



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

**Décision D-2020-06-S dans le cadre de la mission de contrôle « planification du
renouvellement et entretien programmé et non programmé »**

1. Objet

1. Le Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National (ci-après « le Service de Régulation ») a lancé une mission de contrôle concernant le processus de planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé par le gestionnaire de l'infrastructure. L'objectif de cette mission de contrôle était, d'une part, de mieux comprendre la manière dont le travail est organisé au sein d'Infrabel et, d'autre part, d'identifier les principaux goulets d'étranglement dans le processus.

2. Base légale

2. Sur la base de l'article 62, §3, 11° de la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire – ci-après dénommée « le Code ferroviaire », le Service de Régulation est habilité à contrôler de sa propre initiative les éventuels aspects illégitimes, discriminatoires ou désavantageux du traitement du candidat pour ce qui concerne les éléments énumérés au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 1° à 9°. Dans ce 5^e paragraphe, le point 8 donne au Service de Régulation le pouvoir d'effectuer des missions de contrôle concernant le processus de planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé.
3. Cette décision est prise conformément à l'article 63, §3 du Code ferroviaire, qui dispose que : « *En exécution de ses missions de contrôle et de recours administratif, l'organe de contrôle prend toute mesure nécessaire, y compris des mesures conservatoires et des amendes administratives, pour mettre fin aux infractions relatives au document de référence du réseau, à la répartition des capacités, des redevances d'utilisation de l'infrastructure et aux dispositions en matière d'accès, conformément aux articles 64 et 65, et notamment en matière d'accès aux installations de service conformément à l'article 9* ».
4. « *L'organe de contrôle statue dans les cas visés à l'article 63, § 3, après avoir entendu les parties en cause, dans les six semaines qui suivent la réception de toutes les informations utiles.*

3. Faits et rétroactes

5. Par lettre recommandée du 28 février 2019, le Service de Régulation a informé Infrabel qu'une mission de contrôle concernant le « processus de planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé » avait été lancée.
6. Le Service de Régulation a pris l'initiative de cette mission de contrôle car le problème des travaux est régulièrement évoqué dans ses contacts avec le marché. En outre, il y avait aussi l'impact de la problématique relative à la procédure de sécurité S460¹.

¹ Voir les décisions D-2018-14-C / D-2019-01-S / D-2020-01-SC prises par le Service de Régulation

7. Dans le cadre de l'enquête, le Service de Régulation s'est réuni plusieurs fois avec le gestionnaire de l'infrastructure et s'est également concerté avec les entreprises ferroviaires.
8. Le 28 août 2020, le Service de Régulation a remis un rapport à Infrabel dans le cadre de cette mission de contrôle. Ce rapport a formulé diverses recommandations concernant le processus de planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé du gestionnaire d'infrastructure.
9. Conformément à l'article 65 du Code ferroviaire, Infrabel a eu la possibilité d'être entendu par écrit, et ce sous la forme d'une réponse écrite au rapport établi par le Service de Régulation dans le cadre de la mission de contrôle. Le 29 septembre 2020, Infrabel a communiqué cette réponse au Service de Régulation. Cette réponse décrit, pour chacune des recommandations, s'il y a déjà conformité ou si des mesures doivent encore être prises, et lesquelles, pour s'y conformer.
10. Le 13 novembre 2020, le Service de Régulation a informé Infrabel être en possession de toutes les informations et prendre une décision dans un délai de six semaines.

4. Analyse

11. Au cours de l'enquête, le Service de Régulation a identifié plusieurs points à améliorer en ce qui concerne le processus de planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé. En même temps, Infrabel avait déjà commencé à réviser ces processus. En conséquence, le Service de Régulation a décidé de formuler des recommandations dans son rapport afin de soutenir et d'orienter cette révision.
12. Dans son rapport, le Service de Régulation a formulé un total de 14 recommandations, qui sont présentées ci-dessous, ainsi que la réaction d'Infrabel à ces recommandations.

4.1. Réaction d'Infrabel aux quatorze recommandations du Service de Régulation

- ✓ *Recommandation 1 - Un service unique pour planifier et suivre toutes les restrictions temporaires de capacité et ce, pour l'ensemble du réseau*

13. Infrabel a créé un nouveau service qui répond à cette recommandation du Service de Régulation. Ce nouveau service, I-CBE.3, centralise les activités de planification (sillons et demandes de travaux). En outre, Infrabel est en train d'améliorer ses procédures de demande de travaux et de programmation des travaux d'infrastructure.
14. Le Service de Régulation estime que la création de ce nouveau service est un pas dans la bonne direction. L'amélioration des processus liés aux demandes de travaux et à la programmation des travaux d'infrastructure sera suivie de près.

- ✓ *Recommandation 2 - Un système informatique approprié pour soutenir le service dans l'accomplissement de cette tâche et fournir une vue d'ensemble de toutes les demandes et des conflits potentiels*

15. En ce qui concerne ICT, Infrabel reconnaît que la situation actuelle pose encore quelques problèmes, comme l'absence de détection automatique des conflits entre les sillons planifiés et les travaux non repris dans l'horaire. Infrabel effectuera une analyse de marché afin de trouver une solution informatique intégrée. En attendant, tout est mis en œuvre pour assurer une cohérence totale entre les systèmes actuellement utilisés.

16. Le Service de Régulation constate qu'Infrabel travaille sur une solution pour répondre à la deuxième recommandation du rapport. Cependant, jusqu'à ce qu'un système totalement intégré puisse être mis en œuvre, Infrabel doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter les conflits ou pour les détecter et les résoudre le plus rapidement possible.

- ✓ *Recommandation 3 - Rédiger des descriptions claires de processus*

17. Infrabel se dit occupé à améliorer tous ses processus liés aux travaux et à l'attribution des sillons. Toutes les procédures ajustées seront présentées et discutées avec les candidats lors des réunions du sous-groupe « Travaux et attribution des sillons » du mécanisme de coordination établi dans le cadre de l'article 26/3 du Code ferroviaire. En outre, le Service de Régulation en sera également tenu informé.

18. Le Service de Régulation suivra cette évolution des processus et des descriptions de processus.

- ✓ *Recommandation 4 - Les ressources disponibles devraient être affectées en priorité aux tâches essentielles d'Infrabel*

19. Dans sa réponse, Infrabel fait savoir que tout sera mis en œuvre pour l'accomplissement de ses missions avec les ressources disponibles tout en veillant à prendre les décisions qui auront le moins d'impact possible sur les clients.

20. Le Service de Régulation prend acte de cette déclaration.

- ✓ *Recommandation 5 - Les dispositions de la décision déléguée (UE) 2017/2075 doivent être respectées*

21. Infrabel affirme se conformer aux dispositions de la décision déléguée (UE) 2017/2075. Des informations supplémentaires sur la planification et la publication des travaux ont été intégrées dans le document de référence du réseau 2022. Infrabel annonce également que tous les candidats, qu'ils soient ou non des entreprises ferroviaires, ainsi que les opérateurs d'installations de service peuvent accéder au Business Corner à leur demande. Enfin, Infrabel établira également les critères du point 17 de la décision déléguée. Ce point sera discuté dans le sous-groupe « Travail et attribution de sillons » du mécanisme de coordination.

22. En outre, Infrabel fait référence à un nouveau projet qui a été lancé dans le but de construire un modèle de capacité efficace et d'établir une carte d'infrastructure à long terme basée sur ce modèle. L'objectif est d'utiliser cette perspective à long terme pour établir un phasage et donc une planification des grands projets d'investissement.
23. Le Service de Régulation note que le document de référence du réseau contient effectivement plus d'informations sur, entre autres, les délais de publication imposés par l'acte délégué. On constate aussi une plus grande implication des parties prenantes (voir également ci-dessous).
24. Toutefois, l'implication des opérateurs d'installations de services reste une faiblesse. Le Service de Régulation demande donc à Infrabel d'accorder plus d'attention à cette question. Le fait de rendre véritablement publique la planification des travaux d'infrastructure pourrait y contribuer, par exemple via un lien dans le document de référence du réseau. Selon Infrabel, même s'il est facile d'accéder au Business Corner, cela reste malgré tout un obstacle supplémentaire qui empêche une réelle participation de toutes les parties prenantes au processus de consultation.
25. Le Service de Régulation demande donc à Infrabel d'intensifier ses efforts pour impliquer toutes les parties prenantes dans le processus. En outre, la mise en œuvre pratique des dispositions de l'acte délégué sera contrôlée par le Service de Régulation.
- ✓ *Recommandation 6 - La concertation avec les parties prenantes devrait évoluer vers un véritable processus de concertation*
26. Infrabel a pris des mesures pour mettre en place un véritable processus de concertation et pour tenir compte des différents commentaires formulés par les candidats. Des réunions semestrielles seront organisées, avec rédaction de procès-verbaux. L'intention est de publier systématiquement ces rapports au Business Corner à l'avenir. Enfin, Infrabel a également déclaré se charger de la coordination des chantiers de manière à minimiser l'impact sur les candidats.
27. Le Service de Régulation constate que la concertation entre les parties prenantes évolue dans le bon sens. Toutefois, des problèmes subsistent, comme indiqué ci-dessus dans la recommandation 5, au niveau de l'implication des exploitants d'installations de service. Le Service de Régulation demande donc à Infrabel de faire des efforts supplémentaires à cet égard.
- ✓ *Recommandation 7 - S'assurer que toutes les parties prenantes sont présentes aux réunions et que les décisions sont entérinées dans les rapports*
28. Infrabel précise que toutes les parties concernées sont systématiquement invitées et que, le cas échéant, les exploitants d'installations de service ou d'autres parties prenantes peuvent également être invités s'il y a certains des points qui les concernent ou pour lesquels leur contribution est opportune. Les procès-verbaux de toutes les réunions sont préparés et envoyés à tous les participants. Dans un avenir proche, Infrabel affinera encore ces documents de procédure et accordera une attention particulière à l'inclusion systématique des décisions et des points d'action. On examinera également quel est le canal le plus accessible à tous pour la diffusion des documents.

29. Le Service de Régulation note qu'Infrabel a l'intention d'améliorer le système des procès-verbaux. Comme mentionné ci-dessus, le Service de Régulation estime qu'il serait bon de rendre la planification des travaux véritablement publique afin de pouvoir atteindre toutes les parties prenantes de manière simple. Cela permettra de mieux garantir que toutes les parties prenantes concernées sont contactées et que cela ne dépendra plus de l'évaluation d'Infrabel.

✓ *Recommandation 8 - N'ajuster les processus qu'après une évaluation approfondie et une concertation avec les parties prenantes*

30. Infrabel indique que, depuis début 2020, la concertation, dans le cadre de l'adaptation des processus, a lieu systématiquement via le sous-groupe « Travaux et attribution des sillons » et qu'il en sera de même à l'avenir.

31. Le Service de Régulation convient que ce sous-groupe peut être l'un des forums dans lesquels les processus seront discutés avec les parties prenantes. Toutefois, à l'heure actuelle, seules les entreprises ferroviaires sont invitées à participer à ce sous-groupe. Mais les processus peuvent également avoir un impact sur d'autres parties prenantes telles que les exploitants d'installations de service. Il est important que toutes les parties prenantes concernées par les processus soient impliquées. Le Service de Régulation demande donc à Infrabel d'en tenir compte lors de la révision de ses processus.

✓ *Recommandation 9 - Il convient d'assurer une communication claire et conviviale avec les candidats en accordant une attention particulière au BNX*

32. Infrabel convient que le contenu du BNX – et certainement les travaux du BNX – est parfois complexe et technique. En collaboration avec les entreprises ferroviaires, Infrabel examinera les solutions possibles à ce problème. À l'automne 2020, les entreprises ferroviaires seront consultées pour voir comment améliorer le contenu du BNX et sa communication.

33. Le Service de Régulation prend note des travaux qu'Infrabel entreprendra avec les entreprises ferroviaires afin de parvenir à un BNX plus simple et plus clair. Le Service de Régulation souhaite être tenu informé de l'issue de ce processus.

✓ *Recommandation 10 - En cas d'annulation des travaux, les candidats doivent être informés dans les meilleurs délais*

34. Infrabel a détaillé le processus d'annulation des travaux et a soumis le processus adapté au sous-groupe « Travaux et attribution des sillons » du mécanisme de coordination. Ce processus sera encore adapté pour tenir compte des commentaires des candidats.

35. Le Service de Régulation prend note des démarches entreprises par Infrabel et continuera à suivre l'évolution de ce processus.

- ✓ *Recommandation 11 - Il convient d'accorder une grande attention à la mise en place d'itinéraires alternatifs*

36. Lors de la planification des travaux, Infrabel veille à ce qu'une alternative soit toujours disponible et tente de minimiser tout impact sur l'organisation du candidat. Cependant, il n'est pas toujours possible de fournir une alternative de manière correcte et concluante car Infrabel ne dispose pas toujours de toutes les informations nécessaires. C'est pourquoi, au moment de la planification des travaux, Infrabel choisit de préserver les itinéraires alternatifs les plus viables en se basant, entre autres, sur le feedback des candidats.

37. Le développement d'un itinéraire alternatif détaillé se déroule semaine après semaine, Infrabel mettant tout en œuvre pour publier le service de train BNX à la fin de la semaine X-10. Cela permet de s'assurer que ni des travaux, ni des trains supplémentaires ne sont programmés sur les itinéraires de déviation. Cependant, il y a aussi le problème de l'absence d'un outil de planification intégré pour identifier les conflits potentiels entre la planification des travaux et la planification des sillons (voir aussi la recommandation 2). Mais en raison de la nouvelle structure, l'affectation de travaux supplémentaires à court terme et le traitement des sillons ad hoc à court terme relèvent désormais de la responsabilité d'un seul service.

38. Le Service de Régulation estime que le fait de regrouper l'affectation des travaux et l'attribution des sillons sous un seul service constitue une amélioration majeure, car un seul service a désormais la visibilité de cette planification. Garder libres des itinéraires de déviation est également une bonne évolution (voir également la recommandation 12). Ces efforts devraient également être suivis par des systèmes ICT appropriés.

- ✓ *Recommandation 12 - Le gestionnaire d'infrastructure doit avoir une vision claire de la capacité disponible sur les itinéraires de déviation. Les itinéraires alternatifs doivent être attribués dès que possible*

39. Infrabel a apporté des adaptations à ses processus et, depuis septembre 2020, maintient les itinéraires alternatifs libres dans l'outil de planification UPM sous la rubrique « infrastructure à maintenir libre ». Cela permet de programmer tous les éventuels travaux supplémentaires ou sillons à ajouter afin de détecter immédiatement s'il y a un conflit au niveau de cette « infrastructure à maintenir libre ». En outre, Infrabel travaille sur des directives qui garantiront que, lorsqu'un chantier est programmé, la capacité est automatiquement maintenue libre sur d'autres lignes afin de prévoir des itinéraires de déviation. Ces directives seront discutées dans le sous-groupe « Travail et attribution de sillons ».

40. Le Service de Régulation est d'avis que cette adaptation constitue une amélioration significative et suivra l'évolution ultérieure (lignes directrices).

- ✓ *Recommandation 13 - Il convient de réfléchir à la manière dont les incidents peuvent être traités plus efficacement*

41. Infrabel examine actuellement le processus des travaux urgents et la manière d'améliorer encore le traitement des incidents. La justification des travaux urgents sera également examinée. Les résultats de ce projet d'amélioration seront discutés avec le sous-groupe « Travail et attribution des sillons ».
42. Le Service de Régulation est d'avis que les mesures ci-dessus constituent une bonne évolution et répondent à la recommandation du service. Là aussi, le Service de Régulation suivra les étapes ultérieures.
- ✓ *Recommandation 14 - Renforcer et institutionnaliser la coordination avec les pays voisins*
43. Infrabel examinera comment le processus de coordination existant peut encore être amélioré et organisera, entre autres, une réunion plénière de tous les gestionnaires d'infrastructure voisins.
44. La coopération avec les gestionnaires d'infrastructures voisins est essentielle, notamment en raison de la situation centrale du réseau belge et de son interconnexion avec celui des pays voisins. Cependant, à l'heure actuelle, cette coopération n'est pas suffisamment développée. Les réponses d'Infrabel à cette recommandation restent également très vagues et peu concrètes. Le Service de Régulation invite donc Infrabel à améliorer et intensifier cette coopération et à aboutir à une véritable structure de concertation institutionnalisée.

4.2. Conclusion

45. Le Service de Régulation est satisfait de constater qu'Infrabel a suivi presque toutes les recommandations ou s'efforce de les suivre dans un avenir proche. Toutefois, selon le Service de Régulation, certains points ne sont pas encore suffisamment pris en compte par le gestionnaire d'infrastructure, notamment la coopération avec les gestionnaires d'infrastructure voisins et la participation des exploitants d'installations de service au processus. Dès que la révision des processus de planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé sera terminée, le Service de Régulation les analysera.

5. Décision

Vu que le 28 février 2019, le Service de Régulation a commencé une mission de contrôle concernant la planification du renouvellement et l'entretien programmé et non programmé ;

Vu le rapport d'enquête, qui précise que le Service de Régulation a remis un rapport à Infrabel dans le cadre de cette mission de contrôle ;

Vue la réponse reçue d'Infrabel à ce rapport d'enquête ;

Considérant l'analyse réalisée ci-dessus ;

Vu ce qui précède, le Service de Régulation prend la décision suivante sur base de l'article 63, §3 du Code ferroviaire :

- Les recommandations 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12 et 13 sont soit déjà mises en œuvre par le gestionnaire d'infrastructure, soit des mesures ont déjà été prises pour y répondre. Le Service de Régulation demande à être tenu informé de tous les développements ultérieurs ;
- Le gestionnaire de l'infrastructure doit s'efforcer d'associer plus étroitement les exploitants des installations de service au processus de planification du renouvellement et de l'entretien programmé et non programmé (recommandations 5, 6, 7 et 8) ;
- Le Service de Régulation demande au gestionnaire d'infrastructure d'intensifier la coopération avec les gestionnaires d'infrastructure voisins et de mettre en place une structure de concertation institutionnalisée (recommandation 14).

Dans l'intérêt de toutes les parties, le Service de Régulation demande que le gestionnaire d'infrastructure se conforme aux points ci-dessus dans un délai raisonnable.

6. Possibilité de recours

Conformément à l'article 221/2 du Code ferroviaire, les parties en cause peuvent introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés de Bruxelles. Sous peine de nullité, le recours doit être introduit au plus tard 30 jours après la notification de la présente décision.

Le recours n'est pas suspensif, hormis lorsqu'il est introduit contre une décision du Service de Régulation qui inflige une amende administrative, en application des articles 63, §3 et 64 du Code ferroviaire ou lorsque la cour prononce la suspension de la décision attaquée.

Le Code judiciaire est d'application en ce qui concerne la procédure, la Cour des marchés statuant comme en référé.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 2020

Pour le Service de Régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National,

Serge DRUGMAND

Directeur