



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

CONSULTATION PUBLIQUE

CONSULT-2024-01

concernant

le projet législatif créant l'Agence fédérale de Régulation des Transports

DISPOSITIONS ET MODALITÉS PRÉALABLES DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

1. OBJET DE LA CONSULTATION

Ceci constitue le document de consultation publique publié sur le site web du Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National (ci-après « le Service de Régulation ») ainsi que sur la page LinkedIn de ce dernier et ayant pour objet **« Le projet législatif créant l'Agence fédérale de Régulation des Transports »**.

A l'initiative de Madame Petra De Sutter – Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et des Postes, et également ministre de référence pour le Service de Régulation – un projet de loi et ses arrêtés d'exécution sera prochainement déposé en vue de répondre aux dispositions européennes imposées en matière d'indépendance et d'organisation de l'autorité de régulation économique en matière de transport ferroviaire et de redevances aéroportuaires.

Le Service de Régulation a été créé en 2004 afin d'assurer les tâches de la régulation économique du secteur ferroviaire et aéroportuaire. Cette création n'a pas été finalisée dans la mesure où les exigences européennes en matière d'indépendance et d'organisation n'ont pas été remplies. Le projet de la ministre De Sutter vise donc à répondre à la plupart des exigences européennes.

Vous trouverez donc ci-joint le projet de note au Conseil des ministres qui présente les grandes lignes du projet de loi et ses arrêtés d'exécution.

En tant que partie prenante de l'un des secteurs régulés, nous vous demandons votre avis sur le présent projet.

2. PUBLIC CIBLE

Par le biais de cette consultation, **les candidats, le gestionnaire de l'infrastructure, les exploitants des installations de service, l'exploitant et les usagers de l'aéroport de Bruxelles-National, et les autres parties intéressées** sont consultés.

3. RÉACTIONS

Les parties intéressées peuvent, si elles le souhaitent, formuler des observations écrites sur le projet législatif. **Ces observations seront transmises à la ministre.**

Les modalités suivantes s'appliquent au dépôt d'observations écrites :

- *Période de consultation* : la période de consultation se termine le 17 janvier 2024 à 17.00 CET inclus.
- *Modalité de transmission des observations* : par e-mail à info@regul.be, avec la mention « CONSULT-2024-01 » dans l'objet de l'e-mail.
- *Personne de contact et/ou coordonnées de contact pour tous renseignements* : Monsieur Marc Hinoul, GSM 0032 477/78 79 19

4. CONFIDENTIALITÉ ET PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Si la personne intéressée estime que ses observations comportent des informations confidentielles, ces informations doivent être indiquées précisément et sans ambiguïté comme étant confidentielles. En outre, les raisons de la confidentialité et l'éventuel désavantage ou préjudice que pourrait subir le répondant si ces informations confidentielles étaient malgré tout publiées doivent être stipulés. Si la personne morale intéressée estime avoir une raison valable pour que son nom ne soit pas divulgué, elle le motive dans sa réponse.

Les noms et autres données à caractère personnel des personnes physiques sont soumis à la législation sur la protection des données et ne seront pas publiés.



**CELLULE STRATEGIQUE DE LA VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE LA FONCTION
PUBLIQUE, DES ENTREPRISES PUBLIQUES, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA POSTE**

NOTE AU CONSEIL DES MINISTRES

Objet: L'avant-projet de loi portant la création de l'Agence fédérale de Régulation du Transport et portant la modification du Code ferroviaire et la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, et les projets d'arrêté royal pour l'exécution de cet avant-projet de loi.

1. Introduction et/ou rétroactes

Le Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'aéroport Bruxelles-National constitue l'entité en charge de la régulation économique des marchés des services ferroviaires et des activités aéroportuaires de Bruxelles-National. Cet organisme fut créé par arrêté royal du 25 octobre 2004. Dans sa forme originelle, le Service de Régulation constituait un département spécifique du SPF Mobilité et Transport.

Cette intégration au sein de l'administration fit l'objet de vives critiques de la part de la Commission européenne qui pointait le manque d'indépendance de l'instance de contrôle. Afin de répondre à ces critiques, l'organe de contrôle fut sorti du giron du SPF Mobilité et Transport en 2012.

Cette adaptation n'est toutefois pas suffisante, dans la mesure où l'obligation d'indépendance est prévue en des termes clairs:

- « un organisme est une autorité autonome juridiquement distincte et indépendante sur les plans organisationnel, fonctionnel, hiérarchique et décisionnel, de toute autre entité publique ou privée »¹ ;
- « une autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires aéroports et de tous les transporteurs aériens »².

Par ailleurs, le lien avec le SPF Mobilité subsiste aujourd'hui puisque le SPF assure toujours les principales prestations liées à la gestion (P&O, budget, logistique et ICT).

Il convient également de considérer que l'absence d'indépendance est d'autant plus délicate qu'en Belgique l'Etat fédéral est également actionnaire des deux gestionnaires d'infrastructure que sont Brussels Airport Company pour le secteur aéroportuaire et Infrabel pour le secteur ferroviaire.

Pour le secteur aéroportuaire la directive 2009/12/CE renforce encore plus l'indépendance du régulateur lorsque l'Etat détient une participation ou un contrôle de l'exploitant. Or, dans le cas de la Belgique cette hypothèse est rencontrée puisque l'Etat fédéral détient 25 % (+une voix) de l'exploitant BAC. La directive prévoit dès lors l'obligation de procéder à une séparation juridique et décisionnelle entre le propriétaire (l'Etat Belge) et l'autorité de supervision (le régulateur). Dans la situation actuelle, l'indépendance du régulateur n'est donc pas assurée.

¹ Art. 55 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 portant création d'un espace ferroviaire unique européen.

² Art. 11.3. la directive européenne 2009/12/CE du 11 mars 2009 en matière de redevances aéroportuaires

En matière ferroviaire, la transposition de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 portant création d'un espace ferroviaire unique européen devait avoir lieu au plus tard le 15 juin 2015. Par la modification du 11 septembre 2015, l'article 4 de l'arrêté de création du Service de Régulation fut effectivement modifiée par l'ajout du principe de « *juridiquement distincte et indépendante sur les plans organisationnel, fonctionnel, hiérarchique et décisionnel, de toute autre entité publique ou privée* ». En pratique cette indépendance n'a toutefois pas été concrétisée, notamment en raison :

- de l'absence de gestion du personnel (assurée par le SPF) ;
- de l'absence de séparation juridique du régulateur (les recours contre les décisions du régulateur doivent toujours être introduits contre le ministre de référence qui n'a jamais été impliqué dans le processus décisionnel);
- de l'absence de gestion financière (assurée par le SPF) et sous la supervision du ministre de référence.

Bien qu'en pratique, l'indépendance décisionnelle n'a pas été mise à mal durant cette législature, force est de constater que l'indépendance organisationnelle et fonctionnelle du régulateur n'est pas organisée. Les audits externes indépendants du Service de Régulation montrent que le développement de l'organisation n'est possible que si le statut - tant organisationnel que personnel - est conforme à la réglementation européenne. Le statut du personnel actuel n'offre aucune évolution/perspective de carrière aux employés, ce qui rend difficile la recherche des profils adéquats et augmente le risque de départ (*braindrain*). Par le passé, le Service de Régulation a déjà été confronté à plusieurs reprises au départ d'experts - après des années de formation (interne) approfondie. Les employés formés constituent un profil intéressant pour les acteurs des secteurs régulés (le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, l'exploitant d'aéroport), qui peuvent offrir une rémunération plus compétitive.

L'exécution des tâches assignées par la loi devient donc critique.

Dans le Rail Roadmap 2030³, Agoria, Voka, FEB, les ports belges, les fédérations de transport et les organisations du secteur demandent au gouvernement, en concertation avec le régulateur, de prévoir un réexamen des missions, tâches et ressources attribuées au service de régulation ferroviaire après une comparaison avec des régulateurs étrangers ou d'autres secteurs.

La Vision Rail 2040⁴ approuvée par le Conseil des Ministres le 6 mai 2022 y prête également attention : "*Une attention particulière sera également apportée aux différentes missions du Service de Régulation dont le rôle est d'une importance capitale pour l'avenir. L'objectif sera d'initier les réflexions sur ses activités actuelles et la pertinence de renforcer celles-ci.*"

Dès lors, il apparaît nécessaire de procéder à l'adoption d'un nouveau cadre légal et réglementaire qui puisse répondre aux obligations européennes en la matière, à l'image de ce qui existe déjà pour les autres régulateurs des industries de réseau⁵.

2. Exposé du dossier

Le présent projet transformant le Service de Régulation existant en une agence indépendante de régulation du Transport vise à résoudre les irrégularités et problèmes et à combler les lacunes juridiques mentionnés ci-dessus.

³ [Rail Roadmap 2030 - Rail Roadmap](#)

⁴ mobilit.belgium.be/fr/publications/le-rail-la-colonne-vertebrale-de-la-mobilite-en-belgique

⁵ CREG pour l'énergie, l'IBPT pour les télécommunications.

Il concerne l'ensemble des textes réglementaires suivants: une loi fondatrice, l'arrêté royal relatif au personnel, l'arrêté royal relatif à la comité de direction et l'arrêté royal relatif aux finances.

Loi de création

Cet avant-projet de loi est la loi organique qui crée l'Agence. La loi accorde la personnalité juridique et prévoit la gestion du personnel et la responsabilité financière de l'Agence.

Il s'agit de remédier à la transposition incomplète des obligations européennes.

Les principaux changements par rapport à la situation actuelle sont les suivants :

- L'Agence bénéficie d'une gestion financière autonome et, conformément à l'article 2, 3°, relève du champ d'application de la loi du 22 mai 2003 relative à l'organisation du budget et à la comptabilité de l'État fédéral. Tous les frais de personnel et de fonctionnement sont supportés par les recettes de l'Agence.
- Le ministre du Budget exerce un droit de regard sur les décisions de l'Agence qui ont un impact financier et budgétaire, selon les modalités fixées par le Roi.
- Dans les 12 semaines suivant l'entrée en fonction de ses membres, et tous les trois ans, le comité exécutif élabore un plan stratégique triennal et le présente à la Chambre des représentants.
- Le comité exécutif établit ensuite un plan de travail annuel qui s'inscrit dans le plan stratégique et rend public un rapport annuel sur ses activités et l'évolution du secteur ferroviaire et aérien.
- Tous les membres du comité exécutif sont entendus chaque année par la Chambre des représentants dans le mois qui suit la publication du rapport d'activité annuel.

Cette loi entrerait en vigueur le 20 mars 2025, après l'expiration des mandats actuels du directeur et du directeur adjoint.

Arrêté royal Personnel

Ce projet d'arrêté royal prévoit un statut moderne du personnel qui correspond au haut niveau d'expertise requis dans le domaine de la régulation économique, de la surveillance des marchés et de la concurrence. Il permet également une évolution de carrière pour les membres du personnel.

Il a été choisi pour correspondre aux barèmes de rémunération existants pour les fonctionnaires fédéraux. L'évolution de carrière proposée est similaire aux statuts du personnel d'organisations similaires.

Arrêté royal Comité de direction

La décision relative au statut des membres du comité de direction introduit les changements suivants par rapport à la situation existante au sein du Service de Régulation :

1. Le comité de direction de l'Agence à créer agit comme un organe collégial, contrairement à la situation actuelle du Service de Régulation où le directeur prend seul toutes les décisions.
2. Les barèmes salariaux des membres du comité de direction seront adaptés en fonction de la nouvelle organisation et des barèmes salariaux proposés pour le personnel.
3. L'optimisation du processus de sélection des membres du comité de direction (expertise requise, genre, classement)

Arrêté royal Finances

Les modifications proposées entraînent une augmentation des frais de fonctionnement. Le budget total de l'Agence à créer s'élèverait à 2.213.251 euros, contre 1.686.294 euros pour l'actuel Service de Régulation. Cette augmentation limitée est évidemment liée à l'amélioration des barèmes de rémunération du personnel mais aussi aux coûts supplémentaires engendrés par la personnalité juridique (les tâches de soutien à la charge de l'agence, loyer, obligations légales telles que

l'externalisation de la personne de confiance/conseiller de prévention, l'assurance accident du travail, etc.).

Pour corriger le déséquilibre historique selon lequel l'exploitant aéroportuaire Brussels Airport Company ne contribue pas aux coûts de fonctionnement du régulateur, un rapport de 30 à 70 % avec les utilisateurs est également envisagé, comme pour le transport ferroviaire.

La part globale de l'aviation dans la régulation des transports est estimée à 16%.

Schématiquement, les contributions des secteurs régulés se présenteraient comme suit, en notant que l'impact pour les différents acteurs est relativement limité.

	AS IS	TO BE
INFRABEL	€ 427.195,00 25,33%	€ 557.739,35 25,20%
SPOORWEGONDERNEMINGEN	€ 996.787,00 59,11%	€ 1.301.391,82 58,80%
BRUSSELS AIRPORT COMPANY	€ 0,00 0,00%	€ 106.236,07 4,80%
AIRLINES	€ 262.312,00 15,56%	€ 247.884,16 11,20%
	€ 1.686.294,00 100,00%	€ 2.213.251,39 100,00%

Sur le plan budgétaire, le service de régulation relève actuellement de l'article 33 du SPF Mobilité en tant que fonds budgétaire. Compte tenu de sa date de création, l'Agence sera inscrit au budget 2025 dans le cadre des institutions consolidées.

Arrêté royal relatif à la comptabilité

Cet arrêté définit les modalités du contrôle exercé par le ministre du Budget sur toutes les décisions de l'Agence qui ont un impact financier et budgétaire. Dans la pratique, le pouvoir de contrôle du ministre du Budget est délégué à un membre du Corps interfédéral de l'Inspection des finances.

En vertu de cet arrêté, l'Agence doit annuellement :

- Préparer et transmettre un budget au ministre du budget, qui le transmet également à la Chambre des représentants ;
- Préparer un compte d'exécution de son budget, appuyé par un compte de gestion, ainsi qu'un état de l'actif et du passif.

3. Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

N/A

4. Organes consultatifs internes et/ou externes

/

5. Communautés et/ou Régions

/

6. Inspection des Finances

L'avis de l'Inspection des Finances a été reçu le XX 2023.

7. Accord(s) préalable(s)

L'accord de la secrétaire d'État au Budget a été reçu le XX 2023

8. Groupe(s) de travail

l'avant-projet de loi et les projets d'arrêté royal ont été discuté au sein du groupe de travail « Coordination de la politique » du XX 2023.

9. Proposition de décision

Le Conseil des ministres marque son accord sur l'avant-projet de loi et les projets d'arrêté royal. Le Conseil des ministres charge la Ministre :

- de demander l'avis du Conseil d'État dans un délai de trente jours, conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;
- d'apporter, dans l'avant-projet de loi et les projets d'arrêté royal, les modifications dont la nécessité pourrait découler de l'avis du Conseil d'État ;
- de soumettre à nouveau tout projets modifié au groupe de travail sur la coordination générale de la politique afin de déterminer si les projets de texte doit être soumis à nouveau au Conseil des ministres ;
- de présenter et déposer au Parlement l'avant-projet de loi ;
- de soumettre les projets d'arrêté royal au Chef de l'État pour signature.

10. Membre du gouvernement qui introduit le dossier

Petra DE SUTTER

Vice-Première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste