

Evolution des textes réglementaires depuis 1999

La présente note a pour objet de présenter dans l'ordre chronologique, l'enchaînement des différents textes réglementaires parus depuis 1999 au niveau national et européen ainsi que la philosophie qui sous tend chacun de ces textes. Elle n'a pas vocation à expliquer la réglementation en vigueur. Pour une application précise à un ouvrage, le lecteur se reportera aux textes cités ainsi qu'au guide des dossiers de sécurité des tunnels routiers. Ces documents peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : [http://www.cetu.equipement.gouv.fr/rubrique Sécurité des tunnels/ Textes de référence](http://www.cetu.equipement.gouv.fr/rubrique%20S%C3%A9curit%C3%A9%20des%20tunnels/Textes%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence).

Les textes en vigueur au début de l'année 1999

Deux textes s'appliquaient aux tunnels de l'Etat, la circulaire n°76-44 du 12 mars 1976 relative à la réglementation de la circulation des véhicules routiers transportant des matières dangereuses et la circulaire n°81-109 du 29 décembre 1981 relative à la sécurité des tunnels routiers. Début 1999, ces textes étaient en cours de révision. La refonte de la circulaire concernant les transports de marchandises dangereuses était presque terminée et une proposition de directive technique était rédigée depuis décembre 1996. Ces deux nouveaux textes n'étaient pas officiellement publiés car le problème de leur application aux maîtres d'ouvrage autre que l'Etat n'était pas résolu d'une part, ni celui des adaptations de la directive technique aux tunnels en exploitation d'autre part.

L'incendie du 24 mars 1999 dans le tunnel du Mont-Blanc a entraîné une réaction rapide et notable du gouvernement et du législateur pour la prise en compte de la sécurité dans les tunnels routiers.

Tout d'abord, immédiatement après l'incendie dans le tunnel du Mont-Blanc, indépendamment de l'enquête judiciaire, une enquête administrative et technique a été lancée par les gouvernements français puis italien et a conduit à deux rapports nationaux et un rapport conjoint. Ce dernier comportait 41 recommandations destinées à améliorer la sécurité dans ce tunnel et dans des ouvrages semblables. On peut citer pour mémoire que certaines de ces recommandations tendaient à une meilleure information et formation des usagers et à une réglementation plus stricte pour limiter la taille et l'inflammabilité des poids lourds.

Parallèlement le gouvernement français a chargé un comité d'évaluation, constitué d'experts de l'administration et de bureaux d'études privés, de formuler des recommandations pour la mise en sécurité de l'ensemble des tunnels routiers français en exploitation en commençant par ceux d'entre eux d'une longueur supérieure à un kilomètre.

Enfin, le gouvernement a décidé de pallier l'inexistence d'une obligation de surveillance globale de la sécurité des tunnels routiers en instituant un contrôle réglementaire de sécurité s'imposant à tous les maîtres d'ouvrage pour tous les tunnels existants ou à construire dépassant une certaine longueur.

Les groupes de travail interministériels chargés de la révision des circulaires de 1976 et 1981 ont repris leur travaux pour aboutir à la production de deux circulaires applicables aux ouvrages de l'Etat et à la préparation d'un texte de loi et de son décret d'application permettant d'étendre les dispositions des circulaires à tous les maîtres d'ouvrage.

Les deux circulaires de l'année 2000

La circulaire n° 2000-63 du 25 août 2000, relative à la sécurité dans les tunnels du réseau routier national comporte deux annexes. La première définit des procédures. Elle impose que pour tout tunnel de l'Etat de longueur supérieure à 300 mètres (en projet, à mettre en service ou en cours d'exploitation), soit établi et tenu à jour un dossier de sécurité comportant l'avis d'un expert indépendant. Le dossier de sécurité est une pièce maîtresse du dispositif mis en place. Il rassemble tous les documents, descriptions et études indispensables à la bonne compréhension du fonctionnement et de la sécurité de l'ouvrage à chaque étape de sa vie. Il comporte, entre autre, une étude spécifique des dangers qui examine tous les accidents susceptibles de survenir dans le tunnel et les moyens d'y faire face. L'approbation des projets et les autorisations de mise en service des ouvrages neufs sont soumises à l'avis d'un comité d'évaluation de la sécurité des tunnel routiers. Le comité doit aussi examiner les dossiers de sécurité de tous les tunnels en exploitation et donner un avis sur les conditions de poursuite de l'exploitation.

La seconde annexe est une instruction technique définissant les dispositions de sécurité à mettre en oeuvre dans les nouveaux tunnels routiers en termes de conception et d'exploitation. Cette instruction vise la protection et l'évacuation des usagers et l'intervention des services de secours en cas d'incident ou d'accident et fait une place particulière aux conditions d'exploitation.

La circulaire n° 2000-82 du 30 novembre 2000 est relative à la réglementation de la circulation des véhicules routiers transportant des marchandises dangereuses (TMD). Elle impose de procéder à une analyse comparative des risques liés au passage des TMD sur l'itinéraire comportant le tunnel considéré d'une part ainsi que sur le ou les itinéraires alternatifs d'autre part.

Ces deux circulaires, rappelons le, ne s'appliquent qu'aux ouvrages de l'Etat.

La loi du 3 janvier 2002

Les deux premiers articles de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport modifient le code de la voirie routière et visent à soumettre les infrastructures routières dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes :

- à un régime de déclaration, préalablement au lancement des travaux ;
- à un régime d'autorisation préfectorale, tant pour leur mise en service qu'à intervalles réguliers pour leur maintien en exploitation.

Un décret en conseil d'Etat doit désigner les tunnels de longueur supérieure à 300 mètres comme présentant des risques particuliers et préciser les modalités d'application de la loi.

En outre la loi de janvier 2002 prévoit un examen périodique de sécurité et exclut les tunnels binationaux de son champ d'application lorsqu'existe une convention internationale.

La directive européenne du 29 avril 2004

La directive n° 2004/54/CE vise à assurer un niveau minimal de sécurité pour les usagers des tunnels du réseau routier transeuropéen. Elle s'applique aux tunnels de plus de 500 m situés sur ce réseau. Les tunnels en projet et en construction doivent être conformes dès leur mise en service. Pour les tunnels en exploitation, un délai de 10 ans est fixé pour la mise en conformité.

La directive définit différents niveaux de responsabilités en matière de sécurité en tunnel routier :

- l'autorité administrative veille à la prise en compte de toutes les composantes de la sécurité des tunnels. Elle a le pouvoir de fermer le tunnel si elle juge que la sécurité est insuffisante. En France, cette responsabilité est assumée par le préfet,
- le gestionnaire du tunnel correspond, en France, au maître d'ouvrage. Pour chaque ouvrage (y compris les binationaux), il ne peut y avoir qu'un seul exploitant,
- l'agent de sécurité est une entité à créer. Désigné par le maître d'ouvrage, il coordonne toutes les mesures de sécurité et veille à la coordination avec les services d'intervention,
- une entité de contrôle est chargée d'effectuer les contrôles et évaluations. Cette fonction est assurée, en France, par des experts ou organismes qualifiés agréés.

L'annexe II de la directive impose des procédures de vérification de la sécurité, par l'autorité administrative, sur la base de l'examen d'un dossier de sécurité. C'est ainsi qu'un avis préalable de l'autorité administrative est nécessaire avant le démarrage de la construction ainsi qu'une autorisation pour la mise en service. Des contrôles doivent être réalisés à intervalles réguliers lorsque l'ouvrage est en exploitation. Par ailleurs, les événements significatifs se déroulant dans l'ouvrage doivent être enregistrés et analysés et des exercices périodiques doivent être obligatoirement organisés.

L'annexe I de la directive définit des mesures qui reposent sur une approche systémique de la sécurité. Cependant des mesures minimales sont imposées pour assurer une homogénéité des dispositifs mis à la disposition des usagers d'une part et harmoniser une cohérence des niveaux de sécurité d'autre part. La signalisation fait l'objet de l'annexe III. Il est par ailleurs prévu des campagnes d'information sur le comportement que les usagers doivent adopter dans les tunnels.

La directive ne peut s'appliquer qu'après transposition par des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales. Un groupe de travail a été mis en place en septembre 2004 pour préparer ces différents textes. Si d'un point de vue purement légal, la transposition ne concerne que les tunnels de plus de 500 m sur le RTE, le groupe de travail a décidé de travailler afin de proposer un même niveau de sécurité dans tous les tunnels quel que soit leur statut.

Le décret du 24 juin 2005

Préparé en 2001 et 2002 mais publié en juin 2005, après un long parcours administratif, le décret n° 2005-701 d'application de la loi du 3 janvier 2002 ne tient pas compte des dispositions de la directive n° 2004/54/CE. Il définit les tunnels de plus de 300 m comme " des ouvrages dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes ". Il modifie la partie réglementaire du code de la voirie routière pour instaurer la Commission Nationale d'évaluation de la Sécurité des Ouvrages Routiers (CNESOR) et le dispositif d'agrément des experts et préciser les procédures d'avis, d'autorisation et de restriction d'exploitation par l'Etat ainsi que la composition du dossier de sécurité. Ce décret s'applique aux tunnels neufs et en d'exploitation.

La loi du 5 janvier 2006

Premier texte de transposition de la directive n° 2004/54/CE, l'article 10 de la loi 2006-10 relative à la sécurité et au développement des transports impose au maître d'ouvrage, pour les tunnels de plus de 500 m sur le RTE, de désigner un agent de sécurité et de transmettre au préfet les compte rendus d'incident ou d'accident et les rapports d'enquête ainsi qu'à l'agent de sécurité et aux services d'intervention. Par ailleurs, cet article prévoit l'allongement des délais d'instruction des avis sur dossier préliminaire en cas de demande de dérogation à la Commission.

La circulaire du 29 mars 2006

La circulaire n° 2006-20 relative à la sécurité des tunnels routiers de plus de 300 m de longueur annule la circulaire n°2000-63 mais maintient en application l'instruction technique pour les seuls ouvrages de l'Etat. Elle présente les principales dispositions du décret n° 2005-701 et insiste sur certaines dispositions d'exploitation comme la nécessité d'organiser annuellement des exercices de sécurité, de mettre en place un dispositif permanent permettant le retour d'expérience et la nécessité de tenir à jour le dossier de sécurité. Enfin, elle indique aux préfets les premières dispositions à prendre pour les tunnels en service.

Le décret du 8 novembre 2006

Deuxième texte de transposition de la directive n° 2004/54/CE, le décret n°2006-1354 du 8 novembre 2006 relatif à la sécurité d'ouvrages du réseau routier et modifiant le code de la voirie routière vise à apporter quelques rectifications, (qui concernent tous les tunnels de plus de 300 m), aux sections 1,2 et 3 du chapitre VIII de la partie réglementaire du titre 1er du code de la voirie routière. Par ailleurs, ce décret ajoute une section 4, au même chapitre du code de la voirie routière, intitulée " Procédures et règles complémentaires relatives aux tunnels de plus de 500 m du réseau routier transeuropéen ". Les 7 articles de cette section précisent :

- la liste des tunnels de plus de 500 m situés sur le RTE au 8 novembre 2006,
- la procédure de désignation de l'agent de sécurité ainsi que que la liste de ses fonctions,
- l'obligation de transmettre au préfet, dans le délai d'un mois, les compte-rendus des évènements significatifs,
- l'obligation de répondre aux exigences de sécurité minimales établies par arrêté,
- la nécessité de consulter la Commission européenne en cas de dérogation aux exigences minimales,
- la nécessité de faire réaliser les analyses de risque par un organisme fonctionnellement indépendant du maître d'ouvrage, du gestionnaire et du maître d'oeuvre éventuel.

L'arrêté du 8 novembre 2006

Troisième texte de transposition, cet arrêté fixe les exigences de sécurité minimales (tant en ce qui concerne l'infrastructure que l'exploitation) applicables aux tunnels de plus de 500 mètres du réseau transeuropéen visés à l'article R. 118-4-1 du code de la voirie routière. Il précise les procédures en cas de souhait de déroger à ces mesures minimales de sécurité.

L'arrêté du 18 avril 2007

Quatrième texte de transposition, cet arrêté est pris en application des dispositions des articles R.118-3-9 et R.118-4-4 du code de la voirie routière. Il est relatif à la composition et la mise à jour des dossiers préliminaire et de sécurité et au compte rendu des incidents et accidents significatifs.

L'arrêté du 9 novembre 2007

Cet arrêté modifie l'arrêté du 8 novembre 2006 fixant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels de plus de 500 mètres du réseau transeuropéen.

