Requête en annulation d'une décision de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications

(loi du 17 janvier 2003 – Code nature de l'affaire 2025-2026 : I.1.a)

À Madame la présidente et Mesdames les conseillères composant la Cour des marchés.

A L'HONNEUR D'EXPOSER RESPECTUEUSEMENT,

la société anonyme de droit public **bpost**, dont le siège est situé boulevard Anspach, 1 (bte 1) à 1000 Bruxelles, inscrite à la Banque-Carrefour des entreprises sous le numéro d'entreprise 0214.596.464, représentée par son administrateur-délégué, Monsieur Christiaan Peeters ;

requérante,

ayant pour conseils M^e^ Rafaël Jafferali, M^e^ Renaud van Melsen et M^e^ Charles-Edouard Lambert, avocats, dont le cabinet est situé avenue Louise, 250 (bte 10) à 1050 Bruxelles (courriels : RJ@simontbraun.eu ; RVM@simontbraun.eu et CEL@simontbraun.eu ; tél. : 02 533 17 62).

Table des matières

I. Audience de comparution et adresse exacte de l'Institut 1
II. Décision attaquée 2
III. Faits pertinents 3
IV. Exposé des moyens 8
A. À titre principal : violation du principe de légalité de l'impôt (moyen n° 1) 8
B. À titre subsidiaire : violation du principe d'égalité de traitement (moyen n° 2) 13
C. À titre plus subsidiaire : violation de la réglementation des aides d'État (moyen n° 3) 20
D. À titre plus subsidiaire : absence de motivation formelle (moyen n° 4) 23
E. À titre infiniment subsidiaire : absence de transparence, d'accessibilité, de nécessité, de proportionnalité, de précision, d'univocité et de critères objectifs et vérifiables et, en tout cas, erreurs manifestes d'appréciation (moyen n° 5) 26
F. En tout état de cause : indemnité de procédure maximale (moyen n° 6) 35
V. Demandes quant au dispositif 36

I. Audience de comparution et adresse exacte de l'Institut

L'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après, « ***IBPT*** »), établissement public ayant son siège **boulevard du Roi Albert II, 32 (bte 10) à 1000 Bruxelles** et inscrit à la Banque-Carrefour des entreprises sous le numéro 0243.405.860, est **invité à comparaître à l'audience** du _____ 2026 à 9 heures devant la Cour des marchés, section de la cour d'appel de Bruxelles, 19^e^ chambre A, siégeant place Poelaert 1 à 1000 Bruxelles, salle 1.32.

II. Décision attaquée

1. Le présent recours est dirigé contre une **décision du 24 août 2026 de l'IBPT** de mettre à charge de la requérante une redevance de régulation pour l'année 2026 d'un montant de 3.858.500 €.

Cette décision, que la requérante attaque et qu'elle joint à la présente requête en **pièce 9** de son dossier, a été notifiée par courrier du 27 août 2026 (**pièce 10**).

2. Au soutien de son recours, la requérante invoque cinq moyens qui, dans un ordre de subsidiarité croissant, sont, en substance, les suivants :

(1) La redevance de régulation constitue un impôt dont l'IBPT fixe les éléments essentiels.

Partant, la redevance viole l'**article 170 de la Constitution** et le principe de légalité de l'impôt.

(2) La redevance de régulation fait supporter la totalité des coûts de régulation du secteur postal aux seuls titulaires d'une licence individuelle pour l'envoi de correspondance relevant du service universel (activité qui ne représente plus qu'une part modeste du secteur postal et, donc, du marché régulé), alors que cette régulation bénéficie à l'ensemble des opérateurs postaux.

Par conséquent, cette redevance viole les **articles 10, 11 et 172 de la Constitution** ainsi que l'**article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** et le principe d'égalité.

(3) La redevance de régulation confère un avantage sélectif aux entreprises actives dans l'expédition de colis, qui représentent la majeure partie du secteur régulé, mais qui sont dispensées de toute contribution aux coûts de la régulation.

Ainsi, la redevance de régulation constitue une aide d'État illégale n'ayant pas fait l'objet d'une notification et viole dès lors les **articles 107, § 1er, et 108, § 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**.

(4) La décision de mettre à charge de bpost la redevance de régulation est dénuée de la motivation formelle requise.

Dès lors, elle viole les **articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs**.

(5) La composition de la redevance de régulation manque de transparence et n'est pas fondée sur des critères objectifs et vérifiables. En outre, les dépenses du budget de l'IBPT prises en compte pour en déterminer le montant ne sont ni nécessaires à l'exercice de ses missions de régulation postale, ni proportionnées aux besoins de ces activités. La fixation

du montant de cette redevance à la somme de 3.858.500 euros est par ailleurs entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

En conséquence, cette redevance viole l'**article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux** et la décision attaquée est entachée d'**erreurs manifestes d'appréciation**.

3. La requérante exposera le contexte dans lequel s'inscrit le recours (n^{os} 4 et s.), puis reviendra plus en détail sur les moyens invoqués au soutien de celui-ci (n^{os} 17 et s.).

III. Faits pertinents

4. La requérante est la société anonyme de droit public bpost, à la tête du groupe Bnode (anciennement bpostgroup) dont elle constitue également l'une des trois unités opérationnelles.

Elle est le prestataire du service postal universel en Belgique où elle assure aussi la distribution de courriers, de colis et de la presse et offre des services de proximité par l'intermédiaire du réseau de bureaux et de points poste.

5. La décision attaquée a été prise par l'IBPT dont les missions sont déterminées par sa loi organique du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

L'IBPT est ainsi le régulateur fédéral compétent pour le marché postal.

Ses compétences sont toutefois plus larges et l'IBPT a également pour mission de réguler le marché des communications électroniques, les services numériques, le spectre électromagnétique des radiofréquences ainsi que certains services de médias audiovisuels et services de plateformes de partage de vidéos en Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

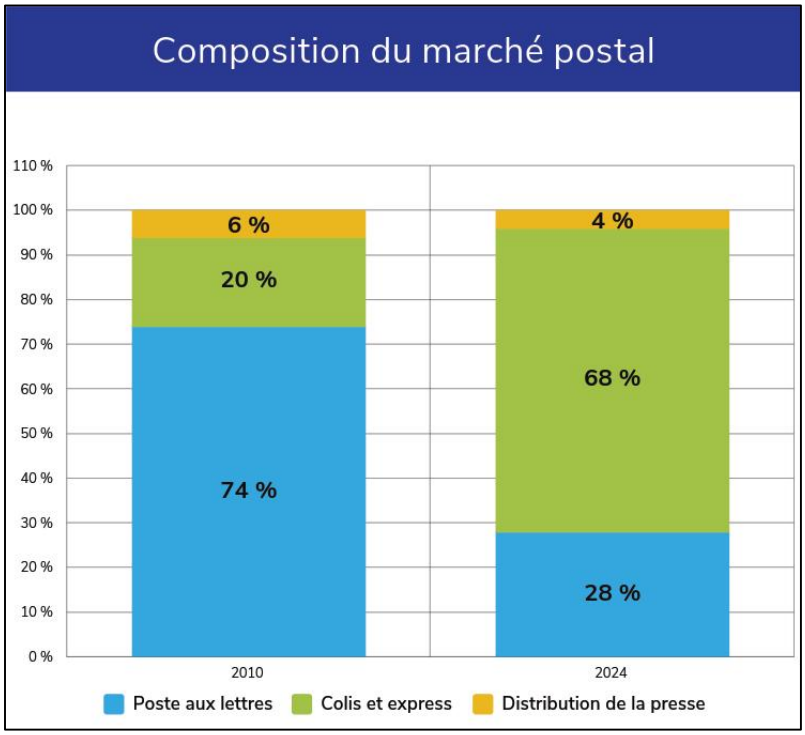
6. Le secteur postal était initialement composé, pour l'essentiel, de la poste aux lettres et de la distribution de la presse, c'est-à-dire des segments de marché où bpost (à l'époque, La Poste) était l'acteur, sinon unique, en tout cas principal.

Le secteur a ensuite très fortement évolué en raison du développement d'Internet, lequel a entraîné une « *e-substitution* »[1] : les courriels ont commencé à remplacer les courriers, la presse en ligne a pris le pas sur la presse papier et l'« *e-commerce* »[2] a connu une croissance importante, s'accompagnant d'une croissance non moins importante des envois de colis.

[1] C'est-à-dire, en français, « substitution électronique ».

[2] C'est-à-dire, en français, « commerce électronique ».

Il ressort ainsi des chiffres du rapport annuel 2025 de l'IBPT (**pièce 6**, p. 75) qu'en termes de chiffre d'affaires, le marché postal était encore, **en 2010**, composé pour près des trois quarts (74 %) d'activités de poste aux lettres, tandis que les colis et envois express et la distribution de la presse ne représentaient respectivement que 20 % et 6 %. Quatorze ans plus tard, **en 2024**, la proportion s'est pratiquement inversée : les colis et envois express représentaient un peu plus des deux tiers (68 %) du marché, tandis que la poste aux lettres ne représentait plus que 28 % et la presse, 4 % :



Dans sa communication du 25 novembre 2025 au sujet de l'observatoire du marché des activités postales en Belgique, l'IBPT écrivait :

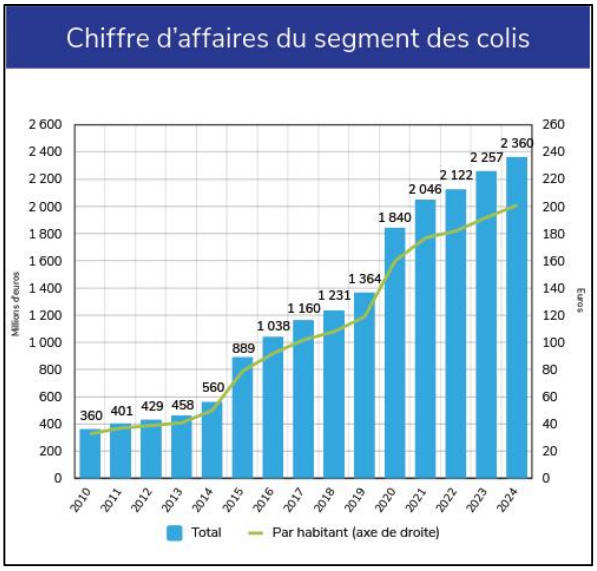
> « *Le segment des colis et des envois express représentait 68 % du chiffre d'affaires du secteur en 2024, contre 68 % en 2023 et 66 % en 2022. En 2010, il ne s'élevait encore qu'à 20 %. Les envois de correspondance, y compris les envois publicitaires adressés, ne représentaient plus que 28 % du chiffre d'affaires total au sein du secteur postal en 2024, contre 74 % en 2010. Le segment de la distribution de la presse au domicile des abonnés a généré environ 4 % des revenus* ».
>
> **(pièce 4, p. 5)**

> « *Depuis 2010, nous constatons une diminution de l'utilisation des produits sur le marché de la poste aux lettres. Ainsi, entre 2010 et 2024, le volume de courrier par habitant a diminué de 6,6 % en moyenne (CAGR) par an pour atteindre, en 2024, moins de la moitié du nombre de lettres par habitant de 2010, soit 76 articles postaux par habitant sur une base annuelle. En effet, en 2010, ce nombre s'élevait encore à 199 unités* ».
>
> **(pièce 4, p. 23)**

Dans ce cadre, le nombre d'opérateurs actifs sur le segment des colis a fortement augmenté.

(pièce 4, p. 12)

L'évolution du chiffre d'affaires du segment des colis entre 2010 et 2024 est substantielle :



(pièce 6, p. 75)

7. Cette transformation du marché ne s'est toutefois pas accompagnée d'une évolution du financement de sa régulation.

Comme on le verra plus en détail ci-dessous (n^{os} 19 et s.), ce financement repose sur des « *redevances de régulation* » qui, en théorie, sont à charge des opérateurs postaux qui fournissent des services relatifs aux envois de correspondance relevant du service universel et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500.000 €.

Or, en pratique, selon les informations reçues de la part de l'IBPT (cons. **pièce 11**), il n'y a pas d'opérateur remplissant ces critères à part bpost. Cela signifie donc, concrètement, que **l'intégralité du financement de la régulation du service postal repose sur bpost**, qui n'est pourtant qu'un opérateur parmi d'autres de ce marché.

Ainsi, en 2024, sur le plus gros segment du marché – celui des colis et envois express, représentant, pour rappel, 68 % du chiffre d'affaires –, bpost ne représentait qu'un peu plus d'un quart du volume des envois (**pièce 6**, p. 76) :



Tous segments confondus, bpost représente un peu plus de la moitié du chiffre d'affaires réalisé dans le secteur postal (**pièce 6**, p. 76) :



Ainsi, pour le dire simplement et schématiquement, bpost représente 50 % du secteur postal mais finance, seule, la régulation de 100 % de celui-ci.

8. Les montants de la redevance de régulation dont bpost s'acquitte sont au demeurant tout à fait substantiels.

Ils s'élevaient :

- en 2020, à 2.903.340 € ;
- en 2021, à 2.904.120 € ;
- en 2022, à 2.964.350 € ;
- en 2023, à 3.214.350 € ;
- en 2024, à 3.334.740 € ; et

- en 2025, à 3.625.145 €.

Sur la période considérée, l'augmentation des montants de la redevance a été supérieure à l'inflation[3]. Cela suggère que cette augmentation est due à une hausse des activités de l'IBPT, laquelle est très probablement liée à la hausse des activités de colis et envois express et non aux activités de poste aux lettres qui, on l'a vu, n'ont fait que diminuer sur cette période. Ces éléments font en sorte que l'évolution de la redevance est imprévisible pour bpost.

9. Cette situation a amené bpost à interpeller, à plusieurs reprises, l'IBPT au cours de ces dernières années, tant par écrit qu'oralement, afin d'exposer en quoi le mécanisme de la redevance de régulation tel qu'il existe est inéquitable pour bpostsés.

Son courrier le plus récent date du 15 juillet 2026 (**pièce 7**). La requérante y exposait, sur 12 pages, que cette redevance viole le principe de légalité de l'impôt, méconnaît le principe d'égalité, constitue une aide d'État illégale et, enfin, est opaque dans son calcul.

Elle concluait à l'illégalité de la redevance et sollicitait en tout état de cause qu'elle soit justifiée dans le respect des principes de transparence, de nécessité, de proportionnalité et de motivation formelle. La requérante demandait, à ce titre, en vertu des articles 4 et suivants de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de recevoir les documents administratifs sur lesquels repose la redevance.

10. Le 14 août 2026, l'IBPT a prolongé de quinze jours le délai de réponse à la demande de publicité administrative (**pièce 8**).

11. Dans l'intervalle, l'IBPT a pris la décision – attaquée par le présent recours – de mettre à charge de bpost une redevance de régulation d'un montant de 3.858.500 € pour laquelle une facture n° 202611190 a été établie le 24 août 2026 (**pièce 9**).

12. Par courrier du 27 août 2026, l'IBPT a annoncé à bpost l'envoi de la facture par Peppol (**pièce 10**).

Bien que cette notification ne soit pas revêtue de l'indication des voies de recours et ne puisse par conséquent pas faire courir le délai de recours[4], la requérante relève que, si on prend cette date comme point de départ du délai de recours de 60 jours, celui-ci expirerait le lundi 26 octobre 2026.

13. L'IBPT a ensuite répondu, par courrier du 28 août 2026, à la demande de publicité administrative de la requérante, en lui communiquant divers documents sur la base desquels a été prise la décision

[3] Le tableau ci-dessous reprend l'augmentation de la redevance comparée à l'inflation.

Année	Montant	Augmentation en %	Inflation annuelle moyenne
2020	2.903.340 €	NA	0,74 %
2021	2.904.120 €	+0,03 %	2,44 %
2022	2.964.350 €	+2,07 %	9,58 %
2023	3.214.350 €	+8,43 %	4,12 %
2024	3.334.740 €	+3,75 %	3,14 %
2025	3.625.145 €	+8,71 %	2,47 %

[4] Art. 2, § 1er, 4°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

du 24 août 2026 de mettre à charge de la requérante une redevance de régulation de 3.858.500 € pour l'année 2026 (**pièce 11**).

Comme cela sera exposé plus en détail ci-dessous (n^{os} 53 et s.), les éléments fournis mettent en évidence que l'intégralité du montant touchant à la régulation postale est à charge de bpost, mais ils ne permettent pas de justifier que bpost supporte seule cette charge financière ni que celle-ci soit proportionnée aux besoins de régulation du secteur.

14. Sur cette base, le 28 septembre 2026, bpost a adressé un courrier à l'IBPT par lequel elle a contesté la redevance et la facture n^{o} 202611190 et a annoncé l'introduction du présent recours, tout en proposant de cantonner amiablement les montants réclamés par l'IBPT (**pièce 12**).

15. Le 5 octobre 2026, l'IBPT a répondu en substance qu'il s'opposait, sans autre motivation, à la proposition de cantonnement amiable. Il a par ailleurs fait part du fait qu'il pensait pouvoir lire dans le courrier de bpost du 28 septembre 2026 une contestation du montant de la redevance – mais pas de son principe. Il concluait son envoi par une menace d'exécution forcée à défaut d'exécution volontaire par bpost.

(pièce 13)

16. bpost précise, pour autant que de besoin, que, comme en attestent son courrier du 28 septembre 2026 et le présent recours, elle conteste *tant le principe de la redevance que son montant*.

Pour le surplus, compte tenu du refus du cantonnement opposé par l'IBPT, la requérante procèdera au paiement de la redevance, et ce, sous toutes réserves et sans reconnaissance préjudiciable.

IV. Exposé des moyens

17. Les cinq moyens invoqués au soutien du présent recours seront maintenant examinés successivement.

A. À titre principal : violation du principe de légalité de l'impôt (moyen n^{o} 1)

1. Résumé du moyen

18. La redevance de régulation fixée par la décision attaquée constitue un impôt dont l'IBPT fixe les éléments essentiels. Or, conformément à l'article 170 de la Constitution, les éléments essentiels de l'impôt doivent être fixés par la loi et non par une autorité administrative, fût-elle indépendante. Partant, la redevance viole l'**article 170 de la Constitution** et le principe de légalité de l'impôt.

2. Contexte

19. La décision de mettre à charge de bpost la « *redevance de régulation* » pour l'année 2026 (**pièce 9**) a été prise sur la base de l'article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après, la « ***loi postale*** »).

Cette disposition est rédigée comme suit :

> « *§ 1er. Les titulaires de licence visés à l'article 6*[5]*, acquittent annuellement, auprès de l'Institut, une redevance établie sur la base du coût du financement des activités en matière de régulation postale de l'Institut, appelée "redevance de régulation".*
>
> *§ 2.* ***L'Institut détermine*** *annuellement les éléments de son budget qui sont nécessaires et proportionnés aux missions que l'Institut remplit dans le secteur postal. Ces éléments de budget sont à financer par les entreprises visées au § 1er sous forme d'une redevance de régulation.*
>
> *§ 3. Les entreprises visées au § 1er communiquent à l'Institut, au plus tard le 30 juin de chaque année, le chiffre d'affaires des activités de service postal réalisé l'année précédente en Belgique.*
>
> *§ 4. Le montant de la redevance de régulation correspond au montant des moyens financiers nécessaires au fonctionnement des activités en matière de régulation postale inscrit au budget de l'année en cours de l'Institut. Le montant de la redevance de régulation est composé d'un montant fixe de 0,1 % du chiffre d'affaires réalisé dans les activités de service postal de l'entreprise visée au § 1er, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros. La redevance de régulation est complétée, pour autant qu'il reste encore un solde à financer, par le total du solde à financer, multiplié par un coefficient égal à la part de l'entreprise dans le chiffre d'affaires réalisé l'année précédente par toutes les entreprises visées au § 1er.*
>
> *§ 5. Les redevances de régulation sont payées au plus tard le 30 septembre de l'année pour laquelle elles sont dues, au numéro de compte indiqué par l'Institut. Au plus tard un mois avant l'échéance,* ***l'Institut communique aux entreprises visées au § 1er, le montant des redevances dues*** » (mis en évidence par la requérante).

20. Cet article 8 remplace l'article 148*septies*/1 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cet article 148*septies*/1 prévoyait le même mécanisme que celui de l'article 8 de la loi postale.

Sa rédaction était la suivante :

> « *§ 1er. Le prestataire du service universel et les détenteurs de licences visés à l'article 148sexies de la présente loi, acquittent annuellement, auprès de l'Institut, une redevance établie sur la base du coût du financement des activités en matière de régulation postale de l'Institut, appelée "redevance de régulation".*

[5] Cet article vise la licence requise pour la prestation d'un service d'envois de correspondance qui relève du service universel.

*§ 2. **L'Institut détermine** annuellement les éléments de son budget qui sont nécessaires et proportionnés aux missions que l'Institut remplit dans le secteur postal. Ces éléments de budget sont à financer par les entreprises visées au § 1er sous forme d'une redevance de régulation.*

§ 3. Les entreprises visées au § 1er communiquent, au plus tard le 30 juin de chaque année, à l'Institut le chiffre d'affaires des activités de service postal réalisé l'année précédente en Belgique.

§ 4. Le montant de la redevance de régulation correspond au montant des moyens financiers nécessaires au fonctionnement des activités en matière de régulation postale inscrit au budget de l'année en cours de l'Institut. Le montant de la redevance de régulation est composé d'un montant fixe de 0,1 % du chiffre d'affaires réalisé dans les activités de service postal de l'entreprise visée au § 1er, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500.000 euros. La redevance de régulation est complétée, pour autant qu'il reste encore un solde à financer, par le total du solde à financer, multiplié par un coefficient égal à la part de l'entreprise dans le chiffre d'affaires réalisé l'année précédente par toutes les entreprises visées au § 1er.

*§ 5. Les redevances de régulation sont payées au plus tard le 30 septembre de l'année pour laquelle elles sont dues, au numéro de compte indiqué par l'Institut. Au plus tard un mois avant l'échéance, **l'Institut communique aux entreprises visées au § 1er, le montant des redevances dues*** » (mis en évidence par la requérante).

3. Grief

21. Sur le plan des principes, le premier paragraphe de l'article 170 de la Constitution dispose :

« *Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi* ».

Cet article impose que les éléments essentiels de tout impôt soient déterminés et spécifiés dans une loi au sens formel du terme, au moyen de termes précis, non équivoques et clairs permettant d'en déterminer le montant[6]. Toute délégation qui porte sur la détermination de l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle[7].

22. Dans la mesure où la « *redevance de régulation* » ne constitue pas la rétribution financière d'un service accompli par l'IBPT spécialement pour le compte de bpost, mais le financement des activités de régulation de l'IBPT pour l'ensemble du secteur postal, la contribution revêt la nature d'un impôt, et ce, peu importe la qualification donnée à ce prélèvement par la loi postale[8].

[6] Cons. p. ex. : Cass., 19 juin 2025, nº F.23.0037.F ; C.C., 18 septembre 2025, nº 117/2025, B.20.1 et B.20.2 ; C.C., 13 mars 2008, nº 54/2008, B.11 et B.12.

[7] Cons. p. ex. : C.C., 19 janvier 2023, nº 9/2023, B.7.2 ; C.C., 20 novembre 2019, nº 188/2019, B.15.2 ; C.C., 1er mars 2018, nº 24/2018, B.23.1.

[8] C.C., 6 juin 2013, nº 80/2013, spéc. B.6 et B.8.

En l'espèce, le Conseil d'État, section de législation, avait déjà considéré, au sujet de l'article 148*septies*/1 précité, désormais reproduit à l'article 8 de la loi postale, que :

> « *La **contribution** exigée des prestataires de services postaux concernés est qualifiée par l'avant-projet de loi de "**redevance**", ce qui en néerlandais, correspondrait au terme "retributie".*
>
> *Sur cette question, il convient de rappeler que, comme la section de législation l'a déjà observé, la redevance se définit comme étant une rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement. En outre, il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance exigée ; à défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère de rétribution pour revêtir un caractère fiscal.*
>
> ***En l'espèce, la contribution imposée aux prestataires de services postaux concernés ne constitue pas une "rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable considéré individuellement"**.*
>
> […]
>
> *Il en résulte que **la contribution ici examinée ne peut être qualifiée de "redevance", et revêt, en réalité, la nature d'un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution**. Cette qualification n'est pas remise en cause par la circonstance que le produit de cette contribution sert à réaliser un objectif spécifique – en l'espèce, la régulation du secteur postal.*
>
> […]
>
> ***Le montant de l'impôt**, qui constitue un élément essentiel de celui-ci, **dépend donc, avant toute autre chose, de la charge globale à financer**.*
>
> *Dans le système mis en place par le texte en projet, cette charge globale est **déterminée par l'Institut lui-même**, qui est chargé de "détermine[r] annuellement les éléments de son budget qui sont nécessaires et proportionnés aux missions que l'Institut remplit dans le secteur postal".*
>
> *L'Institut se voit donc attribuer **un pouvoir non négligeable** dans la détermination du montant global à financer. Ainsi, **ce n'est pas le législateur qui déterminera** les éléments du budget à charge de la contribution envisagée, mais l'Institut. Certes, ces éléments sont ceux qui seront "nécessaires et proportionnés aux missions que l'Institut remplit dans le secteur postal", ce qui semble a priori limiter le pouvoir d'appréciation conféré à l'Institut. Toutefois, cette limite apparaît concrètement **peu restrictive**, dès lors que d'une part, sont prises en compte, de manière très générale et sans autre distinction, les "missions que l'Institut remplit dans le secteur postal" et que, d'autre part, le critère de proportionnalité des éléments à prendre en compte laisse également une certaine marge de manœuvre à l'Institut.*
>
> *Au regard du pouvoir ainsi conféré à l'Institut, **il ne peut être considéré que la disposition en projet détermine de manière suffisamment précise les éléments à prendre en compte pour le calcul du montant global de la contribution**.*

Par ailleurs, dans le système en projet, la contribution à payer par le prestataire de services postaux concerné sera composée d'une part fixe et, éventuellement, d'une part variable.

Si l'article 148septies/1 en projet, § 4, troisième phrase fixe de manière précise et objective les modalités de calcul de la part variable éventuelle, il n'en va pas de même pour la part fixe dont le texte en projet prévoit uniquement qu'elle sera déterminée par le Roi.

Or, si, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il peut être admis que le législateur habilite le Roi à établir l'un des éléments essentiels de l'impôt qu'il instaure, c'est généralement à la condition que d'une part, le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels de cet impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général et que d'autre part, le législateur détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette délégation et enfin que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation[9].

*Des développements qui précèdent, il suit qu'**à deux stades du processus de la détermination du montant de l'impôt dû, ce montant, qui constitue un élément essentiel de l'impôt, n'est pas fixé par le législateur lui-même**.*

Par ailleurs, le texte en projet ne comporte aucune disposition imposant que les mesures prises par le Roi soient ratifiées par le pouvoir législatif dans un délai déterminé, ces mesures étant censées n'avoir produit aucun effet si elles ne l'ont été dans ce même délai.

***Le texte en projet ne répond donc pas aux exigences de l'article 170 de la Constitution**.*

À la lumière des observations qui précèdent, le texte en projet sera revu et complété en vue de satisfaire au prescrit de cette disposition constitutionnelle »[10].

La critique selon laquelle la disposition légale ne détermine pas de manière suffisamment précise les éléments à prendre en compte pour le calcul du montant global de la contribution, exprimée au sujet de l'article 148*septies*/1 de la loi du 21 mars 1991, est transposable à l'article 8 de la loi postale qui prévoit la même « *redevance de régulation* », selon les mêmes modalités.

---

[9] Cette observation a été prise en compte par le législateur ; cons. 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 (I) et Projet de loi portant modification des articles 2, 2/1 et 4 de la loi modifiant 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 (II), avis du Conseil d'État *Doc.*, Ch., 2010, n^{os} 0202/001 et 0203/001, p. 131.

[10] 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 (I) et Projet de loi portant modification des articles 2, 2/1 et 4 de la loi modifiant 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 (II), avis du Conseil d'État *Doc.*, Ch., 2010, n^{os} 0202/001 et 0203/001, pp. 97 à 100 ; mis en évidence par la requérante.

En effet, l'article 8 de la loi postale confère à l'IBPT un large pouvoir pour déterminer ses activités de régulation postale et leurs modalités d'exercice et, partant, les paramètres ainsi que le montant de l'impôt que constitue la « *redevance de régulation* », et ce, sans intervention du législateur et sur la seule base de critères vagues tenant à la « *nécessité* » et à la « *proportionnalité* » de ses moyens.

Dès lors, l'article 8 de la loi postale viole l'article 170 de la Constitution de sorte que la décision attaquée, qui repose entièrement sur l'article 8 de la loi postale, doit être annulée.

4. Conclusion

23. Les éléments exposés ci-dessus démontrent l'existence d'une violation constitutionnelle et la nécessité de trancher la question de constitutionnalité pour résoudre le litige. Par conséquent, conformément aux articles 26 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la requérante invite Votre Cour à poser la question suivante à la Cour constitutionnelle :

> « *L'article 8, §§ 1er, 2 et 4, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux viole-t-il l'article 170, § 1er, de la Constitution, en ce qu'il institue un impôt dont les éléments essentiels et déterminants pour le montant de l'impôt sont déterminés par une autorité autre que le législateur – en l'occurrence, les éléments du budget de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications qui sont nécessaires et proportionnés aux missions que l'Institut remplit dans le secteur postal et qui sont déterminés par l'Institut lui-même ?* »

Sur la base du constat d'inconstitutionnalité à intervenir, la décision attaquée devra être annulée par voie de conséquence.

B. À titre subsidiaire : violation du principe d'égalité de traitement (moyen no 2)

1. Résumé du moyen

24. La redevance de régulation fixée par la décision attaquée fait supporter la totalité des coûts de régulation du secteur postal aux seuls titulaires d'une licence individuelle pour l'envoi de correspondance relevant du service universel (activité qui ne représente plus qu'une part modeste et décroissante du marché), alors que cette régulation bénéficie à l'ensemble des opérateurs postaux. Ces deux catégories d'opérateurs postaux, qui se trouvent dans une situation comparable, sont dès lors traitées de manière différente sans justification raisonnable. Par conséquent, cette redevance viole les **articles 10, 11 et 172 de la Constitution** ainsi que l'**article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** et le principe d'égalité.

2. Contexte

25. Comme on l'a vu (voy. n^{os} 19 et s.), la prestation d'un service d'envois de correspondance qui relève du service universel suppose l'octroi par l'IBPT d'une licence qui expose le titulaire de cette licence au paiement de la « *redevance de régulation* », pour autant que son chiffre d'affaires soit supérieur à 500.000 euros.

26. Par contraste, la prestation d'un service de distribution de colis en Belgique suppose une simple notification à l'IBPT et le paiement d'une redevance unique.

À cet égard, l'article 6/1, § 1er, de la loi postale indique en effet :

> « *La prestation d'un service de distribution de colis en Belgique ne peut être entamée qu'après une notification des éléments suivants à l'Institut, conformément aux modalités fixées par ce dernier :*
>
> *1^{o} le nom et le numéro d'entreprise du prestataire de services postaux ;*
>
> *2^{o} une personne de contact et ses coordonnées ;*
>
> *3^{o} une estimation de la date de lancement de l'activité* ».

L'article 8/1 ajoute :

> « *Le Roi fixe, après avis de l'Institut, les montants de la redevance à payer pour la notification visée à l'article 6/1.*
>
> *L'Institut publie et met à jour le montant de la redevance sur son site internet* ».

3. Grief

27. Le principe d'égalité de traitement exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et, réciproquement, que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins, dans chaque cas, qu'une telle mesure fasse l'objet d'une justification objective et raisonnable, laquelle doit s'apprécier à la lumière d'un but légitime poursuivi et du principe de proportionnalité[11].

[11] Cons. sur le principe : en droit national, p. ex. : C.C., 9 avril 2026, n^{o} 41/2026, B.11.1 ; Cass., 30 janvier 2026, n^{o} F.23.0057.F ; Cass., 16 septembre 2025, n^{o} P.25.0400.N ; Cass., 21 mars 2025, n^{o} F.22.0011.N ; Cass., 2 janvier 2025, n^{o} F.23.0050.F ; C.C., 8 février 2024, n^{o} 17/2024, point B.5.2.

En droit européen, p. ex. : C.J., arrêt *Veolia Water Technologies e.a.*, 5 juin 2025, C-82/24, ECLI:EU:C:2025:396, point 30 ; C.J., arrêt *A. c. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy*, 13 juin 2024, C-266/23, EU:C:2024:506, point 55 ; C.J., arrêt *Hauptzollamt*, 9 septembre 2021, C-100/20, EU:C:2021:716, point 32 ; C.J., arrêt *Autoservizi Giordano*, 30 janvier 2020, C-513/18, EU:C:2020:59, point 37 ; C.J., arrêt *RPO*, 7 mars 2017, C-390/15, EU:C:2017:174, point 41.

Ce principe d'égalité de traitement est prévu par plusieurs articles de la Constitution, laquelle dispose :

- en son article 10 :

  « *Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.*

  Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers ».

- en son article 11 :

  « *La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques* ».

- en son article 172 :

  « *Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.*

  Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi ».

L'appréciation de la constitutionnalité d'une loi peut s'opérer au regard de l'évolution de la société dans le temps[12].

28. Par ailleurs, la loi postale met en œuvre la 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.

Dans ce cadre, l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que :

> « *Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives* ».

Partant, le principe d'égalité de traitement prévu à l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est applicable en l'espèce. Celui-ci dispose :

> « *Toutes les personnes sont égales en droit* ».

29. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est fixée en ce sens que, lorsque des opérateurs se trouvent dans des situations comparables à l'égard de la mission de régulation

[12] Cons. sur l'appréciation de la constitutionnalité d'une loi au regard de l'évolution de la société dans le temps : C.C., 26 janvier 2023, n° 13/2023, point B.16 ; C.C., 7 juillet 2011, n° 125/2011, point B.4.3.

exercée, ils ne peuvent pas être traités différemment sous l'angle de leur obligation de contribuer aux coûts de fonctionnement de l'autorité de régulation nationale[13].

En matière de services postaux, il est admis que « *les activités incombant aux autorités nationales réglementaires concernent l'ensemble du secteur postal et non les seules prestations de services relevant du service universel* », de sorte que l'obligation de contribuer au financement des autorités de régulation peut être étendue à l'ensemble des prestataires, y compris à ceux qui ne fournissent pas de services relevant du service universel[14].

Par conséquent, « *si* […] *les services de courrier exprès se distinguent du service postal universel par leur valeur ajoutée apportée aux clients, il ne saurait en être déduit que les fournisseurs de tels services se trouvent, du point de vue de leur obligation éventuelle de contribuer au financement des coûts de fonctionnement des ARN* [= autorités réglementaires nationales] *chargées du secteur postal en vertu de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67, dans une situation justifiant un traitement différent de celui réservé aux autres opérateurs de ce secteur. Il en est ainsi, plus généralement* […]*, des opérateurs qui ne fournissent pas de services relevant du service universel, dont la situation ne justifie pas, à elle seule, un traitement différent par rapport à celui réservé à ceux qui fournissent de tels services. En effet, eu égard aux avantages que tirent l'ensemble des opérateurs du secteur postal de l'activité globale d'une telle ARN, il convient de considérer que ceux-ci se trouvent, en principe, dans des situations comparables, indépendamment de la nature des services que fournit chaque opérateur* »[15].

30. En l'occurrence, la mission de régulation de l'IBPT inclut le contrôle du respect de la loi postale[16] par les opérateurs qui y sont soumis, c'est-à-dire tant les opérateurs postaux fournissant des services d'envois de correspondance relevant du service universel que ceux fournissant des services postaux n'en relevant pas.

Ainsi, à l'égard de la mission de régulation de l'IBPT, ces opérateurs se trouvent dans des situations comparables.

Le principe d'égalité commande dès lors que l'ensemble des opérateurs postaux soit soumis à l'obligation de financement des activités de régulation de l'IBPT et exclut que seuls les opérateurs postaux fournissant des services d'envois de correspondance relevant du service universel supportent la charge du financement de l'ensemble du secteur soumis à la régulation ainsi financée.

Or, tel n'est pas le cas – tant s'en faut : la charge financière de la régulation est conçue pour reposer exclusivement sur les opérateurs postaux fournissant des services d'envois de correspondance relevant du service universel. En pratique, il apparaît même que cette redevance est à charge de bpost exclusivement.

---

[13] C.J., arrêt *Nexive Commerce*, 7 septembre 2023, C-226/22, EU:C:2023:637, points 53-57.

[14] C.J., arrêt *DHL Express (Austria)*, 16 novembre 2016, C-2/15, EU:C:2016:880, points 29-32. Voy. également C.J., arrêt *Nexive Commerce e.a.*, 7 septembre 2023, C-226/22, ECLI:EU:C:2023:637, point 27.

[15] C.J., arrêt *Nexive Commerce e.a.*, 7 septembre 2023, C-226/22, ECLI:EU:C:2023:637, points 54 et 55.

[16] L. du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, art. 14, § 1er, 3°, c) : « Sans préjudice de ses compétences légales, les missions de l'Institut […] sont les suivantes : […] 3° le contrôle du respect des normes suivantes et de leurs arrêtés d'exécution : […] c) la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux à l'exception des articles 3, § 2, alinéa 5, 5, § 1er, 5/2, 5/3, 5/4, 5/5 et 10/1 ».

31. Cela était déjà contraire au principe d'égalité en 2010, lorsque la directive 2008/6/CE[17] modifiant la directive 97/67/CE[18] fut mise en œuvre en droit belge à travers la modification de la loi du 21 mars 1991 précitée, ancêtre de la loi postale.

32. Cette différence de traitement qui existait déjà en 2010 se justifie encore moins aujourd'hui, seize ans plus tard, en 2026, dans le contexte actuel, dans lequel les activités de colis et envois express représentent, pour rappel (voy. *supra*, n° 6), plus des deux tiers du marché postal.

33. À titre d'illustration, pour l'année 2026, la redevance de notification visée aux articles 6/1 et 8/1 de la loi postale s'élevait à **210,94 euros**.

Pour cette même année, le budget de régulation postale de l'IBPT s'élevait à 3.858.500 euros (**pièce 11**, p. 19 du PDF[19]) dont l'intégralité a été mise à charge de bpost (**pièce 11**, p. 22 du PDF)[20].

34. Faire supporter par les seuls titulaires de licences permettant de fournir des services d'envois de correspondance relevant du service universel l'intégralité du coût de la régulation postale viole le principe d'égalité.

Ce constat n'est pas le résultat de la seule analyse de la requérante.

Dès 2019, la doctrine écrivait, au sujet de la loi postale, que :

> « *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*

[17] Directive 2008/6/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.

[18] 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.

[19] « *Sur la base des éléments susmentionnés, l'on arrive à un montant de 3.858.500 euros pour les coûts des activités de régulation postale de l'IBPT* » ; traduction libre de : « *Op basis van de bovenstaande elementen komen we tot een bedrag van 3.858.500 EUR voor de kosten van de postale reguleringsactiviteiten van het BIPT* ».

[20] « *Cela donne le résultat final suivant :*

Entreprise	*Redevance de régulation*
bpost	*3.858.500*
Total	*3.858.500*

» ; traduction libre : « *Dit geeft volgend finaal resultaat:*

Bedrijf	*Reguleringsbijdrage*
bpost	*3.858.500*
Totaal	*3.858.500*

».

*ou encore du **e-commerce**, domaines dans lesquels l'IBPT est appelé à jouer un rôle de plus en plus important* »[21].

Dans la consultation publique lancée en janvier 2023 au sujet d'un avant-projet de loi visant la modification de l'article 8 de la loi postale, l'IBPT lui-même décrivait l'évolution du marché et reconnaissait ensuite que :

« *Dans ce contexte, il n'est **plus souhaitable** que le prestataire du service universel voire de manière générale les opérateurs postaux qui fournissent des services relatifs aux envois de correspondance **contribuent seuls** au financement de l'Institut* » (mis en évidence par la requérante).

(pièce 2, p. 3, n° 2)

Dans son rapport du 14 avril 2025 relatif aux grandes lignes du cadre réglementaire postal, le groupe des régulateurs européens pour les services postaux (« *European Regulators Group for Postal services* » ou « *ERGP* », dont l'IBPT fait partie) relevait que :

« *Les activités des autorités réglementaires nationales concernant **l'ensemble du secteur postal**, et non pas uniquement la fourniture des services relevant du service universel, **tous les prestataires** de services postaux, y compris ceux qui ne fournissent pas de services relevant du service universel, peuvent être soumis à **l'obligation de contribuer au financement** des autorités réglementaires nationales, y compris les prestataires de services express* »[22].

(pièce 3, p. 16)

Cette évolution nette du marché est également attestée par un communiqué de presse de l'IBPT du 27 novembre 2025 indiquant que :

« *Le segment des **colis et des envois express** représentait **68 %** du chiffre d'affaires du secteur en **2024**, contre **à peine 20 % en 2010**. Les envois de **correspondance**, y compris les envois publicitaires adressés, représentaient encore **28 %** du chiffre d'affaires total au sein du secteur postal **en 2024**, contre **74 % en 2010**. Le segment de la distribution de la presse au domicile des abonnés a généré environ 4 % des revenus.*

*Entre 2023 et 2024, le volume d'envois de correspondance par habitant a diminué de 7,7 %. Le volume d'envois de correspondance a **atteint 76 unités** par habitant sur une base annuelle, alors qu'en **2010** ce chiffre s'élevait encore à **199 unités**. Le chiffre d'affaires correspondant a*

[21] Y. DESMEDT, « La nouvelle loi postale belge : premières analyses et réflexions », *R.D.C.*, 2019, p. 509, n° 31 ; mis en évidence par la requérante.

[22] Traduction libre de : « *As the activities of the NRAs concern the postal sector as a whole and not solely the provision of services falling within the USO, all postal service providers, including those which do not provide postal services falling within the USO, may be subjected to the obligation to contribute to the financing of NRAs, including express services* » ; mis en évidence par la requérante.

également enregistré une baisse de 2,6 % par rapport à 2023 » (mis en évidence par la requérante).

(pièce 5)

Cela rejoint les informations communiquées par l'IBPT dans son rapport annuel pour l'année 2023 (p. 61), lequel évoque une **extension du cadre de personnel** pour la cellule postale. Ce rapport indique que cette extension se justifie par le souci de l'IBPT de mener à bien des tâches **étrangères** à l'envoi de correspondance relevant du service universel, à savoir « *les tâches supplémentaires incombant à l'IBPT à partir de 2024 en vertu de la loi portant des dispositions diverses relatives aux conditions de travail des livreurs de colis postaux ("la loi Soplafi"), d'une part, et de l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2022 relatif aux services postaux ("l'AR relatif aux indicateurs de durabilité"), d'autre part* » (**pièce 1**, p. 61).

Les considérations qui précèdent ont encore été confirmées très clairement par le ministre de la Mobilité, du Climat et de la Transition environnementale, chargé du développement durable, Monsieur Crucke, dans sa note de politique générale du 26 janvier 2026 au sujet de l'IBPT :

> « *Conformément à l'**évolution du secteur postal** (et notamment à l'importance croissante des colis), des tâches réglementaires supplémentaires ont été progressivement confiées à l'IBPT. Le **financement** des activités de régulation postale de l'IBPT, qui repose aujourd'hui **uniquement** sur les contributions des fournisseurs de services d'envoi de correspondance, **doit être évalué à la lumière de ces développements**. Le but est que les contributions pour le financement de l'IBPT reflètent **proportionnellement** la charge de travail de l'Institut **vis-à-vis des différents opérateurs**. Outre les tâches régulatoires principales de l'IBPT dans le cadre du service postal universel (comme les contrôles des tarifs, de la comptabilité analytique, de la qualité, etc.), l'IBPT exécute des tâches concernant l'**ensemble du secteur postal** (comme l'observatoire, l'étude e-commerce, l'étude consommateurs, etc.)* »[23].

35. Les éléments mis en évidence ci-dessus attestent d'une évolution très nette du marché postal. Celle-ci s'est accompagnée d'une évolution des missions de l'IBPT, donc d'une évolution dans la structure de ses coûts – qui concernent tout le secteur. Or, le financement de ces coûts ne repose que sur un segment modeste du secteur postal, à savoir les seuls opérateurs disposant d'une licence individuelle permettant la prestation d'un service d'envois de correspondance relevant du service universel et dont le chiffre d'affaires excède 500.000 euros.

36. Il suit de ce qui précède que l'article 8 de la loi postale traite de manière différente ces opérateurs (à savoir, en pratique, uniquement bpost) et les autres opérateurs du service postal, en mettant exclusivement à charge des premiers le financement de la régulation portant sur l'ensemble du secteur postal. Cette différence de traitement n'est susceptible d'aucune justification raisonnable, spécialement compte tenu de l'évolution du marché postal au cours des 16 dernières années qui a vu une évolution spectaculaire des services postaux autres que les envois de correspondance relevant du service universel. Partant, l'article 8 de la loi postale viole le principe d'égalité consacré par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution ainsi que par l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

[23] Note de politique générale, IBPT, *Doc.*, Ch., 1282/007, p. 8 ; mis en évidence par la requérante.

européenne. Dès lors, la décision attaquée, qui repose entièrement sur l'article 8 de la loi postale, doit être annulée.

4. Conclusion

37. Les éléments exposés ci-dessus démontrent l'existence d'une violation constitutionnelle et la nécessité de trancher la question de constitutionnalité pour résoudre le litige. Par conséquent, conformément aux articles 26 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la requérante invite Votre Cour à poser la question suivante à la Cour constitutionnelle :

> « *L'article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, lu en combinaison avec les articles 6, 6/1 et 8/1 de la même loi, viole-t-il les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il met à la charge exclusive des opérateurs postaux fournissant des services relatifs aux envois de correspondance relevant du service universel l'intégralité du coût de la régulation du secteur postal, à l'exclusion des autres opérateurs de ce secteur, alors que cette régulation concerne tant les premiers que les seconds et bénéficie aux uns comme aux autres ?* ».

Sur la base du constat d'inconstitutionnalité à intervenir, la décision attaquée devra être annulée par voie de conséquence.

C. À titre plus subsidiaire : violation de la réglementation des aides d'État (moyen n° 3)

1. Résumé du moyen

38. L'article 8 de la loi postale, combiné à ses articles 6, 6/1 et 8/1, impose une charge financière aux opérateurs disposant d'une licence individuelle permettant la prestation d'un service d'envois de correspondance relevant du service universel, charge financière que ne doivent pas assumer les opérateurs des services postaux ne nécessitant pas de licence individuelle, alors pourtant que ces derniers bénéficient de la régulation.

Le mécanisme des articles 6, 8, 6/1 et 8/1 fait dès lors naître, au profit des opérateurs du secteur postal ne fournissant pas de services postaux relevant du service universel, un avantage concurrentiel constitutif d'une aide d'État illégale. En effet, n'ayant pas fait l'objet d'une notification, elle viole les **articles 107, § 1er, et 108, § 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**.

Partant, la décision attaquée, qui repose sur les articles 6 et 8 de la loi postale, doit être annulée.

2. Contexte

39. Ainsi qu'il a été exposé plus haut (n^{os} 19 et s. et 25 et s.), le financement de la régulation du secteur postal repose exclusivement sur les opérateurs fournissant un service relevant du service universel – et, en l'espèce, exclusivement sur bpost – alors que le service universel ne représente qu'une partie modeste du secteur.

L'importance du service universel sur le marché, par rapport à l'envoi de colis et aux envois express, décroît au fil du temps en raison de la transformation du marché.

Ainsi, les opérateurs ne disposant pas d'une licence individuelle, alors qu'ils bénéficient de la régulation du marché par l'IBPT, ne financent pas cette régulation et bénéficient ainsi d'une aide d'État.

3. Grief

40. L'article 107, paragraphe 1er, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« ***TFUE*** »), dispose que :

> « *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Cette disposition prohibe les aides d'État en ce qu'elles affectent la neutralité concurrentielle qui doit pourtant prévaloir au sein du marché intérieur.

41. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est fixée en ce sens que constitue une aide d'État une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une dispense d'un prélèvement obligatoire, plaçant ainsi les bénéficiaires de la dispense dans une situation financière plus favorable que les autres entreprises, tenues, elles, à ce prélèvement[24]. Il en va ainsi quelle que soit la qualification donnée à ladite mesure[25].

Tombent en effet dans le champ d'application de cette prohibition les mesures qui sont « *de nature à favoriser certaines entreprises ou certaines productions par rapport à d'autres, qui se trouvent, au regard de l'objectif poursuivi par* [le] *régime* [juridique concerné]*, dans une situation factuelle et juridique comparable et qui subissent ainsi un traitement différencié pouvant en substance être qualifié de discriminatoire* »[26].

---

[24] Cons. p. ex. : Trib., arrêt *Commission c. Grèce*, 9 décembre 2015, T-233/11 et T-262/11, EU:T:2015:948, point 176 et Trib., arrêt *Irlande c. Commission*, 22 avril 2016, T-50/06 RENV II et T-69/06 RENV II, EU:C:2017:955, point 117 et les références citées.

[25] C.J., arrêt *Wepa Hygieneprodukte et Wepa Deutschland c. Commission*, 26 septembre 2024, C-795/21 P et C-796/21 P, EU:C:2024:807, point 124.

[26] Cons. p. ex. : C.J. (gde ch.), arrêt *Luxembourg c. Commission*, 5 décembre 2023, C-451/21 P et C-454/21 P, EU:C:2023:948, point 106 et C.J. (gde ch.), arrêt *Commission c. Irlande e.a.*, 10 septembre 2024, C-465/20 P, EU:C:2024:724, point 75 ainsi que les références citées.

Dans ce cadre, la dispense de toute redevance mise à charge d'autres opérateurs se trouvant dans une situation comparable ne peut se justifier que s'il est établi que ces opérateurs dispensés ne génèrent **aucun des coûts** qui fondent la redevance ainsi instituée[27].

42. En l'espèce, les redevances de régulation à charge des seuls titulaires de licences relatives aux envois de correspondance relevant du service universel couvrent l'intégralité du coût des missions de régulation postale, lesquelles s'exercent pourtant bien plus largement et couvrent notamment l'envoi de colis.

En imposant cette redevance aux seuls titulaires des licences susvisées, les articles 6 et 8 de la loi postale créent une aide d'État au bénéfice des autres opérateurs, soumis à la régulation mais ne contribuant pas à ses coûts. Il en va d'autant plus ainsi que l'activité d'expédition de colis, relevant de l'activité régulée, mais quasiment dispensée de toute contribution aux coûts de cette régulation, représente la majeure partie du secteur régulé. Le système des articles 6 et 8 de la loi postale entraîne ainsi une distorsion importante de la concurrence à l'avantage de certains opérateurs qui exercent une activité faisant l'objet d'échanges entre États membres, créant une aide d'État incompatible avec l'article 107 du TFUE.

Un prélèvement obligatoire institué par le droit national au bénéfice d'une autorité publique de régulation constitue une « *ressource d'État* » au sens de l'article 107 du TFUE[28].

Le dispositif concerné, en mettant la contribution du financement de régulation instituée à charge de certains opérateurs (des titulaires des licences) à l'exclusion des autres opérateurs actifs dans le même secteur d'activité, également soumis à ladite régulation, avantage par ailleurs les seconds au détriment des premiers.

Dispensant ces autres opérateurs actifs dans le même secteur d'activité des coûts de régulation qui présentent une dimension générale applicable et bénéficiant à l'ensemble des opérateurs dans ce secteur, l'avantage ainsi généré revêt en outre un caractère sélectif au sens de l'article 107 du TFUE[29].

Enfin, l'activité en question, que ce soit l'envoi de lettres ou de colis, faisant l'objet d'échanges entre États membres, l'avantage en question est de nature à affecter ceux-ci et, dispensant certains opérateurs d'une charge qui devrait normalement leur incomber (également), il entraîne une distorsion de concurrence.

Le dispositif en cause répond ainsi à la définition d'aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE.

---

[27] Trib., arrêt *Wepa Hygieneprodukte e.a. c. Commission*, 6 octobre 2021, T-238/19, EU:T:2021:648, point 126. Les pourvois formés contre cet arrêt ont par ailleurs été rejetés (C.J., arrêt *Wepa Hygieneprodukte et Wepa Deutschland c. Commission*, 26 septembre 2024, C-795/21 P et C-796/21 P, EU:C:2024:807).

[28] Cons. C.J., arrêt *Covestro Deutschland c. Commission*, 26 septembre 2024, C-790/21 P et C-791/21 P, EU:C:2024:792, point 149 ; C.J., 26 septembre 2024, arrêt *AZ c. Commission*, C-794/21 P et C-800/21 P, EU:C:2024:793, point 132 ; C.J., arrêt *Allemagne c. Infineon Technologies Dresden e.a*., 26 septembre 2024, C-794/21 P et C-800/21 P, EU:C:2024:796, point 105 ; C.J., arrêt *Wepa Hygieneprodukte et Wepa Deutschland c. Commission*, 26 septembre 2024, C-795/21 P et C-796/21 P, EU:C:2024:807, point 123.

[29] Cons. not. : Trib., arrêt *SIC c. Commission*, 26 juin 2008, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, point 62 ; Trib., arrêt *AZ c. Commission*, 6 octobre 2021, T-196/19, ECLI:EU:T:2021:646, spéc. point 126 ; Trib., arrêt *Wepa Hygieneprodukte e.a. c. Commission*, 6 octobre 2021, T-238/19, ECLI:EU:T:2021:648, spéc. points 122 et 126.

43. Cette aide d'État n'a pas fait l'objet de la notification requise par l'article 108, § 3, du TFUE.

Elle est dès lors illégale.

4. Conclusion

44. S'agissant d'une taxe à laquelle n'est assujettie qu'une seule des deux catégories d'opérateurs en situation concurrentielle (à savoir, en l'occurrence, d'une part, les opérateurs postaux prestant des services d'envois de correspondance relevant du service universel et, d'autre part, les opérateurs postaux ne prestant pas de tels services), l'aide d'État « *résulte du fait qu'une autre catégorie d'opérateurs économiques avec laquelle la catégorie taxée est en rapport direct de concurrence* […] *n'est pas assujettie à ladite taxe* »[30]. Dans un tel cas de figure, « *il incomberait au juge national* […] *de tirer toutes les conséquences, conformément à son droit national, en ce qui concerne la validité d'un tel acte* »[31].

Partant, la décision attaquée, qui met en œuvre une telle aide d'État illégale, doit être annulée.

D. À titre plus subsidiaire : absence de motivation formelle (moyen nº 4)

1. Précision liminaire

45. Avant d'aborder ce moyen, la requérante précise qu'il est formulé parmi d'autres et que, comme le sait Votre Cour, une annulation sur la base d'une violation du devoir de motivation formelle n'empêcherait pas l'IBPT de reprendre la même décision, mais, cette fois, assortie d'une motivation formelle.

Cette réfection ne règlerait toutefois pas les illégalités plus fondamentales entachant la redevance de régulation.

C'est pour cela que la requérante n'invoque la violation du devoir de motivation formelle qu'à titre plus subsidiaire, invitant ainsi Votre Cour, dans un souci d'économie de procédure et afin que sa décision puisse avoir un effet utile, à bien vouloir se prononcer d'abord sur les trois premiers moyens invoqués respectivement à titre principal, subsidiaire et plus subsidiaire, dans le but d'éviter la multiplication des procédures : une décision refaite et formellement motivée n'en demeurerait pas moins contestable au regard des objections de fond soulevées dans les trois premiers moyens.

Le présent recours tendant, en ordre principal, à la mise à néant de la décision attaquée, il convient de s'attacher au premier chef aux moyens qui emporteraient l'annulation aux effets les plus étendus.

---

[30] C.J., arrêt *Laboratoires Boiron*, 7 septembre 2006, C-526/04, ECLI:EU:C:2006:528, points 33 et 34.

[31] *Ibid.*, point 38.

2. Résumé du moyen

46. La décision attaquée est dénuée de la motivation formelle requise et ne comporte pas de considérations justifiant adéquatement la décision adoptée. Dès lors, elle viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

3. Contexte

47. Le 27 août 2026, l'IBPT a adressé à bpost un courrier lui notifiant la décision attaquée et indiquant ceci :

> « *Conformément aux dispositions des articles 6 et 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux et compte tenu des informations que vous nous avez fournies, l'IBPT a calculé la redevance de régulation dont votre entreprise est débitrice pour l'année 2026.*
>
> *À partir de cette année, la facture relative à la redevance de régulation vous sera envoyée via le système Peppol* »[32].

(pièce 10)

La facture de la redevance de régulation date du 24 août 2026 et met à charge de la requérante un montant de 3.858.500 euros. Cette facture indique : « *Conformément aux dispositions des articles 6 et 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, et compte tenu des informations que vous nous avez fournies, l'IBPT a calculé la redevance réglementaire dont votre entreprise est redevable pour l'année 2026* »[33].

(pièce 9)

48. Ce n'est que **le lendemain** de la notification de la facture que l'IBPT a communiqué à la requérante divers éléments censés expliquer la décision de mettre à sa charge une redevance de régulation de 3.858.500 euros.

(pièce 11)

Ces éléments, communiqués après l'acte attaqué, ne peuvent pas tenir lieu de motivation formelle au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La décision attaquée n'étant, partant, pas motivée en la forme au vœu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, elle doit être annulée.

---

[32] Traduction libre de : « *Volgens de bepalingen van de artikelen 6 en 8 van de wet op de postdiensten van 26 januari 2018 en rekening houdend met de informatie die u ons hebt verstrekt, heeft het BIPT de reglementaire vergoeding berekend die uw onderneming verschuldigd is voor het jaar 2026.*

De factuur m.b.t. de regulariseringsbijdrage wordt u vanaf dit jaar via het Peppol-systeem toegestuurd ».

[33] Traduction libre de : « *In overeenstemming met de bepalingen van de artikelen 6 en 8 van de wet op de postdiensten van 26 januari 2018 en rekening houdend met de informatie die u ons hebt verstrekt, heeft het BIPT de reglementaire vergoeding berekend die uw onderneming verschuldigd is voor het jaar 2026* ».

4. Grief

49. L'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose que :

> « *Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier*[34] *doivent faire l'objet d'une motivation formelle* ».

L'article 3 de ladite loi porte que :

> « *La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate* ».

Dans le cadre du contrôle de cette motivation, le juge vérifie si le document qui formalise la décision administrative comporte la mention du fondement juridique et des circonstances de fait qui sont les causes de l'adoption de l'acte et si cette mention est suffisamment détaillée et claire pour permettre à l'administré de comprendre le raisonnement qui a conduit l'autorité à adopter l'acte[35].

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, les éléments contenus dans un courrier d'accompagnement postérieur à la décision attaquée ne peuvent suppléer ses carences de motivation[36], car la motivation formelle postérieure à l'adoption de l'acte n'est pas admissible[37].

50. En l'espèce, la décision attaquée de l'IBPT se limite à indiquer ceci : « [c]*onformément aux dispositions des articles 6 et 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, et compte tenu des informations que vous nous avez fournies, l'IBPT a calculé la redevance réglementaire dont votre entreprise est redevable pour l'année 2026* » (**pièce 9**).

L'acte administratif attaqué n'expose pas les circonstances de fait qui sont les causes de l'adoption de l'acte et la mention qu'il contient n'est ni suffisamment détaillée, ni suffisamment claire pour permettre à la requérante de comprendre le raisonnement qui a conduit l'IBPT à adopter l'acte et les considérations qui en ont déterminé la consistance (en particulier la détermination du montant mis à charge de bpost).

---

[34] Cet article vise l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative.

[35] M. DEKLEERMAKER, M. VANDERHELST, N. VAN LAER, Y. MARIQUE, M. JOACHIM, A. VANDEBURIE, G. DELANNAY, Y. MOSSOUX et F. CAILLOL, « L'acte administratif unilatéral et la théorie générale de l'acte administratif », *Les grands arrêts du droit administratif*, P. Goffaux (dir.), Bruxelles, Larcier, 2021, p. 683, n° 2.

[36] C.E. (VI^e^ ch.), arrêt S.A. G.M.A, 7 mai 2013, n° 223.411.

[37] C.E. (IV^e^ ch.), arrêt Messens, 26 juin 1996, n° 60.526 ; cons., dans le même sens : Cass., 27 septembre 2024, n° C.23.0483.N, qui admet toutefois que la motivation soit opérée par renvoi à des pièces dont le destinataire avait préalablement connaissance, *quod non* en l'espèce.

En effet, à la lecture de l'article 8, § 4, de la loi postale[38], l'acte devrait permettre à la requérante de connaître (1) le budget de l'année en cours de l'IBPT, (2) au sein de celui-ci, les moyens financiers *nécessaires* au fonctionnement des activités en matière de régulation postale, (3) si, après le calcul d'un montant fixe de 0,1 % du chiffre d'affaires réalisé par la requérante, il reste un solde à financer qui justifierait que le montant à la charge de bpost soit complété, (4) le montant du solde à financer et (5) la part de la requérante dans le chiffre d'affaires réalisé l'année précédente par toutes les entreprises ayant une licence permettant de fournir des services relevant du service universel.

Or, l'acte attaqué ne contient aucune de ces informations et ne permet donc pas à la requérante de comprendre le raisonnement ni les appréciations qui ont conduit l'IBPT à fixer à la somme de 3.858.500 euros le montant de la redevance de régulation mise à sa charge.

51. Certes, l'IBPT a fourni de plus amples informations par un courrier adressé à la requérante le 28 août 2026 (**pièce 11**), postérieurement à la décision attaquée. Dès lors que ces éléments sont postérieurs à l'acte, ils ne peuvent pas valoir motivation formelle de celui-ci et sont donc dénués de pertinence pour l'analyse à mener sur la base des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991. En tout état de cause et comme il résulte du moyen suivant, ces informations complémentaires ne répondent pas aux interrogations de la requérante.

5. Conclusion

52. La décision attaquée ne contient pas la motivation formelle requise et doit dès lors être annulée de ce chef.

E. À titre infiniment subsidiaire : absence de transparence, d'accessibilité, de nécessité, de proportionnalité, de précision, d'univocité et de critères objectifs et vérifiables et, en tout cas, erreurs manifestes d'appréciation (moyen nº 5)

1. Résumé du moyen

53. La composition de la redevance de régulation mise à la charge de bpost par la décision attaquée manque de transparence et n'est pas fondée sur des critères objectifs et vérifiables. En outre, les dépenses du budget de l'IBPT prises en compte pour en déterminer le montant ne sont ni nécessaires à l'exercice de ses missions de régulation postale, ni proportionnées aux besoins de ces activités. La fixation du montant de cette redevance à la somme de 3.858.500 euros est en outre entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

[38] Ce paragraphe dispose que « *Le montant de la redevance de régulation correspond au montant des moyens financiers nécessaires au fonctionnement des activités en matière de régulation postale inscrit au budget de l'année en cours de l'Institut. Le montant de la redevance de régulation est composé d'un montant fixe de 0,1 % du chiffre d'affaires réalisé dans les activités de service postal de l'entreprise visée au § 1er, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500.000 euros. La redevance de régulation est complétée, pour autant qu'il reste encore un solde à financer, par le total du solde à financer, multiplié par un coefficient égal à la part de l'entreprise dans le chiffre d'affaires réalisé l'année précédente par toutes les entreprises visées au § 1er* ».

En conséquence, cette redevance viole l'article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux et la décision attaquée est entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

2. Contexte

54. La redevance de régulation 2026 de 3.858.500 euros mise à charge de bpost – qui assume donc à elle seule le financement de la régulation de tout le secteur postal en Belgique – n'est ni transparente, ni nécessaire, ni proportionnée et est affectée d'erreurs manifestes d'appréciation.

55. Les éléments fournis par l'IBPT le 28 août 2026 (**pièce 11**) en attestent. Ils indiquent[39] :

CALCUL DES COÛTS – RÉGULATION DU SECTEUR POSTAL						
	Description		**base annuelle (€)**	**nombre**	**prorata/ an**	**coûts (en €)**
Frais de personnel		**1**				
	a) charge salariale directe du personnel du service du marché postal					
	conseiller		200.624	10	1	2.006.242
	chef de section administratif		129.855	1	2/3	86.570
	correspondant / contrôleur		107.683	1	7/8	94.222
	correspondant / contrôleur		107.683	1	1	107.683
	b) charge salariale indirecte					
	b1 - direction générale					
	(base annuelle par ETP affecté)		23.562	12,5	1	294.525
	b2 - services horizontaux					
	(PERS. / RH / FIN. / TRAD. / IT / ACCUEIL / FORM.) (base annuelle par ETP affecté)		20.528	12,5	1	256.604
	(sous-total)					**2.845.846**
	Charges patronales	2	0,04			113.836
	COÛTS SALARIAUX					**2.959.682**
Frais de location (charges et entretien compris)						
	1 bureau		8.338	12,5	1	104.225
Utilisation du matériel (coût par ETP)						
	amortissement du mobilier	3	220	12,5	1	2.750

[39] Traduction libre des pages 25 et 26 du PDF (**pièce 11**).

	amortissement du matériel informatique	4	1.600	12,5	1	20.000
	amortissement du véhicule	4	2.500	12,5	1	31.250
	amortissement du logiciel informatique central	4	6.200	12,5	1	77.500
Autres coûts directement imputables						
	taxes sur le bâtiment (par ETP)		1.961	12,5	1	24.510
	assurance du bâtiment et du matériel (par ETP)		141	12,5	1	1.765
	frais d'envoi + téléphone (par ETP)		1.250	12,5	1	15.625
	frais généraux de fonctionnement (par ETP)	5	7.511	12,5	1	93.890
	contributions aux institutions internationales (poste)		282.304			282.304
	réunions internationales (poste)		20.000			20.000
Factures distinctement imputables						
	Développements matériels et logiciels		-	--		-
	Consultance (spécifiquement liée au service)		225.000			225.000
	Assistance juridique externe		-	--	--	-
	FRAIS DE FONCTIONNEMENT					**898.818**
	frais généraux : 0 %	6	0 %			**0**
COÛTS TOTAUX						**3.858.500**
(1) le coût retenu est celui d'un membre moyen du personnel ayant 15 ans d'ancienneté						
(2) comprend notamment : avantages sociaux, restaurant, assurance hospitalisation, assurance contre les accidents du travail, déplacements domicile-travail, etc.						
(3) valeur à neuf divisée par 10						
(4) valeur à neuf divisée par 3						
(5) comprend par exemple les photocopies, le matériel de réunion et de bureau, l'utilisation d'équipements, les abonnements, le secrétariat social, mais aussi la quote-part générale des honoraires d'avocats, le Selor, les formations, etc.						
(6) compte tenu du niveau de détail, les frais généraux supplémentaires sont fixés à zéro						

56. Dans le document communiqué par l'IBPT à la requérante le 28 août 2026, ces chiffres sont commentés comme suit :

> « *Le service du budget de l'IBPT a réalisé un projet de calcul des coûts engagés par l'IBPT pour ses activités dans le domaine de la régulation postale.*
>
> *Le calcul des coûts liés aux activités postales de l'IBPT figure en annexe 1* [*cf.* tableau ci-dessus]*. Vous y trouverez également les explications relatives à ce calcul. Le projet de budget a été établi selon la même méthodologie que l'année dernière.*

Quelques chiffres clés relatifs aux activités postales de l'IBPT :

- *Charge salariale directe du pôle "marché postal" = 2 294 717 EUR, sur la base de 10 conseillers, 1 chef de section administratif (au prorata de 2/3) et 2 correspondants (au prorata de 15/8).*
- *La charge salariale indirecte, calculée sur la base de 12,5 ETP affectés au pôle "marché postal", se compose de deux éléments :*
  - *les services horizontaux (personnel, RH, finances, traduction, informatique, accueil et formation) pour un montant de 256 604 EUR ;*
  - *la direction générale (y compris le Conseil) pour un montant de 294 525 EUR.*
- *Charges patronales sur les coûts salariaux = 113 836 EUR.*
- *Coûts directement imputables tels que les loyers, les amortissements sur le mobilier, les amortissements informatiques, les amortissements sur les véhicules, les assurances, les taxes liées au bâtiment, la téléphonie, les envois postaux et les frais généraux de fonctionnement = 371 515 EUR.*
- *Factures postales directement imputables, telles que la cotisation à l'UPU, les services de conseil, l'assistance juridique externe et les réunions internationales = 527 304 EUR.*

Sur la base des éléments ci-dessus, nous arrivons à un montant de 3 858 500 EUR pour les coûts liés aux activités de régulation postale de l'IBPT. Cela représente une augmentation de 6,4 % par rapport au budget de 2025, qui s'élevait à 3 625 145 EUR (notamment en raison du recrutement de personnel supplémentaire dans le cadre des obligations liées à la législation Soplafi et des indexations salariales) ».

(pièce 11, p. 19 – traduction libre)

57. La préoccupation de bpost par rapport au montant de cette redevance est légitime. Malgré sa demande adressée à l'IBPT le 15 juillet 2026 (voy. *supra*, n° 9 ; **pièce 7**) visant à obtenir une justification de la redevance au regard des principes de transparence, de nécessité, de proportionnalité et de motivation formelle, elle n'a reçu, à l'appui d'une redevance d'un montant de pas moins de 3.858.500 euros pour 2026, qu'un document de huit pages, accompagné de deux annexes. La première annexe consiste en un tableau établi par l'IBPT lui-même, sans aucune pièce justificative ; la seconde, en un courrier par lequel la requérante communiquait son chiffre d'affaires à l'IBPT, conformément à l'article 8, § 3, de la loi postale.

En somme, l'IBPT tente de justifier la nécessité et la proportionnalité de la redevance par une affirmation unilatérale de son budget, sans pièces justificatives. Une telle façon de procéder manque à l'évidence de transparence. En outre, dès lors que la loi postale exige une nécessité et une proportionnalité dans l'établissement de la redevance, le fait pour l'IBPT de l'établir sans justification fondée sur des pièces justificatives concrètes procède nécessairement d'une erreur manifeste d'appréciation.

3. Grief

58. La directive 97/67/CE relative aux services postaux[40], mise en œuvre par la loi postale, accorde une importance essentielle à la transparence financière et à la proportionnalité.

De très nombreux passages de la directive y font référence, à plusieurs égards :

- le considérant 22 : « *les États membres devraient avoir la faculté de réglementer, par des procédures d'autorisation appropriées, sur leur territoire, la prestation des services postaux qui ne sont pas réservés aux prestataires du service universel ; que ces procédures doivent être* ***transparentes****,* ***non discriminatoires****,* ***proportionnées*** *et fondées sur des* ***critères objectifs*** ».

- le considérant 25 : « *des mesures seront arrêtées pour assurer la* ***transparence*** *et la* ***non-discrimination*** *des conditions d'accès au réseau postal public dans les États membres* ».

- le considérant 26 : « *afin d'assurer une saine gestion du service universel et d'éviter des distorsions de concurrence, les tarifs appliqués au service universel doivent être* ***objectifs****,* ***transparents****,* ***non discriminatoires*** *et orientés sur les* ***coûts*** ».

- l'article 1er : « *La présente directive établit des règles communes concernant:* […] *les principes tarifaires et la* ***transparence*** *des comptes pour la prestation du service universel* ».

- l'article 4, § 2 : « *Les États membres prennent notamment des mesures pour que les conditions dans lesquelles le service universel est presté soient fondées sur les principes de* ***transparence****, de* ***non-discrimination*** *et de* ***proportionnalité****, afin de garantir la continuité de la fourniture du service universel, compte tenu du rôle important qu'il joue dans le maintien de la cohésion territoriale et sociale* ».

- l'article 7, § 5 : « *Les États membres veillent à ce que les principes de* ***transparence****, de* ***non-discrimination*** *et de* ***proportionnalité*** *soient respectés lors de l'établissement du fonds de compensation et de la fixation du niveau des contributions financières visées aux paragraphes 3 et 4. Les décisions prises en vertu des paragraphes 3 et 4 se fondent sur des* ***critères objectifs et vérifiables*** *et sont rendues publiques* » (mis en évidence par la requérante).

- l'article 11 : « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et sur la base de l'article 47, paragraphe 2, de l'article 55 et de l'article 95 du traité, arrêtent les mesures d'harmonisation nécessaires pour assurer aux utilisateurs et au(x) prestataire(s) de services postaux un accès au réseau postal dans des conditions de* ***transparence*** *et de* ***non-discrimination*** ».

- l'article 12 : « *Les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient conformes aux principes suivants*: […] *les*

[40] Directive 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.

*tarifs sont **transparents** et non **discriminatoires*** [et] *lorsqu'ils appliquent 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, les prestataires du service universel respectent les principes de **transparence** et de **non-discrimination** en ce qui concerne tant les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent.* […] ».

- la partie C de l'Annexe I : « *Les coûts nets imputables aux obligations de service universel peuvent être couverts ou financés en accordant aux prestataires du service universel désignés une indemnisation en échange des services fournis à des conditions non commerciales. Cette indemnisation entraînant des transferts financiers, les États membres doivent garantir qu'ils sont effectués de manière **objective**, **transparente**, **non discriminatoire** et **proportionnée**. Autrement dit, ces transferts doivent entraîner, dans la mesure du possible, la distorsion la plus faible possible de la concurrence et de la demande des utilisateurs* ».

59. Plus précisément, l'article 9.2, alinéa 1er, de la directive 97/67/CE prévoit que « *Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États 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 la prestation du service universel* ».

L'alinéa 2, 4e tiret, de cette disposition précise que « *L'octroi d'autorisations peut:* […] *le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale visée à l'article 22* », à savoir en Belgique l'IBPT.

Or, l'article 9.3 de la même directive encadre cette possibilité dans les termes suivants : « *Les procédures, obligations et exigences visées aux paragraphes 1 et 2 sont **transparentes**, **accessibles**, **non discriminatoires**, **proportionnées**, **précises** et **univoques**; elles sont publiées préalablement et se fondent sur des critères objectifs. Les États membres veillent à ce que les raisons pour lesquelles une autorisation est refusée ou retirée entièrement ou partiellement soient communiquées au demandeur et établissent une procédure de recours.* »

Il en résulte que, lorsqu'une redevance de régulation est imposée au profit d'une autorité réglementaire nationale telle que l'IBPT à un prestataire d'un service d'envois de correspondance qui relève du service universel, la directive 97/67/CE impose que cette redevance soit fixée de manière transparente, accessible, proportionnée, précise, univoque et sur la base de critères objectifs[41]. Ainsi qu'il résulte d'un rapprochement des articles 9.3 et 7.5 de cette directive, de tels critères objectifs doivent également être vérifiables.

[41] Voy. C.J., arrêt *Nexive Commerce e.a.*, 7 septembre 2023, C-226/22, ECLI:EU:C:2023:637, point 46 : « *À cet égard, force est de constater que la directive 97/67 ne prévoit pas de mode spécifique de calcul du montant de la contribution en cause. Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point 39 du présent arrêt, une telle obligation de contribution, imposée en vertu de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de cette directive, doit, conformément au paragraphe 3 de cet article, outre le fait d'être transparente, accessible, précise, univoque ainsi que publiée préalablement et fondée sur des critères objectifs, respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité* ».

60. L'article 8 de la loi postale doit être compris à la lumière de ces exigences[42]. Plus encore : à supposer que l'interprétation conforme s'avère insuffisante, s'agissant d'un litige entre un particulier (bpost) et une autorité publique (l'IBPT), toute disposition nationale contraire à ces exigences exprimées de manière suffisamment précise et inconditionnelle doit être écartée[43].

À cet égard, la loi postale confirme que la « *redevance de régulation* » doit être conforme à ce qui est « ***nécessaire** et **proportionné*** » aux missions de l'IBPT dans le secteur postal (art. 8, § 2) et aux « *moyens financiers **nécessaires*** » au fonctionnement des activités en matière de régulation postale inscrits au budget de l'année en cours de l'IBPT (art. 8, § 4).

Dans le cadre d'un contrôle de pleine juridiction, la Cour des marchés a le pouvoir d'annuler et de réformer les décisions attaquées, de statuer sur le fond du litige en vérifiant la légalité externe et interne de la décision attaquée et en examinant si elle est fondée en fait, procède de qualifications juridiques correctes et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des éléments soumis à l'autorité[44].

61. Or, les éléments relevés ci-dessus (voy. n^{os} 54 à 56) montrent que la décision attaquée n'est pas transparente, accessible, précise, univoque, n'est pas fondée sur des critères objectifs et vérifiables, impose à la requérante des frais qui ne sont ni nécessaires, ni proportionnés et est, à tout le moins, entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

62. **Tout d'abord**, on observe que l'IBPT justifie l'augmentation de 6,4 % du coût de la régulation par rapport à 2025 par des engagements de salariés liés à la législation « *Soplafi* ».

Il s'agit de la loi du 17 décembre 2023 portant des dispositions diverses en vue d'améliorer les conditions de travail des livreurs de *colis postaux*.

Cela confirme que faire peser exclusivement sur bpost, en tant que titulaire d'une licence de service d'envois de correspondance relevant du service universel, le financement du coût de la régulation postale revêt un caractère discriminatoire, dès lors que (1) les activités de colis et d'envois express représentent, pour rappel (voy. *supra*, n^{o} 6), plus des deux tiers du marché postal et que (2) l'accroissement de ce coût en 2026 trouve apparemment son origine dans l'exercice de missions de régulation concernant l'activité de colis et donc tous les opérateurs de livraison de colis.

Il n'aura pas échappé à Votre Cour que cette explication constitue une répétition des informations que l'IBPT communiquait dans son rapport annuel 2023 où, pour rappel (voy. *supra*, n^{o} 34), était déjà évoquée une extension du cadre de personnel pour mener à bien des tâches étrangères à l'envoi de correspondance relevant du service universel, à savoir les tâches de la *« loi Soplafi »* (**pièce 1**, p. 61).

Cette augmentation sur la base de tâches de la loi « *Soplafi* » pose d'autant plus question que le SPF Économie dispose désormais d'un service « *Réglementation postale* » auquel ont été affectés 5 ETP et dont les missions consistent en substance à préparer et soutenir la réglementation et la

[42] Sur le principe de l'interprétation des lois nationales de transposition conformément à la directive qu'elles visent à transposer, voy. C.J. (gr. ch.), arrêt *X (Absence de motifs de résiliation)*, 20 février 2024, C-715/20, ECLI:EU:C:2024:139, point 69.

[43] C.J. (gr. ch.), arrêt *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effet direct)*, 8 mars 2022, C-205/20, ECLI:EU:C:2022:168, points 37 et 39.

[44] Voy. en ce sens : Cass., 23 mars 2017, n^{o} C.15.0498.F ; C.C., 7 août 2013, n^{o} 117/2013, B.36.4.

politique postales, participer aux travaux européens et internationaux en la matière, notamment au sein du Comité de la directive postale (« ***PDC*** ») et de l'Union postale universelle (« ***UPU*** »), et assurer, en concertation avec les autres administrations compétentes, le suivi de la loi « *Soplafi* »[45].

La requérante observe d'ailleurs qu'il est difficilement compréhensible que le transfert au SPF Économie de ces missions, qui relevaient auparavant de l'IBPT, ne se soit pas traduit par une diminution corrélative des coûts au sein de l'IBPT.

63. Ensuite, la note 1 du tableau des coûts indique que les frais de personnel sont basés sur une ancienneté moyenne de 15 ans. Les frais de personnel mis à charge de bpost sont, en d'autres termes, fondés sur des paramètres forfaitaires, indépendants de l'ancienneté réelle et des coûts réels supportés par l'IBPT.

Or, rien n'établit que la moyenne retenue par l'IBPT correspond à l'ancienneté réelle de son personnel affecté à la régulation du secteur postal. Rien n'empêchait non plus l'IBPT de calculer ses coûts réels pour ses 12,5 équivalents temps plein (ETP). Il est plutôt à craindre que cette moyenne soit en réalité une sorte de forfait qui surévalue les coûts de personnel.

Par conséquent, la part de la redevance de régulation relative aux frais de personnel n'est pas établie de manière transparente, accessible, précise et univoque ni sur la base de critères objectifs et vérifiables.

En tout état de cause, l'article 8 de la loi postale, en exigeant que les coûts soient *nécessaires et proportionnés*, interdit que ces frais soient établis péremptoirement et à l'emporte-pièce par des moyennes ou des forfaits.

Enfin, le recours à de tels forfaits procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

64. En outre, les coûts salariaux indirects pour la direction générale s'élèvent à 294.525 euros, soit 23.562 euros multipliés par 12,5 ETP, tandis que les coûts indirects pour les services horizontaux s'élèvent à 256.604 euros, soit 20.528 euros multipliés par 12,5 ETP.

Ces montants de 23.562 et 20.528 euros étant des coûts indirects, ils ne sont, par définition, pas directement liés au secteur postal. Leur détermination et leur imputation au secteur postal ne ressortent toutefois ni des informations fournies par l'IBPT ni, du reste, des informations publiquement disponibles sur le site de l'IBPT. En particulier, l'IBPT ne fournit aucune indication sur la manière dont il a fixé la part que le secteur postal doit supporter dans le coût total des activités de régulation de l'IBPT, qui sont loin de se limiter au secteur postal.

Dès lors, ces montants sont fixés sans la moindre transparence, sans être accessibles, précis et univoques, et sans se fonder sur des critères objectifs et vérifiables. À cet égard, les informations en possession de bpost ne lui permettent pas de vérifier que ces frais sont effectivement nécessaires ni de comprendre raisonnablement la décision de l'IBPT de mettre à sa charge un montant de 3.858.500

[45] Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025, *Doc.*, Ch., 2024-2025, nº 0855/015, p. 344.

euros intégrant des coûts salariaux indirects pour un total de 551.129 euros[46] issus d'un montant global par ETP de 44.090 euros[47] non autrement justifié.

Pour ces motifs également, la fixation de ces coûts indirects mis à charge de bpost procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

65. Par ailleurs, le décompte intègre un montant substantiel de contributions aux institutions internationales de 282.304 euros.

Sur la page de son site Internet dédiée à ses relations internationales, l'IBPT mentionne quatre organismes internationaux : le Comité de la directive postale (« PDC ») au sein de l'Union européenne, le Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (« ERGP »), le Comité européen de réglementation postale (« CERP ») et l'Union postale universelle (« UPU »).

(pièce 14)

Si la requérante peut comprendre, comme l'indique ce site Internet, que « [l]*e marché des services postaux ne fonctionne pas en vase clos* » et que « [c]*'est la raison pour laquelle l'IBPT a noué des relations avec un grand nombre d'organismes* », rien dans les informations en possession de bpost ne permet de comprendre comment la participation à ces institutions internationales peut représenter un montant aussi important, contrairement à l'exigence de transparence et à l'obligation de fonder la redevance de régulation sur des critères objectifs et vérifiables. Rien ne permet non plus de vérifier que tous les montants dépensés dans ce cadre sont nécessaires et proportionnés aux missions de l'IBPT.

Au contraire, les explications reprises plus haut (voy. n° 56) font mention d'un montant de « *527 304 EUR* », dont une cotisation, « *la cotisation à l'UPU* », s'élevant apparemment à 282.304 euros, alors que l'on peut sérieusement douter que ce montant soit nécessaire au fonctionnement de l'IBPT puisque le service « Réglementation postale » du SPF Économie participe apparemment déjà à l'UPU[48] et que même s'il est nécessaire, il n'apparaît pas proportionné.

Pour ces motifs également, la fixation de la contribution aux institutions internationales mise à charge de bpost n'est pas transparente, accessible, précise et univoque et procède d'une violation de l'article 8 de la loi postale, compris à la lumière de la directive 97/67/CE dont elle constitue une transposition, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation.

66. Enfin, et de manière plus générale, Votre Cour ne pourra que constater qu'en l'absence de pièces justificatives, les explications fournies par l'IBPT (i) ne satisfont pas aux exigences de transparence, d'accessibilité, de précision et d'univocité, (ii) ne sont pas fondées sur des critères objectifs et vérifiables, (iii) n'établissent pas que la redevance de régulation mise à charge de bpost est nécessaire et proportionnée et (iv) établissent à tout le moins que la fixation du montant de cette redevance de régulation méconnaît la disposition légale précitée et repose sur une erreur manifeste d'appréciation.

[46] Soit 294.525 euros pour la direction générale et 256.604 euros pour les services horizontaux.

[47] Soit 23.562 euros pour la direction générale et 20.528 euros pour les services horizontaux.

[48] Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025, *Doc.*, Ch., 2024-2025, n° 0855/015, p. 344.

4. Conclusion

67. Dans la mesure où la redevance de régulation mise à charge de bpost n'est ni transparente, ni accessible, ni précise, ni univoque, ni fondée sur des critères objectifs et vérifiables, ni nécessaire, ni proportionnée, elle viole l'article 8 de la loi postale, lu à la lumière de la directive 97/67/CE et en particulier de son article 9, § 3. La fixation de son montant est en outre entachée d'erreurs manifestes d'appréciation. La décision attaquée doit, partant, être annulée dans sa totalité.

À tout le moins, la décision attaquée doit être réformée, dans une proportion à déterminer par Votre Cour dans le cadre de son pouvoir de pleine juridiction, dans toute la mesure où la redevance de régulation n'est pas transparente, accessible, précise et univoque, n'est pas fondée sur des critères objectifs et vérifiables, n'est pas nécessaire ni proportionnée aux activités et missions de l'IBPT en matière de régulation postale, et procède d'erreurs manifestes d'appréciation. Par conséquent, la redevance de régulation devrait être réduite aux seuls montants admissibles.

F. En tout état de cause : indemnité de procédure maximale (moyen nº 6)

68. L'article 1022, alinéa 3, du Code judiciaire autorise Votre Cour à augmenter, à la demande d'une partie, l'indemnité de procédure pour tenir compte, notamment, de la complexité de l'affaire.

69. En l'espèce, l'affaire présente un degré de complexité inhabituel compte tenu des questions touchant tant à la constitutionnalité de l'article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux qu'aux enjeux de droit européen touchant à la prohibition des aides d'État.

Cette complexité justifie, selon la requérante, la condamnation de l'IBPT à une indemnité de procédure majorée au montant maximal de 47.093,02 euros pour une demande évaluable en argent dépassant 1.000.000,01 euros.

V. <u>Demandes quant au dispositif</u>

Par ces motifs,

sous toutes réserves généralement quelconques et sous dénégation de tout fait non expressément reconnu,

plaise à la Cour :

déclarer le présent recours recevable et fondé,

en conséquence,

avant dire droit,

poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle, en application des articles 26 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle :

L'article 8, §§ 1er, 2 et 4, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux viole-t-il l'article 170, § 1er, de la Constitution, en ce qu'il institue un impôt dont les éléments essentiels et déterminants pour le montant de l'impôt sont déterminés par une autorité autre que le législateur – en l'occurrence, les éléments du budget de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications qui sont nécessaires et proportionnés aux missions que l'Institut remplit dans le secteur postal et qui sont déterminés par l'Institut lui-même ?

L'article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, lu en combinaison avec les articles 6, 6/1 et 8/1 de la même loi, viole-t-il les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il met à la charge exclusive des opérateurs postaux fournissant des services relatifs aux envois de correspondance relevant du service universel l'intégralité du coût de la régulation du secteur postal, à l'exclusion des autres opérateurs de ce secteur, alors que cette régulation concerne tant les premiers que les seconds et bénéficie aux uns comme aux autres ?

au fond,

à titre principal, annuler la décision attaquée du 24 août 2026 de l'IBPT de mettre à charge de bpost une redevance de régulation pour l'année 2026 d'un montant de 3.858.500 euros ;

à titre subsidiaire, réformer la décision attaquée dans une proportion à déterminer par Votre Cour dans le cadre de son pouvoir de pleine juridiction, dans toute la mesure où la redevance de régulation n'est pas transparente, accessible, précise et univoque, n'est pas fondée sur des critères objectifs et vérifiables, n'est pas nécessaire ni proportionnée aux activités et missions de l'IBPT en matière de régulation postale, et procède d'erreurs manifestes d'appréciation et, en conséquence, réduire la redevance de régulation aux seuls montants jugés admissibles par Votre Cour ;

en tout état de cause, condamner l'IBPT à restituer à bpost le montant de la redevance de régulation versée en application de la décision annulée ou réformée, augmenté des intérêts au taux légal à compter du versement par bpost ;

en tout état de cause, condamner l'IBPT aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure maximale de 47.093,02 euros pour un litige dont l'enjeu est supérieur à 1.000.000,01 euros.

*

* *

Bruxelles, le 22 octobre 2026
pour la requérante, l'un de ses conseils,
Rafaël Jafferali, avocat.

Inventaire des pièces jointes au recours

1.	Rapport annuel 2023 de l'IBPT
2.	Consultation à la demande de la ministre de la Poste concernant un projet de révision de l'article 8 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux
3.	ERGP Report On The Outline Of The Future Regulatory Postal Framework, Public Consultation Version, 14 April 2025
4.	Communication du Conseil de l'IBPT du 25 novembre 2025 concernant l'observatoire du marché des activités postales en Belgique pour 2024
5.	Communiqué de presse de l'IBPT du 27 novembre 2025
6.	Rapport annuel 2025 de l'IBPT
7.	Courrier du 15 juillet 2026 de bpost à l'IBPT
8.	Courrier du 14 août 2026 de l'IBPT à bpost prolongeant le délai de réponse à la demande de publicité administrative
9.	**Décision attaquée** du 24 août 2026 prise par l'IBPT de mettre à charge de bpost une redevance de régulation pour l'année 2026 d'un montant de 3.858.500 euros
10.	Courrier du 27 août 2026 de l'IBPT notifiant la communication par Peppol de la décision attaquée
11.	Courrier du 28 août 2026 de l'IBPT, en réponse à la demande de publicité administrative de bpost
12.	Courrier du 28 septembre 2026 de bpost, contestant la redevance de régulation de 2026 et proposant un cantonnement
13.	Courrier du 5 octobre 2026 de l'IBPT, refusant le cantonnement
14.	Extrait du site de l'IBPT - Relations internationales - secteur postal

[*fin du document*]