

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif au contrôle de la circulation dans les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus,*

PAR M. MARC REYMANN,

Député

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : 181, 206 et T.A. 62 (2001-2002)

Assemblée nationale : 3612

Traités et conventions

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, Mme Martine Aurillac, M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Philippe Briand, M. Bernard Brochand, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Jean-Claude Decagny, M. Patrick Delnatte, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Georges Frêche, M. Michel Fromet, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. Michel Grégoire, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. Pierre Lequiller, M. Alain Le Vern, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Daniel Marcovitch, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, M. François Rochebloine, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Georges Sarre, M. Henri Sicre, M. Dominique Strauss-Kahn, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I – LA REOUVERTURE DU TUNNEL DU MONT-BLANC : UNE NECESSITE DANS LE RESPECT DE RÈGLES DE SECURITE DRACONIENNES .....</b>	<b>7</b>
<b>A – LA SITUATION ISSUE DU DRAME DE 1999 .....</b>	<b>7</b>
1) Le drame du 24 mars 1999.....	7
2) La situation intenable du tunnel du Fréjus .....	8
<b>B – LA NECESSITE DE PROPOSER DE NOUVEAU UN DEUXIEME AXE         POUR LA TRAVERSEE DES ALPES .....</b>	<b>9</b>
<b>II – UN ACCORD QUI VA DANS LE SENS D’UNE AMELIORATION DE LA SECURITE.....</b>	<b>12</b>
<b>A – LE REGIME ACTUEL DU CONTROLE DE LA CIRCULATION DANS         LES TUNNELS ALPINS : UNE SITUATION ABERRANTE.....</b>	<b>12</b>
<b>B – LA SOLUTION RENDUE POSSIBLE PAR L’ENTREE EN VIGUEUR         DE L’ACCORD.....</b>	<b>13</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>15</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>16</b>



Mesdames, Messieurs,

Les accidents du tunnel du Mont-Blanc en mars 1999 et du Saint-Gothard en octobre 2001 ont rappelé que ce type d'infrastructure est par nature dangereuse. Pour autant, les tunnels alpins comme celui du Mont-Blanc, inauguré en 1965, ou celui du Fréjus, inauguré en 1980, sont des axes majeurs de communication entre la France et l'Italie.

La réouverture du tunnel du Mont-Blanc est donc rapidement apparue comme une nécessité, d'autant que le transfert de l'ensemble du trafic sur le tunnel du Fréjus n'est plus supportable pour la vallée de la Maurienne.

Ainsi, les gouvernements français et italien ont entrepris d'accroître la sécurité dans les tunnels alpins par une série de mesures, dont le texte que nous examinons aujourd'hui : un accord sous forme d'échange de lettres signées les 4 et 6 octobre 2001 relatif au contrôle de la circulation dans les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus.



## **I – LA REOUVERTURE DU TUNNEL DU MONT-BLANC : UNE NECESSITE DANS LE RESPECT DE RÈGLES DE SECURITE DRACONIENNES**

### **A – La situation issue du drame de 1999**

#### *1) Le drame du 24 mars 1999*

Le tunnel du Mont-Blanc, mis en service en 1965, permet de relier Chamonix au val d'Aoste, par un « boyau » de 11,6 kilomètres. Il n'avait connu durant ses 34 premières années d'activités que des incidents de fonctionnement (au nombre de 17). Il était donc considéré comme sûr alors que l'accident survenu le 24 mars 1999 a au contraire révélé une absence de rigueur dans les mesures de sécurité : inadaptation des consignes de sécurité, insuffisante coordination des deux sociétés exploitantes<sup>1</sup>, inexistence d'une galerie de sécurité permettant l'évacuation des voyageurs... Ces défauts sont d'autant plus inacceptables que les caractéristiques mêmes de ce tunnel creusé à plus de 1000 mètres d'altitude le rendent particulièrement dangereux, comme notre collègue Christian Kert l'indiquait notamment dans un rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>2</sup> :

*« Le tunnel du Mont-Blanc a été mis en service en 1965 après 8 années de travaux. D'une longueur totale de 11,6 km dont 7 640 mètres en territoire français, la largeur roulable de la chaussée n'est que de 7 mètres pour une largeur hors tout de 8,60 mètres. Le tunnel a un profil en long en forme de toit avec des rampes de 2,4% et 1,8% côté France et 0,25% côté Italie ; le point culminant de la chaussée est à 1395,50 mètres, pour des altitudes de tête de 1274 mètres en France et 1381 mètres en Italie, la hauteur de la couverture montagnaise étant supérieure à 2 000 mètres sur toute la partie centrale du tunnel.*

*La rampe d'accès du tunnel depuis Chamonix est longue de 4 000 mètres, avec une pente pouvant aller jusqu'à 7%, ce qui provoque un très fort échauffement des moteurs des poids lourds. Aucune zone de stockage n'étant prévue avant l'entrée dans le tunnel, les abords immédiats*

---

<sup>1</sup> ATMB (autoroutes et tunnel du Mont-Blanc) pour la partie française, SITMB (société italienne du tunnel du Mont-Blanc) pour la partie italienne.

<sup>2</sup> *Les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour améliorer la sécurité des tunnels routiers et ferroviaires français*, rapport de M. Christian Kert pour l'OPECST n°2388, XI<sup>ème</sup> législature.

*sont en zone avalancheuse, c'est un facteur très aggravant pour le risque incendie ».*

Ainsi, l'accident du 24 mars 1999 s'explique certes par un enchaînement de circonstances (caractère particulièrement toxique des fumées émises par le camion accidenté, insufflations d'air qui ont attisé l'incendie, dysfonctionnement des feux de signalisation à l'intérieur du tunnel, temps mis à fermer le tunnel à la circulation...) qui en explique le bilan particulièrement dramatique. Pour autant, il ne s'explique pas par la seule fatalité, ce qui a conduit à la fermeture durable du tunnel, pour non seulement effectuer les réparations rendues nécessaires par l'incendie, mais aussi pour améliorer considérablement les mesures de sécurité dans le tunnel.

## *2) La situation intenable du tunnel du Fréjus*

Le drame du tunnel du Mont-Blanc a montré l'absolue nécessité de repenser la politique du transport, notamment de marchandises, entre la France et l'Italie. Nul doute qu'il a accéléré la prise de conscience de la nécessité de développer le ferroutage. Notre Assemblée, en votant la semaine dernière le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la liaison ferroviaire Lyon/Turin, a pu évaluer l'importance de cet enjeu. Cependant, ce projet ne verra pas le jour avant 2012, encore s'agit-il d'une hypothèse optimiste, et dans l'immédiat il n'est pas raisonnable d'empêcher le transport de marchandises à travers les Alpes.

Ainsi, la plus grande partie des flux de véhicules transitant autrefois à travers le tunnel du Mont-Blanc a été détournée vers le tunnel du Fréjus. Ce tunnel, ouvert à la circulation en 1980 et d'une longueur de 12,8 kilomètres, possède certes des caractéristiques plus adaptées au transit des poids lourds que le tunnel du Mont-Blanc puisqu'il est plus large (9 mètres), d'une pente plus faible (0,54 %), d'un accès plus facile et possédant des équipements de sécurité plus performants. Cependant, l'augmentation du trafic induite par la fermeture du tunnel du Mont-Blanc a atteint des proportions considérables, puisque le nombre de camions l'empruntant chaque jour (4 200) a doublé depuis mars 1999.

Cette augmentation du trafic pose tout d'abord des problèmes aigus en terme de sécurité : elle accroît le nombre d'accidents potentiels et aggrave les conséquences d'un éventuel accident. De plus, ce redéploiement du trafic routier est devenu insupportable pour la vallée de la Maurienne qui subit des nuisances sonores et environnementales supplémentaires très importantes.

## **B – La nécessité de proposer de nouveau un deuxième axe pour la traversée des Alpes**

La réouverture du tunnel du Mont-Blanc, y compris aux poids lourds, a donc rapidement semblé indispensable. Bien évidemment, elle ne pourra se faire qu'au prix d'une amélioration considérable des mesures de sécurité par rapport à la situation prévalant jusqu'en 1999. La France et l'Italie se sont ainsi attelées rapidement à mettre en place une gestion renouvelée du tunnel sur la base des rapports d'expertise sur la catastrophe.

En premier lieu, l'organisation de la gestion du tunnel a été profondément modifiée : les deux sociétés concessionnaires ont créé un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) chargé seul de l'exploitation du tunnel. Ce GEIE a été créé par un accord entre la France et l'Italie sous la forme d'échange de lettres du 14 avril 2000. Par ailleurs, un Comité de sécurité commun avait été créé dès le 23 juillet 1999. Ces deux mesures ont ainsi répondu à l'objectif majeur de mettre en place une unité de commandement de la maîtrise d'ouvrage des travaux, de l'exploitation, de la maintenance et de la surveillance du tunnel, dont l'absence avait probablement contribué à alourdir les conséquences de l'accident de 1999. Cette exploitation unifiée trouve son illustration la plus concrète dans la mise en place d'une salle de commandement unique franco-italienne, en lieu et place des anciennes salles de commandement française et italienne.

En deuxième lieu, d'importants travaux visant à renforcer la sécurité dans le tunnel ont été réalisés. Citons notamment la création de trois postes rapides d'intervention de lutte contre le feu (un à chaque bout du tunnel, et un au centre), la construction de 37 abris, contre 15 auparavant, dont la particularité nouvelle est qu'ils sont reliés à une galerie d'évacuation vers l'extérieur, l'aménagement d'une galerie d'évacuation, la mise en place de très nombreux équipements (ventilateurs, bouches d'incendie, caméras, détecteurs de fumée...).

En troisième lieu, le renforcement de la sécurité dans le tunnel est passé par l'adoption d'un nouveau règlement de sécurité, appliqué dès 1999 dans le tunnel du Fréjus, approuvé par un échange de lettres des 17 et 24 janvier 2002. Il prévoit une limitation des vitesses à 70 Km/h dans le tunnel, et impose une distance de sécurité en marche de 150 mètres entre les véhicules en marche, et de 100 mètres à l'arrêt. Des moyens spécifiques ont été installés dans le tunnel afin de s'assurer du respect effectif de ces nouvelles règles (radars, caméras vidéos, système laser...).

Enfin, des mesures ont été prises pour limiter le nombre de camions qui emprunteront le tunnel du Mont-Blanc. Six mois après la réouverture du tunnel, l'accès à celui-ci sera interdit aux poids lourds les plus polluants, on peut d'ailleurs légitimement se demander ce qui justifie

ce délai. Par ailleurs, suite à l'accident du tunnel du Saint-Gothard, pourtant considéré comme sûr, il est apparu indispensable de supprimer les risques de collision entre poids lourds en mettant en place une circulation alternée de ceux-ci. Des incertitudes subsistent quant aux modalités de cet alternat et en ce qui concerne les conditions de stationnement des camions attendant de pouvoir emprunter le tunnel.



## **II – UN ACCORD QUI VA DANS LE SENS D’UNE AMELIORATION DE LA SECURITE**

### **A – Le régime actuel du contrôle de la circulation dans les tunnels alpins : une situation aberrante**

Les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus ont une double particularité en ce qui concerne le contrôle des infractions au code de la route :

- ce sont des tunnels transfrontaliers : le régime de constatation et de répression des infractions au code de la route dépend donc du lieu où l’infraction a été commise, en territoire français ou en territoire italien ;
- pour d’évidentes raisons de sécurité, il n’est pas possible d’arrêter les véhicules sur le lieu où les infractions sont commises, et il faut donc les constater à la sortie du tunnel.

En conséquence, les conventions relatives à la construction du tunnel du Mont-Blanc (convention du 14 mars 1953, modifiée par un avenant signé le 25 mars 1965) et du Fréjus (convention du 23 février 1972) avaient prévu que la police de la circulation serait assurée par des patrouilles mixtes de représentants de l’ordre français et italiens, voire par des agents assermentés de la Compagnie d’exploitation (uniquement pour le tunnel du Mont-Blanc, mais cette solution n’a pas été mise en œuvre). Cependant, les stipulations des conventions n’étant pas suffisamment précises, il n’a pas été considéré qu’elles permettaient à des agents français des patrouilles mixtes de verbaliser à la sortie italienne des tunnels, et inversement. En effet, permettre à des fonctionnaires de police étrangers de verbaliser sur le territoire national n’est pas anodin, et cela ne pouvait pas se faire sur la seule base d’une interprétation d’une convention internationale.

Ainsi, l’exercice du contrôle routier dans les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus se heurte à une difficulté juridique majeure qui en limite sérieusement l’efficacité. Concrètement, dans le sens France/Italie, seules les infractions commises dans la moitié italienne des tunnels peuvent être constatées et donc réprimées, à la sortie italienne. De la même façon, dans le sens Italie/France, les infractions commises sur le territoire italien ne peuvent donner lieu à sanctions, les carabinieri italiens n’étant pas autorisés à verbaliser à la sortie française des tunnels. En pratique, la moitié des infractions commises ne peuvent donc pas être constatées et verbalisées. Or le respect des règles de sécurité introduites suite à l’accident du tunnel du Mont-Blanc, notamment les nouvelles règles de vitesse maximum autorisée

et de distance de sécurité, exige un contrôle routier particulièrement strict. L'exercice de la police de la circulation dans les tunnels alpins devait donc faire l'objet d'une modification afin d'assurer un haut niveau de sécurité dans ceux-ci.

## **B – La solution rendue possible par l'entrée en vigueur de l'accord**

Rendre effectif un authentique contrôle de la circulation dans les tunnels alpins nécessite donc d'autoriser les forces de l'ordre d'une des Parties<sup>3</sup> à constater les infractions commises sur son propre territoire à la sortie du tunnel se trouvant sur le territoire de l'autre Partie.

En ce qui concerne la France, la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures autorise l'extension juridique de la compétence territoriale des agents et officiers de police judiciaire hors du territoire national en ce qui concerne la police de la circulation, à condition que cela soit prévu par un accord international. L'accord sous forme d'échange de lettres dont nous devons autoriser l'approbation permettra donc de rendre effectif le contrôle des règles de sécurité à l'intérieur du tunnel du Mont-Blanc et du Fréjus. En effet, il doit être évident pour chacun, et notamment pour les usagers des tunnels, que les nouvelles règles de sécurité seront scrupuleusement respectées.

Bien évidemment, le respect effectif de ces règles de sécurité dépendra des moyens qui seront consacrés à la surveillance du trafic dans les tunnels et à la répression des infractions. A cet égard, il semble que la gendarmerie nationale a fait un effort pour fournir les personnels nécessaires puisque les groupements de gendarmerie de Savoie et de Haute-Savoie ont été augmentés de 45 personnes afin de faire face à la mission de surveillance des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus.

Par ailleurs, afin de constater les infractions à la vitesse et à l'interdistance, des dispositifs spéciaux (radars...) sont nécessaires. Nous avons vu que de tels dispositifs avaient été mis en place à l'occasion des travaux de rénovation du tunnel du Mont-Blanc. Il est ainsi légitime de se demander si le tunnel du Fréjus dispose également d'équipements aussi perfectionnés. Il semble que certains de ces travaux soient conditionnés par la réouverture du tunnel du Mont-Blanc, il semble en tout état de cause indispensable de réaliser ces travaux de renforcement de la sécurité au plus

---

<sup>3</sup> Il s'agit de la gendarmerie pour la France, qui a remplacé la police nationale le 1<sup>er</sup> mars 2001, et des carabinieri pour l'Italie.

tôt, dans la mesure où ils ont été considérés, dans le cas du tunnel du Mont-Blanc, comme le préalable indispensable à une réouverture.

## CONCLUSION

L'application du présent accord permettra donc le respect effectif des normes de sécurité dans les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus. Il est donc urgent d'en autoriser l'approbation. En effet, si la réouverture du tunnel du Mont-Blanc est une nécessité, celle-ci ne devra intervenir que si toutes les conditions de sécurité sont réunies. A cet égard, on peut s'étonner que si des fissures découvertes le 3 février dernier sur la voûte du tunnel, côté français, n'avaient pas retardé cette réouverture, celle-ci aurait eu lieu avant l'entrée en vigueur de cet accord. Certes, le tunnel du Fréjus fonctionne alors que les équipes mixtes franco-italiennes ne sont pas encore opérationnelles, mais il ne s'agit pas d'un argument suffisant.

Ainsi, afin d'assurer un respect effectif de la réglementation routière dans les tunnels alpins, votre Rapporteur vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 20 février 2002.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a demandé si le doublement du trafic depuis 1999 annoncé par le Rapporteur était vrai pour tous les types de véhicules ou s'agit-il uniquement de poids lourds ? Concernant l'instauration d'équipes mixtes, pourquoi a-t-on besoin de ces contrôles mixtes dans la mesure où, si une infraction est commise dans le tunnel, le procès-verbal est fait à la sortie du tunnel et envoyé à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise ?

**Le Président François Loncle** a souligné l'excellent travail réalisé par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en publiant le rapport de M. Christian Kert, dont les propositions sont remarquables.

Par ailleurs, il a rappelé que, vu la cascade de responsabilités dans la catastrophe du tunnel et le nombre de victimes, la justice avait été saisie, ce qui a empêché que le Parlement puisse enquêter sur ce sujet. Il reste à souhaiter que ce procès ne soit pas repoussé *ad vitam aeternam*.

Enfin, étant donné qu'il s'agit d'un accord franco-italien, il faut espérer que la coordination franco-italienne qui a tant fait défaut au moment de l'accident soit dorénavant irréprochable.

**Mme Odile Saugues**, ayant été rapporteure de la loi du 3 janvier 2002 sur la sécurité des infrastructures, a rappelé qu'elle avait étudié les modalités de l'utilisation des tunnels et que dorénavant, les écarts en matière de sécurité seront sévèrement sanctionnés.

**M. Charles Ehrmann** a estimé que l'on pouvait penser que l'Italie a fait le maximum en la matière, étant donné qu'elle trouve plus d'intérêt que la France dans ce projet, qui soulève maintenant la question de la sécurité dans les autres tunnels, où il va falloir faire aussi bien. Par ailleurs, une autre question se pose : qui va payer les dommages et intérêts aux familles des victimes de la catastrophe ? Sera-ce l'Etat ou la société d'exploitation du tunnel ? Enfin, M. Charles Ehrmann a émis la crainte que la région Côte d'Azur ne soit encore plus délaissée du fait que toutes les attentions se portent plus au Nord.

**M. Marc Reymann** a répondu aux intervenants. Il a indiqué que le doublement du trafic dans le tunnel du Fréjus concerne les poids lourds, qui représentent aujourd'hui 58 % des véhicules l'empruntant chaque jour, l'augmentation du nombre de véhicules légers a été moindre.

En ce qui concerne les équipes de police mixtes binationales, il convient de rappeler qu'il en existe depuis déjà longtemps entre la France et l'Allemagne, en Alsace par exemple où elles opèrent parfois jusqu'à une vingtaine de kilomètres de la frontière. Cependant, il n'en reste pas moins que les infractions à la loi française doivent être constatées par des représentants de l'ordre français. Le présent accord permet à ceux-ci d'agir sur le territoire d'un autre pays, l'Italie, mais il ne permet pas à des policiers italiens de constater des infractions commises en France, et inversement.

L'amélioration de la coordination entre la société française et la société italienne est en effet une nécessité. La mise en place d'un groupement européen d'intérêt économique et d'un comité de sécurité indépendant devrait le permettre. Mais tout dépendra de l'application concrète de ces nouveaux dispositifs.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3612).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

---

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 3612).

---

3617 - Rapport de M. Marc Reymann (commission des affaires étrangères) : accord avec l'Italie relatif au contrôle de la circulation dans les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus.