



Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

**Commission ad hoc sur les questions
juridiques et la coopération
internationale**

**Ad-hoc-Ausschuss für Rechtsfragen
und internationale Zusammenarbeit**

**Ad hoc Committee on Legal Affairs and
International Cooperation**

LAW-23133-JUR 5

Original : EN

L'APPLICATION DES RU CUI AUX INSTALLATIONS DE SERVICE

Avis juridique consultatif sur l'interprétation des RU CUI

adopté par la Commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale à sa 5^e session, le 8 novembre 2023

I. INTRODUCTION

1. Le présent avis juridique consultatif sur l'interprétation des Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI – appendice E à la Convention, ci-après « RU CUI ») a pour objet de clarifier le champ d'application des RU CUI, et en particulier le terme « infrastructure ». Il a été préparé en réponse à une question du CIT quant à savoir si les dispositions des RU CUI s'appliquent aux installations de service fixes au sens de la directive 2012/34/UE. Or, la COTIF et plus particulièrement les RU CUI ne définissent ni ne se réfèrent aux « installations de service ».
2. L'interprétation des RU CUI est fondée sur :
 - leur caractère de droit international et la nécessité de promouvoir l'uniformité ;
 - la signification ordinaire de leurs termes à la lumière de leur objectif, de leur contexte historique et de leur système.

Une analyse juridique et les positions de parties prenantes enregistrées (CIT, RNE et le professeur Rainer Freise) ont été importantes dans la préparation du présent avis juridique consultatif. Il convient de noter d'emblée que le droit interne des membres de l'OTIF sert de référence contextuelle, mais ne fera pas l'objet d'un avis juridique.

3. Le présent avis juridique consultatif a été préparé sur la base des RU CUI telles qu'adoptées à la 5^e session de l'Assemblée générale (c'est-à-dire le Protocole de Vilnius), avec les modifications adoptées :
 - à la 24^e session de la Commission de révision (23-25.6.2009), qui sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2010,
 - à la 25^e session de la Commission de révision (25-26.6.2014), qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2015,
 - à la 13^e session de l'Assemblée générale (25-26.9.2018), qui ne sont pas encore entrées en vigueur.

II. RU CUI : CHAMP D'APPLICATION

A. Libellé des dispositions pertinentes

Article premier des RU CUI

4. En premier lieu, le champ d'application de RU CUI est analysé sur la base du libellé des dispositions pertinentes. Le champ d'application des RU CUI est défini dans leur article premier, § 1 :

« Les présentes Règles uniformes s'appliquent à tout contrat d'utilisation d'une infrastructure ferroviaire aux fins de transports internationaux au sens des Règles uniformes CIV et des Règles uniformes CIM. Il en est ainsi quels que soient le siège et la nationalité des parties au contrat. Les présentes Règles uniformes s'appliquent même lorsque l'infrastructure ferroviaire est gérée ou utilisée par des États ou par des institutions ou organisations gouvernementales. »
5. Le champ d'application des RU CUI a été modifié à la 13^e Assemblée générale en 2018. Bien que la modification de 2018¹ ne soit pas encore entrée en vigueur, il importe de s'y

¹ Modification de l'appendice E (CUI) - (Texte tel que modifié par la 13^e Assemblée générale) ([FR/DE/EN](#)).

référer puisque son objectif déclaré se limitait à la clarification de la disposition existante. La seule modification de fond à l'article premier, § 1, en 2018 était la suivante (en gras) :

« Les présentes Règles uniformes s'appliquent à tout contrat d'utilisation d'une infrastructure ferroviaire (**contrat d'utilisation**) **dans un État membre dans le cadre d'un trafic international ferroviaire** aux fins de transports internationaux au sens des Règles uniformes CIV et des Règles uniformes CIM. [...] »

6. La différence clé entre la version originale de 1999 et la version modifiée de 2018 de la disposition susmentionnée est l'expression « dans le cadre d'un trafic international ferroviaire ». La portée de cette modification ou clarification dépend donc de la définition du terme « trafic international ferroviaire ». Par ailleurs, la définition du terme « infrastructure ferroviaire » est cruciale pour comprendre le champ d'application des RU CUI, en particulier dans le contexte de la question soulevée par le CIT.

Article 3 des RU CUI

7. Le champ d'application des RU CUI tel qu'il est défini à l'article premier doit être lu et interprété en combinaison avec les termes « infrastructure ferroviaire » et « trafic international ferroviaire » tels qu'ils sont définis à l'article 3.
8. La version originale de 1999 de la définition du terme « infrastructure ferroviaire » à l'article 3, lettre a), des RU CUI n'a jamais été modifiée :

« "infrastructure ferroviaire" désigne toutes les voies ferrées et installations fixes dans la mesure où elles sont nécessaires à la circulation des véhicules ferroviaires et à la sécurité du trafic »
9. L'interprétation littérale du terme apporte déjà quelques indications sur sa signification aux fins des RU CUI. Premièrement, il inclut à la fois les voies ferrées et les installations fixes, quoiqu'il n'apparaisse pas clairement quels objets précis sont compris. Deuxièmement, ces voies ferrées et installations fixes doivent nécessairement servir deux objectifs cumulés : la circulation des véhicules ferroviaires et la sécurité du trafic. Troisièmement, il convient de noter que le terme est générique et peut donc évoluer.
10. Afin de clarifier le champ d'application des RU CUI, l'Assemblée générale a introduit à sa 13^e session en 2018 le terme « trafic international ferroviaire » à l'article premier, § 1, et l'a défini comme suit à l'article 3, lettre aa) :

« "trafic international ferroviaire" désigne un trafic qui nécessite l'utilisation d'un sillon international ou de plusieurs sillons nationaux successifs situés dans au moins deux États et coordonnés par les gestionnaires d'infrastructure ou organismes chargés de l'attribution des sillons concernés »
11. L'un des éléments importants de la définition de « trafic international ferroviaire » est le terme « sillon ». Celui-ci n'est toutefois pas défini dans la COTIF.

B. Rapport explicatif, travaux préparatoires et contexte réglementaire de l'UE

Contexte historique général

12. Le contexte historique de la proposition d'adoption des RU CUI est établi dans le Rapport explicatif consolidé sur les RU CUI. L'on notera en particulier :
 - « Dans une analyse des conséquences de la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991, qu'il a fait parvenir aux États membres au début de l'année 1993, le Secrétariat a attiré l'attention sur le fait que la séparation de la gestion de l'infrastructure et de la

prestation de services de transport conduirait à de nouvelles relations juridiques et à de nouveaux types de contrats. Dans un tel cas, les entreprises de transport ferroviaire sont client et partenaire contractuel du gestionnaire de l'infrastructure, alors que les voyageurs, les expéditeurs de marchandises et les titulaires de wagons de particuliers ne sont pas en relation contractuelle directe avec les gestionnaires de l'infrastructure, mais uniquement avec les entreprises de transport ferroviaire en tant que transporteurs ou utilisateurs de wagons. »²

13. Toutefois, il n'est pas possible de comprendre le contexte historique de la formation des RU CUI sans rappeler le but de la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires³, défini dans son article premier : « La présente directive vise à faciliter l'adaptation des chemins de fer communautaires aux exigences du marché unique et à accroître leur efficacité : [...] par la séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires, la séparation comptable étant obligatoire, la séparation organique ou institutionnelle facultative [...]. »
14. Le « Rapport du Secrétariat de l'OTIF sur les révisions de la COTIF depuis la 5^e Assemblée générale de l'OTIF »⁴ décrit le champ d'application des RU CUI et souligne la relation avec les dispositions de droit public. En particulier, « [l]es RU CUI se limitent à régler les relations contractuelles [...]. Il n'est pas porté atteinte à des prescriptions de droit public, comme p. ex. les directives de l'Union européenne (UE) relatives aux droits d'accès et aux conditions de ceux-ci. » Cette clarification revêt une importance considérable. Premièrement, il est clair que les règles de droit public sont prioritaires pour déterminer ce qui constitue l'infrastructure ferroviaire, à quels objets et services un accès est accordé et à quelles conditions. Deuxièmement, le fait qu'il ne soit pas porté atteinte aux dispositions de droit public signifie en conséquence que le régime juridique des RU CUI est complémentaire du droit public appliqué au sein des membres de l'OTIF qui régit l'infrastructure ferroviaire et l'accès à celle-ci.

Infrastructure ferroviaire

15. En ce qui concerne le terme « infrastructure ferroviaire », le Rapport explicatif consolidé apporte d'intéressantes clarifications quant au contexte historique et aux discussions :

« La Commission de révision a renoncé sciemment à renvoyer à l'annexe I, partie A, du règlement (CEE) n° 2598/70 de la Commission du 18 décembre 1970 concernant la définition du contenu des différentes positions des schémas d'enregistrement de l'appendice I du règlement (CEE) n° 1108/70 du Conseil du 4 juin 1970 ou à reprendre textuellement à la lettre a) la définition du terme de "infrastructure ferroviaire" telle qu'elle figure dans la directive 91/440/CEE. Une définition plus générale convient mieux, étant donné qu'elle permet de tenir compte, le cas échéant, de l'évolution éventuelle en la matière et qu'elle évite que, par le biais des RU CUI, un règlement de l'UE ne devienne loi dans tous les États membres de l'OTIF, loi qui devrait être modifiée en cas de modification du règlement [...]. »
16. On notera que le premier projet des futures RU CUI proposé par le Secrétariat comportait une définition détaillée du terme « infrastructure ferroviaire » avec une liste non exhaustive des éléments d'infrastructures, inspirée mais pas reprise mot pour mot du règlement (CEE)

² AG 12/13 Add. 8 « Rapport explicatif consolidé. RU CUI », 30 septembre 2015, paragraphe 1 de la partie Généralités ([FR/DE/EN](#)).

³ Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires ([FR/DE/EN](#)).

⁴ « Rapport du Secrétariat de l'OTIF sur les révisions de la COTIF depuis la 5^e Assemblée générale de l'OTIF, Protocole du 3 juin 1999 portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 (Protocole 1999) », paragraphe 32.1 ([FR/DE/EN](#)).

n° 2598/70 de la Commission⁵. Dans la mesure où c'est la législation de l'UE qui a déclenché la formation des RU CUI dans les années 1990, il est intéressant de relever que la liste des éléments d'infrastructure utilisée pour définir le terme « infrastructure ferroviaire » dans le règlement (CEE) n° 2598/70 de la Commission est restée presque inchangée, avec seulement quelques ajouts, et figure désormais à l'annexe I à la directive 2012/34/UE (voir annexe).

17. Le contexte historique montre qu'il était convenu que « infrastructure ferroviaire » devait être un terme générique et que les évolutions nationales devaient être possibles. En d'autres termes, une définition générale et très large débouche sur certaines variations au sein des membres de l'OTIF. Par conséquent, l'application des RU CUI dépend également de la manière dont l'infrastructure ferroviaire est organisée au sein d'un membre particulier de l'OTIF. Toutefois, la classification d'un objet particulier en tant qu'infrastructure ferroviaire selon le droit interne d'un membre de l'OTIF ne suffit pas pour que les RU CUI s'appliquent étant donné que les conditions cumulatives énoncées dans la définition de « infrastructure ferroviaire » à l'article 3 des RU CUI doivent être remplies. Par exemple, les bâtiments affectés au service des infrastructures, y compris une partie des installations destinées au recouvrement des frais de transport, font certes partie de l'infrastructure ferroviaire selon le droit de l'UE (voir annexe), mais il ne s'agit pas d'installations fixes nécessaires à la circulation des véhicules ferroviaires et à la sécurité du trafic.

Trafic international ferroviaire

18. Le Rapport explicatif consolidé tel que modifié par suite de la modification des RU CUI adoptée à la 13^e session de l'Assemblée générale clarifie le terme « trafic international ferroviaire » :

« Le terme “trafic international ferroviaire” requiert une nouvelle définition spécifique s'appuyant sur les sillons utilisés pour ce type de trafic [...]. Il ne doit pas nécessairement s'agir d'un sillon international (c.-à-d. établi par un accord de deux gestionnaires d'infrastructure ou plus) : le trafic international peut être réalisé sur deux sillons nationaux successifs ou plus, situés dans aux moins deux États. Dans les deux cas, on peut parler d'utilisation internationale de l'infrastructure. [...]

Dans le droit de l'UE (voir directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen), les concepts de sillon et de capacité coexistent. Ce dernier désigne la possibilité de programmer des sillons sollicités pour un élément de l'infrastructure pendant une certaine période. [...] »⁶

19. Ni les RU CUI, ni le Rapport explicatif ne définissent le terme « sillon », lequel fait partie intégrante de la définition de « trafic international ferroviaire ». Cependant, le Rapport explicatif renvoie à la directive 2012/34/UE en ce qui concerne la notion de sillon. L'article 3 de la directive inclut les deux définitions suivantes :

- « 24) “capacité(s) de l'infrastructure”, la possibilité de programmer des sillons sollicités pour un élément de l'infrastructure pendant une certaine période ; »
- « 27) “sillon”, la capacité de l'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée ; »

⁵ Voir Bulletin des transports internationaux ferroviaires, n° 3/1996, p. 181, 182 et 189 (en français et allemand uniquement).

⁶ Modifications au Rapport explicatif consolidé, annexe 4 au document SG-18088-AG 13 « Document final », 26 septembre 2018 ([FR/DE/EN](#)).

20. Le Rapport explicatif, lu en combinaison avec la définition de sillon, clarifie qu'il y a utilisation internationale de l'infrastructure dans deux cas, à savoir lorsque soit une capacité d'infrastructure internationale, soit des capacités d'infrastructure nationales successives sont nécessaires à la circulation d'un train d'un lieu à un autre.

Installations de service

21. Comme précédemment mentionné, les RU CUI ne font pas référence aux installations de service. Aux fins du présent avis juridique consultatif, il est nécessaire de renvoyer à certaines dispositions fondamentales du droit de l'UE concernant les installations de service.
22. Définie en détail en 1970 au niveau européen, la catégorie « infrastructure ferroviaire » est restée principalement stable depuis cette date. Les exigences pour la gestion des infrastructures ferroviaires et pour l'accès à celles-ci ont connu un développement continu depuis 1991. C'est bien plus tard que la catégorie supplémentaire distincte des installations de service a été introduite dans la législation de l'UE, à savoir dans la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité⁷. La définition et la liste des installations de service figurent actuellement dans la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) (voir annexe)⁸. Les considérants 26 et 27 de la directive apportent ainsi les clarifications suivantes :
- « Pour assurer une concurrence équitable entre les entreprises ferroviaires ainsi qu'une totale transparence, un accès aux services et leur mise à disposition de manière non discriminatoire, il convient d'opérer une distinction entre l'exploitation des services de transport et la gestion des installations de service. [...] »
 - « L'accès non discriminatoire aux installations de services et la fourniture de services liés au rail dans ces installations devraient permettre aux entreprises ferroviaires d'offrir des services de meilleure qualité aux voyageurs et aux usagers des services de fret. »
23. Il ressort que chronologiquement, la catégorie des installations de service a été introduite après l'adoption des RU CUI. Par la suite, lors de la préparation et des discussions des modifications aux RU CUI, le droit de l'UE sur les installations de service n'a été pris en compte ni directement ni indirectement.

III. CONCLUSION

- 1) Les Règles uniformes CUI s'appliquent à tout contrat d'utilisation d'une infrastructure ferroviaire aux fins de transports internationaux au sens des Règles uniformes CIV et des Règles uniformes CIM. Les Règles uniformes CUI ne portent pas atteinte au droit public appliqué par les membres de l'OTIF concernant l'infrastructure ferroviaire et l'accès à celle-ci et lui sont complémentaires.
- 2) Il y a utilisation internationale de l'infrastructure dans deux cas, à savoir lorsque soit une capacité d'infrastructure internationale, soit des capacités d'infrastructure nationales successives sont nécessaires à la circulation d'un train d'un lieu à un autre.

⁷ Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ([FR/DE/EN](#)).

⁸ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) ([FR/DE/EN](#)).

- 3) Il est nécessaire de garantir une interprétation harmonisée et complémentaire des RU CUI et du droit public appliqué par les membres de l'OTIF afin d'éviter les conflits entre deux régimes juridiques et de permettre l'application des RU CUI. Si l'infrastructure ferroviaire était définie dans les RU CUI d'une manière qui irait au-delà de la définition correspondante dans le droit interne, le champ d'application du contrat d'utilisation s'étendrait alors au de-là de l'infrastructure ferroviaire à laquelle l'accès est accordé, ce qui serait contradictoire. Par conséquent, déterminer ce qui constitue une « infrastructure ferroviaire » aux fins des RU CUI doit se faire en deux temps. Premièrement, c'est le droit public appliqué par le membre de l'OTIF qui détermine ce qui constitue une infrastructure ferroviaire et quelles sont les conditions d'accès à celle-ci. Deuxièmement, seule l'infrastructure ferroviaire telle que définie par le droit public applicable d'un membre de l'OTIF et remplissant les conditions énoncées à l'article 3, a), des RU CUI peut faire l'objet d'un contrat d'utilisation au titre des RU CUI.

ANNEXE

Extraits des dispositions pertinentes de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) telle que modifiée

La liste des éléments d'infrastructure utilisée pour définir le terme « infrastructure ferroviaire » dans le règlement (CEE) n° 2598/70 de la Commission est restée presque inchangée, avec seulement quelques ajouts (en gras), et constitue désormais l'annexe I à la directive 2012/34/UE.

« ANNEXE I

LISTE DES ÉLÉMENTS DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE

L'infrastructure ferroviaire se compose des éléments suivants, pour autant qu'ils fassent partie des voies principales et des voies de service, à l'exception de celles situées à l'intérieur des ateliers de réparation du matériel et des dépôts ou garages d'engins de traction, ainsi que des embranchements particuliers :

- terrains,
- corps et plate-forme de la voie, notamment remblais, tranchées, drains, rigoles, fossés maçonnés, aqueducs, murs de revêtement, plantations de protection des talus, etc. ; quais à voyageurs et à marchandises, **y compris dans les gares de voyageurs et les terminaux de marchandises** ; accotements et pistes ; murs de clôture, haies vives, palissades ; bandes protectrices contre le feu, dispositifs pour le réchauffage des appareils de voie ; croisements, etc. ; écrans pare-neige,
- ouvrages d'art : ponts, ponceaux et autres passages supérieurs, tunnels, tranchées couvertes et autres passages inférieurs ; murs de soutènement et ouvrages de protection contre les avalanches, les chutes de pierres, etc.,
- passages à niveau, y compris les installations destinées à assurer la sécurité de la circulation routière,
- superstructure, notamment : rails, rails à gorge et contre-rails ; traverses et longrines, petit matériel d'assemblage, ballast, y compris gravillon et sable ; appareils de voie, etc. ; plaques tournantes et chariots transbordeurs (à l'exception de ceux exclusivement réservés aux engins de traction),
- chaussées des cours de voyageurs et de marchandises, **y compris les accès par route et les accès pour piétons**,
- installations de sécurité, de signalisation et de télécommunication de pleine voie, de gare et de triage, y compris installations de production, de transformation et de distribution de courant électrique pour le service de la signalisation et des télécommunications ; bâtiments affectés auxdites installations ; freins de voie,
- installations d'éclairage destinées à assurer la circulation des véhicules et la sécurité de cette circulation,
- installations de transformation et de transport de courant électrique pour la traction des trains : sous-stations, lignes d'alimentation entre les sous-stations et les fils de contact, caténaires et supports ; troisième rail avec supports,
- bâtiments affectés au service des infrastructures, y compris une partie des installations destinées au recouvrement des frais de transport. »

*Article 13***Conditions d'accès aux services**

Selon l'article 13 de la directive 2012/34/UE :

- Les gestionnaires de l'infrastructure fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, l'ensemble des prestations minimales établies à l'annexe II, point 1.
- Les exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures.
- Si l'exploitant de l'installation de service fournit l'un des services visés à l'annexe II, point 3, en tant que prestations complémentaires, il les fournit de manière non discriminatoire à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande.

**« ANNEXE II
SERVICES À FOURNIR AUX ENTREPRISES FERROVIAIRES
(visés à l'article 13)**

1. L'ensemble des prestations minimales comprend :

- a) le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ;
- b) le droit d'utiliser les capacités accordées ;
- c) l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ;
- d) le contrôle de la circulation des trains, y compris la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
- e) l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant ;
- f) toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

2. L'accès, y compris l'accès aux voies, est fourni aux installations de service suivantes, lorsqu'elles existent, et aux services offerts dans ces installations :

- a) les gares de voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures, y compris l'affichage d'informations sur les voyages et les emplacements convenables prévus pour les services de billetterie ;
- b) les terminaux de marchandises ;
- c) les gares de triage et les gares de formation, y compris les gares de manœuvre ;
- d) les voies de garage ;
- e) les installations d'entretien, à l'exception de celles affectées à des services de maintenance lourde et qui sont réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques ;
- f) les autres infrastructures techniques, y compris les installations de nettoyage et de lavage ;
- g) les infrastructures portuaires maritimes et intérieures liées à des activités ferroviaires ;
- h) les infrastructures d'assistance ;
- i) les infrastructures de ravitaillement en combustible et la fourniture du combustible dans ces infrastructures, dont les redevances sont indiquées séparément sur les factures.

3. Les prestations complémentaires peuvent comprendre :

- a) le courant de traction, dont les redevances seront séparées, sur les factures, des redevances d'utilisation du système d'alimentation électrique, sans préjudice de l'application de la directive 2009/72/CE ;
- b) le préchauffage des voitures ;
- c) des contrats sur mesure pour :
 - le contrôle du transport de marchandises dangereuses,
 - l'assistance à la circulation de convois spéciaux.

4. Les prestations connexes peuvent comprendre :

- a) l'accès au réseau de télécommunications ;
- b) la fourniture d'informations complémentaires ;
- c) le contrôle technique du matériel roulant ;
- d) les services de billetterie dans les gares de voyageurs ;
- e) les services de maintenance lourde fournis dans des installations d'entretien réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. »