en garantissant que le prestataire du service universel saura toujours dès octobre quels tarifs il pourra appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. De cette manière, il dispose de suffisamment de temps pour préparer la modification tarifaire et la communiquer à ses clients<sup>68</sup>.

55. Sur le fond, il faut également souligner que lorsque les tarifs des services appartenant au panier des petits utilisateurs sont conformes au *price cap*, ils sont désormais considérés de façon irréfragable comme conformes aux obligations d'abordabilité et d'orientation sur les coûts susmentionnées. Cette dernière modification instaure une sécurité

64. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 21. La dernière vérification effectuée par l'IBPT pour l'année 2017 avait conduit l'IBPT à refuser une augmentation tarifaire. La Cour des marchés de Bruxelles a reconnu dans son arrêt du 11 octobre 2017 (2017/AR/873) le pouvoir discrétionnaire octroyé par la loi à l'IBPT.

65. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 22.

66. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 22. On relèvera que dans plusieurs Etats membres, les autorités nationales de régulation en charge de contrôler les augmentations tarifaires pour certains éléments faisant partie du service universel ont accepté des augmentations tarifaires significatives au cours des 2 dernières années.

67. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 22.

68. Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 20.

juridique bénéfique tant au prestataire du service universel qu'à l'IBPT et, *in fine*, aux petits utilisateurs.

**56.** Par ailleurs, l'article 18, § 4, alinéa 2, dispose que lorsque les tarifs des services appartenant au panier des petits utilisateurs sont conformes au *price cap*, les tarifs réduits fondés sur ces tarifs sont également considérés comme abordables et orientés sur les coûts. Par exemple, les tarifs conventionnels pour les envois en nombre sont conformes aux obligations d'abordabilité et d'orientation sur les coûts dans la mesure où il s'agit de tarifs réduits par rapport aux tarifs standards.

**57.** Les tarifs des autres services qui font partie du service universel ne sont pas soumis à un quelconque plafond tarifaire, mais doivent néanmoins respecter les obligations contenues à l'article 17 susmentionné. Ceux-ci peuvent donc faire l'objet de vérifications *ex post*.

**58.** Dans le dernier chapitre de la nouvelle loi postale, intitulé « *Dispositions transitoires, modificatives et abrogatoires* », le législateur a prévu à l'article 39 une dérogation à l'article 18, § 2, qui prévoit que, après l'entrée en vigueur de la loi, le prestataire du service universel pourra, uniquement et exceptionnellement, augmenter ses tarifs conformément à la nouvelle formule de *price cap* sans l'approbation préalable de l'IBPT. Par le biais de cet article, le législateur a entendu permettre au prestataire du service universel d'appliquer le plus tôt possible la nouvelle formule de *price cap* qui tient compte de l'évolution des coûts du prestataire du service universel<sup>69</sup>. On constate donc que l'ancienne formule du *price cap* et l'application que l'IBPT en avait fait dans sa dernière décision appliquant l'ancienne méthodologie n'a pas été suivie par le législateur et que celui-ci a souhaité en limiter les effets.

**59.** Cette disposition transitoire est toutefois sans préjudice de la compétence de l'IBPT de contrôler *a posteriori* la conformité d'une éventuelle augmentation tarifaire en 2018

avec les principes tarifaires énoncés à l'article 17, conformément aux articles 12 et 22, (2), de la directive n° 97/67/CE. Lors de ce contrôle, l'IBPT appliquera la formule de *price cap* définie à l'article 19 de la nouvelle loi postale<sup>70</sup>. L'IBPT a utilisé cette possibilité en contrôlant *ex post* l'augmentation tarifaire 2018 pour le panier des petits utilisateurs dans une décision publiée le 19 juin 2018<sup>71</sup>. Dans sa décision, l'IBPT confirme que les hausses de tarif « *se situent en-deçà du plafond tarifaire ('price cap') fixé par la nouvelle formule prévue à l'article 19 de la loi du 26 janvier 2018. L'IBPT confirme donc que ces tarifs sont présumés conformes aux principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts* »<sup>72</sup>. Cependant, l'IBPT ne semble pas soutenir la méthodologie choisie dans la nouvelle loi postale. Il indique en effet que cette « *nouvelle formule n'est pas adaptée pour assurer un contrôle effectif du principe d'orientation sur les coûts* »<sup>73</sup> car si bpost avait suivi les recommandations de l'IBPT pour 2017 à l'année 2018, elle aurait quand même obtenu une marge raisonnable de 15 % comme en 2017 (au lieu d'une marge de 20 à 30 % pour 2018)<sup>74</sup>. Des différends entre l'IBPT et bpost à propos de la compatibilité des tarifs avec les principes réglementaires ne sont donc pas à exclure. Si le législateur fixe les règles à respecter, l'IBPT, en tant que régulateur indépendant, doit vérifier la conformité des augmentations tarifaires proposées et peut toujours refuser les augmentations qui ne seraient pas conformes à cette formule<sup>75</sup>.

**60.** En ce qui concerne le calcul du coût net du service universel, l'article 23 de la nouvelle loi postale relatif au coût net du service universel et à son calcul reprend le contenu de l'article 144*undecies* de la loi du 21 mars 1991 et adapte cette disposition de manière à ce que le prestataire désigné du service universel réalise lui-même le calcul et que ce calcul soit ensuite contrôlé par l'IBPT. Les modalités d'introduction d'une demande de compensation du coût net ne sont quant à elles pas modifiées par rapport à l'article 144*novies* de la loi du 21 mars 1991.

#### 4. PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS

**61.** L'objectif que s'est donné le législateur, à savoir créer un cadre clair et cohérent plus en phase avec l'évolution du

marché, semble atteint. La nouvelle loi postale fournit un cadre clair et plus structuré qui est également mieux en phase

<sup>69.</sup> Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 28.

<sup>70.</sup> Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, *exposé des motifs* et commentaires des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/001, p. 28.

<sup>71.</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 19 juin 2018 concernant l'analyse de tarifs unitaires de bpost pour l'année 2018.

<sup>72.</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 19 juin 2018 concernant l'analyse de tarifs unitaires de bpost pour l'année 2018, p. 21.

<sup>73.</sup> *Id.*

<sup>74.</sup> L'IBPT estime en outre qu'il n'y a « *pas de corrélation forte, ou relation linéaire, entre la baisse du volume estimée par produit en 2018 et l'augmentation tarifaire de prix souhaitée au niveau du produit (...) le coefficient de corrélation ne s'élève en effet qu'à 0,08* », décision du Conseil de l'IBPT du 19 juin 2018 concernant l'analyse de tarifs unitaires de bpost pour l'année 2018, p. 18.

<sup>75.</sup> Projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, rapport de première lecture fait au nom de la Commission de l'infrastructure, des communications et des entreprises publiques, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/004, p. 13.

avec le cadre réglementaire européen et qui répond aux objections formulées par la Commission européenne.

**62.** Les fondamentaux de la régulation et du cadre institutionnel sont maintenus mais le législateur a souhaité adapter le cadre aux enjeux futurs.

**63.** L'esprit d'un marché ouvert et concurrentiel est à la base de la régulation postale et constitue le pilier de l'approche réglementaire. Certaines mesures, telles que l'abrogation de l'obligation de couverture dans les conditions de licence et la disposition ouvrant la voie à l'utilisation commune de certains éléments d'infrastructure, visent dès lors à favoriser l'essor de la concurrence sans pour autant remettre en cause la qualité des services et la protection du consommateur. Certains services postaux<sup>76</sup> sont également considérés comme étant suffisamment attractifs d'un point de vue économique, de sorte qu'ils ne doivent plus faire partie des services faisant partie du service universel.

**64.** Le législateur n'a pas non plus poursuivi un objectif de politique industrielle trop orienté en faveur des « nouveaux entrants » sur le marché que l'IBPT a, par le passé, voulu poursuivre. Le législateur a au contraire tenu compte d'une nécessité accrue pour l'opérateur historique de ne pas être confronté aux désavantages pouvant résulter d'un « dumping social » ou d'une régulation trop rigide dans les conditions relatives à la fourniture du service universel.

**65.** Au moins tout aussi important est le fait que le législateur a voulu anticiper et prévoir une plus grande flexibilité pour tenir compte de l'évolution du secteur. Celui-ci est marqué par une concurrence croissante de la correspondance digitale, au détriment du courrier papier. Le législateur y a répondu de différentes façons. Il a précisé l'étendue du service universel et a fixé une méthodologie tarifaire qui permet de tenir compte de l'augmentation des coûts auxquels doit faire face le prestataire du service universel à la suite de la baisse des volumes de courrier.

**66.** La décision du législateur de limiter la contribution financière aux opérateurs qui disposent d'une licence pourrait être révisée à l'avenir. En effet, à la lumière de la multiplication des acteurs présents dans le secteur postal, le poids financier pourrait être supporté par un groupe plus élargi que les seuls opérateurs détenteurs d'une licence.

**67.** Si la nouvelle loi postale a encadré de manière plus précise le rôle de l'IBPT dans certains domaines en particulier au sujet de l'accès ou de la régulation tarifaire, il n'a pas empiété sur l'indépendance et le rôle central qui revient à l'Institut. Celui-ci jouera donc, sous le contrôle de la Cour des marchés, un rôle important dans la mise en œuvre de la nouvelle loi. Les premières conclusions de l'IBPT ont déjà été publiées, en particulier au niveau de la régulation tarifaire, et elles suggèrent que l'Institut ne partage pas en tous points certains arbitrages opérés par le législateur<sup>77</sup>. Il sera intéressant de suivre les développements réglementaires et jurisprudentiels dans les années à venir.

<sup>76.</sup> La nouvelle loi postale confirme la pratique actuelle selon laquelle les services de colis ne relèvent pas du service universel; projet de loi relative aux services postaux du 10 octobre 2017, rapport de première lecture fait au nom de la Commission de l'infrastructure, des communications et des entreprises publiques, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2694/004, p. 6.

<sup>77.</sup> Avis du Conseil de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux, pp. 5-9. Voy. égal. la décision du Conseil de l'IBPT du 19 juin 2018 concernant l'analyse de tarifs unitaires de bpost pour l'année 2018, p. 21.