

TRANSPOSITION ET MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE RELATIVE A LA SECURITE DES TUNNELS DU RESEAU TRANSEUROPEEN

ir. Jaak POLEN, MOW, ir. Bernard BLASZCZAK, MRBC,
ir. Vincent HELMUS, SPW

Résumé

Après un processus de transposition de la Directive européenne qui s'est étalé sur plus de 3 années, avec notamment la discussion d'avis du Conseil d'Etat quant à la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir fédéral et régionaux, une loi, deux arrêtés royaux, deux décrets, une ordonnance et des arrêtés des gouvernements ont été promulgués. Les régions flamande et wallonne sont actuellement occupées à la mise en œuvre de ces dispositions : après avoir désigné les autorités administratives et les gestionnaires des tunnels, les agents de sécurité et les entités de contrôle se mettent en place et des analyses de risques sont effectuées.

Samenvatting

Na de omzetting van de Europese richtlijn, die meer dan 3 jaar in beslag nam, onder andere door de bespreking van de adviezen van de Raad van State met betrekking tot de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale en de gewestelijke overheden, werden een wet, twee koninklijke besluiten, twee decreten, een ordonnantie en regeringsbesluiten uitgevaardigd. Het Vlaamse en het Waalse Gewest zijn momenteel bezig met de invoering van deze bepalingen : nadat de bestuursorganen en de tunnelbeheerders werden aangeduid, worden de veiligheidsbeambten aangeduid, de inspectieorganen opgericht en risico-analyses uitgevoerd.

1. Transposition en droit belge de la Directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen

La Directive vise à assurer un niveau minimal de sécurité pour les usagers de la route dans les tunnels du réseau transeuropéen d'une longueur supérieure à 500 m, en exploitation, en construction ou en projet.

La transposition de la Directive en Belgique est réalisée via une loi, deux arrêtés royaux, des décrets, ordonnance et arrêtés régionaux.

Les compétences de l'Etat fédéral sont de type normatif et concernent entre autres l'examen des dérogations et des innovations en matière de sécurité.

Les compétences régionales se rapportent à la construction, à la gestion et à l'exploitation des ouvrages.

L'échéance de transposition de la directive par les Etats membres était le **30 avril 2006**.

1.1. Transposition au niveau fédéral

Suite à différentes réunions tenues, dans le courant des années 2005 et 2006, par le groupe de concertation créé et piloté par le Service Public Fédéral Mobilité et Transports, il a été initialement convenu par les participants que :

- la transposition de l'essentiel de la directive se ferait de manière identique sur le plan du contenu par chacune des entités concernées, en l'occurrence les Régions sur le territoire desquelles des tunnels éligibles sont établis ou pourraient être établis ;
- le Fédéral transposera la partie de la directive qui relève de sa compétence exclusive (à savoir la troisième annexe intitulée : «Signalisation pour les tunnels»).

C'est ainsi que, après concertation avec les Régions, le Fédéral a fait publier au Moniteur du 28 juin 2006 **l'arrêté royal du 20 juin 2006** modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ainsi que **l'arrêté ministériel du 19 juin 2006** modifiant l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimension minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière.

De Vlaamse Overheid heeft vanaf dat ogenblik een ontwerp van decreet opgesteld waarmee vervolgens overleg gepleegd werd met de federale overheid na inwinnen van het advies van de Raad van State. Tenslotte werd op 1 juni 2007 het decreet betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet bekrachtigd (zie verder).

De son côté, lors de la séance du 21 septembre 2006, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret portant transposition de la Directive 2004/54/CE et a chargé le Ministre de l'Équipement de requérir l'avis du Conseil d'Etat et de lui représenter ensuite ledit projet.

Toutefois, la section de législation du Conseil d'Etat a pointé un problème de répartition de compétences dans ses avis rendus sur les projets de décrets flamand (advies 41.271/VR du 3/10/2006) et wallon (avis 41.590/4 du 21/11/2006).

En effet, selon le Conseil d'Etat, les mesures concernant l'infrastructure contenues dans l'annexe I de la directive relèvent d'une compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 3, 4° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

C'est pourquoi un projet de loi, sur lequel le Gouvernement wallon a remis un avis favorable lors de sa séance du 1^{er} mars 2007, laisse au Roi le soin de procéder à la transposition des mesures concernant l'infrastructure contenue dans le point 2 de l'annexe I de la directive 2004/54.

Suite à l'avis du Conseil d'Etat rendu le 26 mars 2007 (avis 42.538/4), le projet de loi a été modifié afin de compléter le périmètre d'intervention de l'autorité fédérale.

La loi du 9 mai 2007 relative aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen a été publiée au **Moniteur belge du 25 mai 2007**.

Vervolgens werd door de federale overheid een ontwerp van koninklijk besluit opgesteld dat aanleiding gaf in de werkgroep met de gewesten tot onderzoek en wederzijdse informatie. De Vlaamse Overheid gaf haar advies terzake terwijl zij reeds bezig was een besluit van de Vlaamse regering voor te bereiden aansluitend aan haar decreet.

En date **19 avril 2007**, le Gouvernement wallon a remis son avis sur un projet d'**arrêté royal**, soumis à l'avis du Gouvernement wallon, concernant non seulement le nombre de tubes et de voies, la géométrie des tunnels, les voies d'évacuation et les issues de secours, les accès des services d'intervention, l'éclairage, la résistance au feu des structures, la ventilation etc. mais aussi la possibilité de déroger aux prescriptions techniques précitées si le respect de ces exigences ne peut être atteint ou ne peut l'être qu'à un coût disproportionné ou encore si des innovations technologiques non prévues par ces exigences peuvent assurer un niveau de sécurité équivalent ou supérieur.

Le projet d'arrêté royal a fait l'objet de remarques de la part du Gouvernement wallon.

Suite à l'avis n°43.553/VR/4 du 24 septembre 2007 de la Section de législation du Conseil d'Etat, chambres réunies, le projet a été modifié pour tenir compte des remarques faites par le Conseil d'Etat.

En date du 9 novembre 2007, le Moniteur belge a publié l'**arrêté royal du 6 novembre 2007** relatif aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen. Il a été tenu compte des remarques faites par la Section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n°43.553/VR/4 donné le 24 septembre 2007.

D'autre part, le groupe de concertation piloté par le Service Public Fédéral Mobilité et Transports ne limitera pas ses activités à la détermination des modalités de la transposition de la directive mais il sera un lieu d'échange d'informations entre experts et de suivi de l'état d'avancement des travaux d'implémentation au sein de chaque entité concernée.

1.2. Transposition au niveau régional

1.2.1. En Région flamande

En date du 6 juillet 2007, le Moniteur belge a publié le **décret de l'autorité flamande du 1^{er} juin 2007** relatif aux exigences de sécurité minimales pour les tunnels du réseau routier transeuropéen. Il tient compte de l'avis (n°41.688/3) rendu le 17 novembre 2006 par la section de législation du Conseil d'Etat.

L'arrêté de l'Autorité flamande pris en exécution du décret du 1^{er} juin 2007 a été pris le **23 novembre 2007** (sans retour à la section de législation du Conseil d'Etat après son avis n° 43.452/VR rendu, chambres réunies, le 18 septembre 2007 et compte tenu des dispositions incorporées dans l'arrêté royal du 6 novembre 2007 précité) et a été publié au Moniteur belge du 14 janvier 2008.

Op 22 januari 2009 werd bij **ministerieel besluit** het agentschap Wegen en Verkeer aangesteld als bestuursorgaan, vermeld in artikel 4, 4° van het decreet van 1 juni 2007 betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet.

1.2.2. En Région bruxelloise

En date du 6 août 2008, le Moniteur belge a publié l'**ordonnance du 10 juillet 2008** relative aux exigences de sécurité minimales pour les tunnels du réseau routier transeuropéen. Même s'il n'y a pas à ce jour en Région bruxelloise de tunnels du réseau routier transeuropéen, cette ordonnance a du être promulguée afin d'assurer une transposition la plus complète possible de la Directive 2004/54.

1.2.3. En Région wallonne

Le **décret wallon** a été pris le **19 décembre 2007** et a été publié au Moniteur belge du 18 février 2008.

En ce qui concerne le **décret wallon**, l'option prise est d'assurer une transposition aussi proche que possible du texte de la directive 2004/54/CE. La lecture des considérants de la directive précitée permet la bonne compréhension du contenu du décret.

La directive en elle-même comporte 20 articles ainsi que 3 annexes.

Pour des raisons de légistique et de répartition de compétence Etat/Régions, les 20 articles de la directive n'ont pas tous une correspondance ou une correspondance exacte dans le décret.

La première annexe de la directive s'intitulant «Mesures de sécurité visées à l'article 3 » fait l'objet à la fois de l'arrêté royal du 6 novembre 2007 précité et de **l'arrêté du Gouvernement wallon** pris en exécution de l'article 4 du décret.

En effet, vu la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions, les tunnels situés sur le territoire de la Région wallonne et qui entrent dans le champ d'application du décret doivent satisfaire à la fois aux exigences de sécurité minimales qui seront reprises dans un arrêté du Gouvernement wallon et aux dispositions de l'arrêté royal pris en exécution de la loi relative aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen.

La deuxième annexe de la directive s'intitule : «Approbation du projet, dossier de sécurité, mise en service d'un tunnel, modifications et exercices périodiques». Elle fait l'objet de **l'arrêté du Gouvernement wallon** pris en exécution des articles 5, 9 et 10 du décret.

La troisième annexe de la directive, intitulée : «Signalisation pour les tunnels» fait l'objet de :

- l'arrêté royal du 20 juin 2006 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ;
- l'arrêté ministériel du 19 juin 2006 modifiant l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière.

Un second arrêté du Gouvernement wallon qui découle indirectement de la directive, est relatif à la désignation du gestionnaire du tunnel, prévue à l'article 6 du décret, en l'occurrence la Société wallonne de Financement complémentaire (SOFICO).

Il est à noter que dans la pratique, à savoir pour les tunnels de Cointe et de Kinkempois visés par le projet d'arrêté précité, les dispositions techniques ont été prises pour anticiper l'essentiel des exigences de la directive et du décret wallon du 19 décembre 2007.

En date du 25 octobre 2007, les 2 projets d'arrêté du Gouvernement wallon ont été présentés en première lecture par Monsieur le Ministre Daerden.

En date du 3 novembre 2008, la section de législation du Conseil d'Etat a rendu son avis n°45.321/4.

Le Conseil d'Etat s'est basé sur l'avis donné le 18 septembre 2008 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 novembre 2007.

Etant donné que sur base d'une note du 13 octobre 2007 de la délégation flamande, le groupe de concertation fédéral/régions présidé par le SPF Mobilité et Transports a suivi, lors de sa réunion du 23 octobre 2007 le raisonnement qui affirme que "globalement, l'éventuel dépassement de compétence est si marginal que les régions pourraient facilement recourir à la théorie des compétences implicites (visée à l'art.10 de la Loi spéciale) pour le justifier."

Que par conséquent, il a été décidé le 23 octobre 2007 de ne pas apporter de modifications à l'arrêté de la Région flamande (et parallèlement, il n'est pas question non plus de toucher à l'arrêté de la Région wallonne) de sorte que seul le projet d'arrêté royal fédéral sera adaptée aux remarques faites par la Section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n°43.553/VR/4 donné le 24 septembre 2007.

Conformément au point 3 de la notification de la séance du Gouvernement wallon du 02 octobre 2008, les 2 projets d'arrêté du Gouvernement wallon ont été présentés sans modification en seconde lecture au Gouvernement wallon et ont été adoptés le 5 décembre 2008 (M.B. du 19.01.09)

2. Mise en œuvre de la Directive en Belgique

2.1. Autorité administrative

L' Autorité administrative :

- autorise la mise en service du tunnel
- vérifie si des contrôles réguliers de l'infrastructure, des équipements et des procédures d'exploitation sont effectués
- si, après contrôle, le tunnel n'est pas reconnu comme conforme, l'Autorité administrative informe le gestionnaire et l'agent de sécurité que des mesures de renforcement de la sécurité sont à prendre et définit les conditions de poursuite de l'exploitation

En Wallonie, par le décret, c'est le Gouvernement wallon qui est désigné comme Autorité administrative.

In Vlaanderen werd, zoals reeds gemeld, het agentschap Wegen en Verkeer aangesteld als bestuursorgaan.

2.2. Gestionnaire du tunnel

Le Gestionnaire du tunnel :

- assure la gestion de l'ouvrage
- est reconnu par l'autorité administrative
- établit le compte rendu de tout incident ou accident significatif
- transmet ce compte rendu et rapport d'enquête éventuel à l'autorité administrative, à l'agent de sécurité et aux services d'intervention

La Sofico a été désignée Gestionnaire des tunnels de Cointe et de Kinkempois par arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008.

In Vlaanderen wordt het beheer van de tunnels verzekerd door de territoriale afdelingen van het agentschap Wegen en Verkeer. Het geheel functioneert onder de leiding van de in 2008 aangestelde tunnelmanager gesitueerd in de staf van het agentschap. Het tunnelmanagement is belast met het uitstippelen van het beleid terzake, het verzamelen van de bestaande kennis, en de praktische uitwerking van de Europese tunnelrichtlijn.

2.3. Agent de sécurité

L'Agent de sécurité :

- est désigné par le gestionnaire, avec accord préalable de l'autorité administrative
- est indépendant pour toutes questions ayant trait à la sécurité et ne reçoit pas d'instructions d'un employeur sur ces questions
- participe à la spécification de la structure, des équipements et de l'exploitation (nouveaux tunnels et transformation des tunnels existants)
- coordonne toutes les mesures de prévention et de sauvegarde visant la sécurité des usagers et du personnel d'exploitation

L'Agent de sécurité pour les tunnels wallons sera désigné par la Sofico au cours de l'année 2009 ; il sera en fait engagé comme membre du personnel de la Sofico. C'est ainsi que procèdent les gestionnaires privés d'ouvrages à l'étranger.

In Vlaanderen werden in 2008 twee betrekkingen vacant verklaard voor veiligheidsbeambte. Zij worden eerlang ingevuld. Naast deze twee veiligheidsbeambten kan zich in de toekomst de veiligheidsbeambte van de Oosterweeltunnel voegen.

2.4. Entité de contrôle

L'Entité de contrôle :

- effectue des contrôles réguliers, des évaluations et des tests, relatifs à l'infrastructure, aux équipements et aux procédures d'exploitation
- doit avoir des niveaux élevés de compétence et de qualité de procédure

- doit jouir d'une indépendance fonctionnelle vis-à-vis du gestionnaire
- doit rendre un avis sur le dossier de sécurité (voir ci-après)

Le marché de services relatif à ces prestations prendra cours en 2009 en Région wallonne. La durée de ce marché sera de deux ans. Un premier contrôle complet des deux tunnels sera achevé endéans les six premiers mois du contrat et devrait conduire à la confirmation officielle de l'autorisation de mise en service par l'Autorité administrative. Un deuxième contrôle, après adaptations éventuelles aux ouvrages, sera effectué en fin de la période de deux ans.

Door een beslissing binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken in Vlaanderen werden de technisch ondersteunende diensten van het departement MOW aangeduid als inspectieorgaan. Meer in het bijzonder zijn hierbij de afdeling Betonstructuren en het Verkeerscentrum betrokken.

De afdeling Betonstructuren heeft, als onafhankelijk orgaan, in 2007 een inspectie uitgevoerd op de Kennedytunnel, de Craeybeckx-tunnel en op de 4-amentunnel, dit op de aspecten vermeld in de bijlage bij de tunnelrichtlijn. De uitkomst van deze inspecties werd op een geëigend formularium via de FOD Mobiliteit doorgestuurd naar Europa.

2.5. Analyses de risques

La méthodologie en matière d'analyses de risques doit être adoptée au niveau national, comme le préconise la Directive européenne.

Dans ce but, un groupe de travail a été mis en place au niveau fédéral ; ce groupe est présidé par le SPF Mobilité et comprend des représentants des trois régions. Les méthodologies nationales en matière d'analyse de risques sont attendues pour le 31 décembre 2009. Cependant, la rédaction des marchés relatifs aux analyses de risques en Flandre et en Wallonie n'attendra pas cette échéance pour être achevée.

La méthodologie préconisée en Région wallonne se base sur le Rapport technique « Analyse de risques pour les tunnels routiers », du Comité Technique 3.3 de l'AIPCR. Les analyses de risques, à intégrer dans le dossier de sécurité, porteront sur les risques actuellement identifiés (transport des marchandises dangereuses, conditions minimales d'exploitation (modes dégradés), pente longitudinale, ventilation) et, éventuellement, sur les risques actuellement non identifiés qui pourraient être mis en évidence par les contrôles effectués sur les ouvrages, leurs équipements et leur exploitation.

2.6. Dossier de sécurité

Le Dossier de sécurité :

- est établi par le gestionnaire du tunnel avant construction
- est soumis à l'avis de l'agent de sécurité et de l'entité de contrôle
- est soumis à l'autorité administrative

- est tenu à jour en permanence

Pour un tunnel existant, la constitution du dossier de sécurité implique le rassemblement et la coordination de toute une série de documents déjà existants : plans du tunnel, description de ses équipements, de son système d'exploitation, études de trafic, plan d'intervention et de sécurité (PIS), plan d'intervention d'urgence (PIU).

Le dossier de sécurité doit également comporter la description des conditions minimales d'exploitation (CME), le compte-rendu et l'analyse des incidents et accidents significatifs, ainsi que la liste des exercices effectués et leur analyse.

En Région wallonne, le dossier de sécurité constituera le document de référence principal qui figurera en annexe du cahier des charges des marchés dont question ci-avant.

Le dossier de sécurité est un document « vivant », complété au cours de la vie de l'ouvrage par les résultats des analyses de risques et des contrôles et par les enseignements tirés des exercices, des incidents et des accidents.

3. Recommandations techniques

3.1. Situation des tunnels concernés par rapport aux recommandations

3.1.1. En Région flamande

Zoals in 2.2 hierboven vermeld is het tunnelmanagement belast met het uitstippelen van het beleid. Hiertoe werkt het team tunnelmanagement samen met de Commissie Tunnels, en desgevallend met de projectgroep van nieuwe tunnels.

Het team tunnelmanagement is samengesteld uit de tunnelmanager, de veiligheidsbeambten en een juriste. Het vervult de taken van het bestuursorgaan en van de tunnelbeheerder. Het zorgt voor het respecteren van de welzijnswetgeving van het tunnelpersoneel, voor het personeelsplan van het tunnelbeheer, en voor het respecteren van de milieuwetgeving Vlarem.

De Commissie Tunnels is samengesteld uit de tunnelmanager, vertegenwoordigers van de stafdienst en van de territoriale afdelingen als klankbordgroep.

Voor wat betreft de nieuwe Oosterweeltunnel wordt een projectgroep voorzien die samen met de Commissie Tunnels en de tunnelmanager het veiligheidsdossier van de tunnel zal onderzoeken en vervolgens het advies van het bestuursorgaan zal voorbereiden.

Het tunnelmanagement is ook belast met het verzamelen van de bestaande kennis. De normen, de eigen regelgeving, de PIARC-documenten, de regelgeving van onze buurlanden, en de ervaringskennis zal aldus worden bijeengebracht en toegepast.

Het tunnelmanagement onderhoudt nauwe banden met de Nederlandse collega's van het steunpunt tunnelveiligheid van Rijkswaterstaat. Gestreefd wordt naar uniforme aanpak en richtlijnen inzake scenarioanalyse en QRA. Opgedane kennis en ervaring zullen worden uitgewisseld. De mogelijkheid bestaat om jonge medewerkers wezijds stage te laten lopen.

3.1.2. En Région bruxelloise

Aucun tunnel de la Région de Bruxelles-Capitale n'est situé sur le réseau transeuropéen. Dans un souci de clarification des objectifs visés en matière de réhabilitation des tunnels, Bruxelles Mobilité a choisit de préciser et d'adapter les exigences de la directive au contexte urbain des tunnels de la Région de Bruxelles-Capitale sur les points qui le nécessitent. L'adaptation de la directive se fait en s'inspirant des référentiels techniques adoptés par d'autres pays européens pour des ouvrages urbains équivalents, Dès 2009, Bruxelles Mobilité définira un référentiel technique par catégorie de tunnel sur la base de la directive européenne 2004/54/EC et autres textes de références (Instruction technique française IT 2000-63 révisé en 2006 et anglaise BD78/99 en cours de refonte, les recommandations de PIARC, comité technique 3.3 et 4.2).

3.1.3. En Région wallonne

Lors d'une vaste enquête internationale menée dans 30 tunnels de dix pays européens en 2002, le tunnel de Cointe a été classé en première place (ex-aequo avec le tunnel du Mont-Blanc) en ce qui concerne la sécurité. D'une manière générale, les deux tunnels liégeois rencontrent les exigences de la Directive européenne à quelques exceptions près (localement, ventilation, pente longitudinale, ...) ; les contrôles et les analyses de risques (voir ci-avant) valideront ou nuanceront ce constat et conduiront, au besoin, à quelques adaptations techniques et organisationnelles.

3.2. Champ d'application des textes régionaux

3.2.1. En Région flamande

Het agentschap Wegen en Verkeer heeft beslist om de Commissie Tunnels te belasten met de beoordeling van alle tunnels met een lengte groter dan 200 m. Tunnels tussen 100 en 200 m lengte kunnen ook voorgelegd worden om desgevallend bepaalde veiligheidsvoorschriften op te leggen.

Het agentschap Wegen en Verkeer zal samen met het Verkeerscentrum geïntegreerde tunnelbewakingscentra uitbouwen waar zowel de technieken als de verkeersleiding in de tunnel en zijn omgeving zullen bewaakt worden.

3.2.2. En Région bruxelloise

La Région de Bruxelles-Capitale ne gère aucun tunnel situé sur le réseau routier transeuropéen. L'ordonnance du 10 juillet 2008 relative aux exigences de sécurité minimales pour les tunnels du réseau routier transeuropéen ne sera donc pas d'application.

3.2.3. En Région wallonne

La Région wallonne a choisi de limiter le champ d'application du décret et des arrêtés du Gouvernement aux deux seuls tunnels strictement soumis à la Directive européenne (réseau RTE et longueur > 500 m) : Cointe et Kinkempois.