



Service de Régulation du Transport
ferroviaire et de l'Exploitation de
l'Aéroport de Bruxelles-National

Avis n° A/2013/02/C

**du 4 septembre 2013 portant sur le modèle d'accord-cadre
de capacités d'infrastructure ferroviaire**

1. Objet de l'avis et principes

1. Conformément à l'article 25 de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'infrastructure ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et un candidat (entreprise ferroviaire) peuvent conclure un accord-cadre fixant leurs droits et obligations en ce qui concerne les capacités d'infrastructure et les principes de tarification, pour une durée dépassant une seule période de validité de l'horaire de service.
2. L'accord-cadre précise les caractéristiques des capacités d'infrastructure ferroviaire demandées par le candidat mais ne peut définir de sillon de façon détaillée. Il est établi pour répondre aux besoins commerciaux légitimes d'un candidat.
3. L'accord-cadre ne fait pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure concernée par d'autres candidats (entreprises ferroviaires).
4. L'accord-cadre peut être modifié afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure.
5. L'accord-cadre peut sanctionner les comportements ayant pour conséquence la modification ou la fin de l'accord.
6. Moyennant le respect de la confidentialité commerciale, les dispositions générales de l'accord sont communiquées à toutes les parties susceptibles d'utiliser les mêmes capacités.
7. En principe, l'accord-cadre est conclu pour une durée de cinq ans, renouvelable par périodes égales. Dans des cas spécifiques, une durée plus longue ou plus courte est possible. Toute durée supérieure à cinq ans doit être motivée par l'existence de contrats commerciaux ou d'investissements particuliers ou de risques
8. Les parties à l'accord-cadre peuvent demander l'avis de l'organe de contrôle sur sa compatibilité avec la loi du 4 décembre 2006 sur l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et ses arrêtés d'exécution.
9. Le modèle d'accord-cadre est élaboré par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et fait partie intégrante du document de référence du réseau.

2. Procédure

En date du 22 janvier 2013 la s.a. de droit public Infrabel a sollicité par courrier un avis en exécution de l'article 25 de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

Le 5 mars le Service de Régulation adressait au gestionnaire de l'infrastructure Infrabel une demande d'informations complémentaires.

Le 20 juin 2013 s'est tenue une réunion d'information, en présence de représentants d'Infrabel ainsi que de membres du Service de Régulation

3. Avis

Vu la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ci-après dénommée « la loi »; notamment les articles 21, 25, 25/1 et l'annexe II ;

Le Service de Régulation du Transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National ci-après dénommé « le Service de Régulation » formule l'avis suivant :

1. Structure de l'accord-cadre.

Le projet d'accord-cadre est constitué de deux parties, les conditions générales d'une part et des conditions particulières d'autre part. Il ressort de l'entretien du 20 juin 2013, que seules les conditions générales constitueront le modèle d'accord-cadre visé à l'article 25 et qui sera intégré au Document de Référence du Réseau. Le Service de Régulation considère que cette structuration en deux parties permet de concilier l'obligation d'assurer une publicité et une transparence suffisante dans l'allocation des capacités ferroviaires et la nécessité de préserver, sous l'angle commercial, la confidentialité de certaines informations.

Avec ce même souci d'équilibre entre ces deux intérêts, le Service de Régulation invite le gestionnaire d'infrastructure à faire figurer dans les conditions générales l'ensemble des dispositions contractuelles, à l'exception des informations strictement confidentielles qui figureront dans les conditions particulières.

Cet avis ne portant que sur les conditions générales, le Service de Régulation suggère aux parties signataires de solliciter auprès du Service, un avis en exécution de l'article 25 de la loi afin d'évaluer la compatibilité des conditions particulières avec la loi et ses arrêtés d'exécution.

2. Entrée en vigueur des accords-cadres visés à l'article 25/1 de la loi.

Conformément à l'article 25/1 de la loi, le Service de Régulation est chargé d'autoriser l'entrée en vigueur d'éventuels accords-cadres visés à l'article 25/1, tant pour ce qui concerne les conditions générales que pour les conditions particulières. Pour la bonne information des parties signataires, le Service de Régulation suggère d'indiquer dans l'accord-cadre, ce mécanisme d'entrée en vigueur prévu à l'article 25/1.

Le Service de Régulation attire l'attention sur le fait que le Document de Référence du Réseau va au-delà de cette compétence en précisant que « *l'organe de contrôle est chargé d'autoriser l'entrée en vigueur d'un accord-cadre* », ce qui englobe tous les accords-cadres. Or, l'article 25/1 ne vise que « *les accords pour les candidats assurant des services avant le 1^{er} janvier 2010, afin de tenir compte des investissements spécifiques ou de l'existence de contrats commerciaux.* ». Le Service de Régulation propose donc de corriger le DRR en précisant que les autorisations d'entrée en vigueur ne visent que les accords spécifiques visés par l'article 25/1 de la loi.

Cette compétence limitée du régulateur ne fait pas obstacle à la faculté pour les parties signataires d'un accord-cadre de solliciter un avis en exécution de l'article 25 de la loi.

3. Modifications de l'accord-cadre

L'article 3.1. du projet précise qu'Infrabel « se réserve le droit de déterminer souverainement, et de supprimer, modifier ou suspendre les sillons attribués à l'Entreprise ferroviaire... ».

Le Service de Régulation estime que cette faculté unilatérale de modification ou suppression de sillons doit être associée au principe de répartition équitable des capacités disponibles prévu à l'article 29 de la loi.

Dans cette mesure, le Service de Régulation estime opportun de prévoir que la modification ou la suppression d'un sillon donnera lieu à une motivation préalable du gestionnaire de l'infrastructure. Cette motivation ne s'appliquerait toutefois pas aux situations de nécessité absolue visée à l'article 44 de la loi.

4. La durée de validité de l'accord-cadre

Le Service de Régulation constate que le projet d'accord-cadre prévoit une durée maximale de cinq ans, conformément à la période de validité prévue à l'article 25 de la loi. Il considère en outre que la fixation d'une durée maximale est de nature à répondre aux besoins légitimes des entreprises ferroviaires et favorise la gestion optimale des capacités.

5. La définition des capacités réservées

La définition des capacités réservées doit rester générale et ne peut en aucun cas prévoir de définition précise de sillons, conformément au prescrit de l'article 25 de la loi. L'article 2 du projet d'accord-cadre rappelle fort opportunément ce principe.

Ce niveau de précision doit être cependant évalué au cas par cas, à partir des projets de conditions particulières communiquées par les parties signataires à un accord-cadre.

6. La réserve de capacité ferroviaire

En tout état de cause, l'accord-cadre ne peut faire obstacle à l'utilisation des infrastructures ferroviaires par d'autres opérateurs¹. Si l'affectation de maximum de 60 % des sillons élémentaires² à l'ensemble des accord-cadre ne semble pas a priori excessive, il convient de s'assurer que cette limite n'autorise pas un candidat ou plusieurs candidats à réserver dans le même temps l'essentiel des capacités rares (ex. : la jonction Nord/Midi), ce qui pourrait avoir pour conséquence de limiter *de facto* la mise en œuvre d'un service ferroviaire.

Dès lors, le Service de Régulation propose de maintenir le taux maximum de 60% pour les capacités affectées à l'ensemble des accords-cadres, pour autant que cela ne fasse pas obstacle à l'octroi effectif d'un sillon, en raison de l'indisponibilité de capacités d'infrastructure rares.

En sus, il convient de définir à l'article 1^{er} la notion de « sillons élémentaires » prévue à l'article 3.3. du projet d'accord-cadre.

7. La gestion optimale des capacités

La conclusion d'un accord-cadre s'inscrit dans la gestion optimale des capacités disponibles, conformément au principe établi à l'article 29 de la loi³. Ceci impose de limiter autant que

¹ Voy. art. 25 de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

² Art. 3.3. du projet d'accord-cadre

³ Loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

possible les réservations excessives de capacités d'infrastructure par un ou plusieurs opérateurs, tout en gardant la possibilité de réaliser des ajustements opérationnels. Le projet d'accord-cadre prévoit que lorsqu'une entreprise ferroviaire assure moins de 80% des circulations prévues, Infrabel se réserve le droit de réduire les capacités réservées.

A ce stade, le Service de Régulation ne dispose pas des données suffisantes pour évaluer si ce taux minimal de 80 % est opportun. Une analyse ultérieure sur cet aspect devra être menée.

Sur le principe en revanche, le Service de Régulation considère que la possibilité de révision des capacités attribuées par le gestionnaire de l'infrastructure⁴ est de nature à favoriser l'optimalisation de l'utilisation des capacités. Cette optimalisation implique que les entreprises ferroviaires réservent les capacités qui seront réellement utilisées et ne procèdent pas à des sursréservations excessives.

En ce qui concerne la faculté de renonciation d'une entreprise ferroviaire aux capacités réservées, il convient de tenir compte du système de tarification⁵ qui permet de ne pas devoir payer de redevances si la renonciation intervient avant les soixante jours de leur utilisation.

Le Service de Régulation est par conséquent d'avis qu'il convient de responsabiliser les entreprises ferroviaires pour qu'elles ne procèdent pas à des sursréservations disproportionnées, étant donné qu'elles bénéficient déjà d'une large possibilité de ne pas payer un sillon réservé. Dans ce sens, le Service de Régulation suggère de limiter au strict minimum la possibilité de pouvoir renoncer à une capacité réservée au moyen d'un accord-cadre. Le risque de préjudice est plus difficile à absorber pour le gestionnaire de l'infrastructure et les autres entreprises ferroviaires lorsque la renonciation porte sur un volume global de capacités réservées important. A contrario, lorsque le volume total de capacité réservé est faible, le préjudice est potentiellement moins important.

Dès lors, le Service de Régulation suggère que le taux maximal de réduction des capacités soit inversement proportionnel à la capacité réservée par un opérateur.

p. ex. :	capacité réservée: 40%	réduction maximale relative 5%
	capacité réservée: 10%	réduction maximale relative: 15%
	capacité réservée: 5%	réduction maximale relative 20%

8. La renonciation aux sillons

Le projet d'accord-cadre prévoit, à l'article 4.1., que les dispositions du Document de Référence du Réseau et du contrat d'utilisation relative à la procédure de renonciation aux sillons ne sont pas applicables.

Le Service de Régulation considère que cette dérogation comporte un risque ultérieur de traitement discriminatoire, dans la mesure où aucune autre procédure transparente et neutre n'est prévue. En outre, il conviendrait de préciser les motifs qui justifient cette dérogation.

Le Service de Régulation considère également qu'une clause de renonciation à un sillon ne devrait pas se trouver dans cet accord-cadre⁶, puisque ce dernier ne concerne que les capacités d'infrastructure au sens large et ne porte en aucun cas sur la définition d'un sillon particulier.

⁴ Article 3.4. du projet d'accord-cadre

⁵ Le système de tarification prévu à l'article 28 de l'AR du 9 décembre 2004 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire prévoit que toute renonciation à la capacité endéans les soixante jours avant le jour de son utilisation ne donne pas lieu à une facturation.

⁶ à l'article 4.1. du projet d'accord-cadre

Pour le surplus, l'article 28 de l'AR du 9 décembre 2004⁷ fixe les délais de renonciation et les redevances correspondantes dues par l'entreprise ferroviaire. Un rappel à cette disposition améliorerait l'information des parties signataires.

Les accords-cadres ne pourront en aucun cas déroger aux dispositions légales ou réglementaires en vigueur, notamment à l'article 28 de l'AR du 9 décembre 2004.

9. Les services internationaux.

Dans le cas de réservation de capacités d'infrastructure destinées à l'exploitation de services internationaux, l'article 31/1 de la loi impose que le candidat en informe Infrabel mais aussi le Service de Régulation. Le projet d'accord-cadre devrait être adapté dans ce sens.

10. L'indemnisation par le gestionnaire de l'infrastructure

Si le principe d'une indemnisation (art. 5) par le gestionnaire d'infrastructure peut sembler légitime au regard de l'équilibre des prestations réciproques entre les parties, il convient toutefois de veiller à ce que l'ensemble des indemnisations ne constitue pas une charge financière excessive dans la gestion de l'infrastructure ferroviaire et ne puisse être considéré comme une forme de subsides croisés.

Le Service de Régulation suggère que toute indemnisation liée à l'exécution d'un accord-cadre soit limitée et au minimum déterminable au moment de la signature de l'accord-cadre. En tout état de cause, le système d'indemnisation doit être non-discriminatoire pour l'ensemble des entreprises ferroviaires.

Une indemnisation forfaitaire limitée à la redevance due pour la capacité non-fournie, comme prévue à l'article 5.1. répond à ces critères.

11. Tarification et conditions de paiement

Les principes tarifaires et les modalités de paiement sont prévues pour l'essentiel par la loi du 4 décembre 2006⁸ ainsi que dans l'AR du 9 décembre 2004⁹. En tout état de cause, les accords-cadres ne peuvent déroger à ces dispositions, sauf si cela est expressément prévu. Afin de limiter le risque de traitement discriminatoire et favoriser la transparence dans la perception des redevances d'infrastructure, le Service de Régulation propose que toutes les dispositions complétant le cadre légal ou réglementaire figurent dans les conditions générales et non dans les conditions particulières.

12. Incompatibilité

Le projet d'accord-cadre prévoit à l'article 14 que les dispositions des conditions particulières prévalent sur les conditions générales.

S'il est d'usage dans le système juridique belge de faire prévaloir les dispositions particulières par rapport aux dispositions générales, en application de l'adage *lex specialis derogat legi generali*, le Service de Régulation considère que dans le cas d'espèce, il est essentiel d'offrir à l'ensemble des usagers du réseau ferroviaire, les garanties de transparence que requiert un système de réservation de capacités d'infrastructure.

⁷ Arrêté royal du 9 décembre 2004 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

⁸ Loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, art. 46 et suivants

⁹ Arrêté royal du 9 décembre 2004 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, art. 19 et suivants

Dans cette mesure, le Service de Régulation estime plus opportun de prévoir, à l'article 14, une prévalence des conditions générales. Cette prévalence s'inscrit dans le principe établi au point 1 qui consiste à limiter au strict minimum les dispositions figurant dans les conditions particulières.

13. Résiliation

L'article 10.2. prévoit la résiliation de plein droit et moyennant indemnités de l'accord-cadre, en cas de transfert de capacités à des tiers sans l'accord préalable écrit d'Infrabel. Tel que rédigé, cette disposition pourrait laisser entendre qu'une cession de capacité est autorisée moyennant l'accord écrit d'Infrabel. Or l'art. 30 de la loi du 4 décembre 2006 est clair sur cet aspect : *« les capacités disponibles de l'infrastructure ferroviaire affectées à un candidat ne peuvent être transférées à un autre candidat ou à un autre service. Toute transaction relative aux capacités d'infrastructure est interdite et entraîne l'exclusion de l'attribution de capacités pour l'horaire de service en cours »*.

Le Service de Régulation propose donc de supprimer cette hypothèse.

Bruxelles, le 4 septembre 2013

**Pour le Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de
l'Aéroport de Bruxelles-National,**

Le Directeur,

Serge DRUGMAND