

Commentaires de la nouvelle réglementation sur les tunnels de l'appendice 2 SDR

1) Situation initiale

Un système standardisé à l'échelle internationale a été introduit le 1^{er} janvier 2007 grâce à l'ADR¹ pour ce qui concerne la limitation du transport des marchandises dangereuses par les tunnels routiers (cf. détails à ce sujet dans le document 5 « ADR - Prescriptions concernant les tunnels »). Les réglementations nationales en matière de tunnels qui ne correspondent pas à ces directives deviennent caduques au 1^{er} janvier 2010. C'est pourquoi il faut adapter aux nouvelles exigences internationales l'actuel appendice 2 SDR², qui réglemente les limitations en matière de tunnels en Suisse.

2) Mise en œuvre des dispositions de l'ADR relatives aux tunnels en Suisse

a) Directives de l'ADR

Les Parties contractantes à l'ADR sont liées au système de l'ADR s'agissant de mettre en œuvre les dispositions internationales relatives aux tunnels (cf. document 5 « ADR - Prescriptions concernant les tunnels »). Le droit international arrête les directives contraignantes suivantes :

- L'ADR décrit exhaustivement quatre catégories de tunnels (B, C, D, E), dans lesquels les volumes de transport sont soumis à des restrictions. Il ne reste aux autorités responsables qu'à déterminer la catégorie de tunnel. De la catégorie attribuée résultent automatiquement les marchandises et les quantités pouvant transiter par le tunnel visé. L'ADR ne prévoit aucune possibilité pour les Parties contractantes permettant de déroger à ce système (p. ex. codification différente des substances, création d'autres catégories de tunnels, introduction d'un système d'autorisation).
- Les marchandises dangereuses transportées en vertu des règles d'exemption visées au 1.1.3 ADR ne sont pas soumises aux restrictions concernant les tunnels.
- Les interdictions de circuler dans un tunnel et les itinéraires de contournement doivent être signalisés.
- Les restrictions d'accès aux tunnels doivent être communiquées au public.

b) Marge de manœuvre laissée aux états signataires de l'ADR

Les états signataires de l'ADR disposent de la marge de manœuvre suivante lors de leur mise en œuvre de la réglementation internationale relative aux tunnels :

- L'ADR lui-même n'impose pas de catégoriser tous les tunnels. Ainsi, une Partie contractante peut fondamentalement décider si un tunnel sera ou non attribué à une catégorie. Si elle se détermine contre une telle classification, aucune restriction spécifique ne limitera le transport de marchandises dangereuses dans le tunnel visé.

¹ Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR ; RS 0.741.621).

² Ordonnance relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR ; RS 741.621).

- De plus, l'état signataire de l'accord peut arrêter le moment de l'attribution d'un tunnel à une catégorie (la réglementation transitoire arrête seulement que les restrictions concernant les tunnels qui ne correspondent pas à la législation internationale cesseront au 1^{er} janvier 2010).
- S'agissant de l'attribution des tunnels aux catégories de tunnels, l'ADR renonce à fixer une méthode de d'évaluation des risques ; il incombe aux états signataires de l'accord de déterminer une telle méthode.
- Il est loisible aux Parties contractantes, en ce qui concerne l'attribution d'un tunnel à une catégorie, de prendre en compte d'autres aspects que les risques du tunnel visé (p. ex. disponibilité et adéquation d'itinéraires de substitution et de modes ou moyens de transport différents ; aspects de régulation du trafic).
- L'ADR laisse la possibilité d'attribuer un même tunnel à plusieurs catégories, par exemple en fonction de l'heure ou du jour de la semaine.
- Sous réserve que les mesures soient rendues publiques, les états signataires de l'accord peuvent prendre des dispositions d'exploitation particulières (p. ex. traversée en convoi sous escorte de véhicules, utilisation de dispositifs d'avertissement spéciaux).

c) Mise en œuvre en deux phases

En Suisse, on a entrepris les travaux d'exécution des dispositions de l'ADR relatives aux tunnels après l'entrée en vigueur de la réglementation internationale de 2007. Il est apparu qu'on ne saurait transposer les prémisses internationales sur le plan national de manière cohérente à l'échelle du réseau (c'est-à-dire pour tous les tunnels de Suisse du réseau des routes de grand transit) dans le bref délai de transition de trois ans qui est prévu (jusqu'au 31.12.2009). Au contraire, en raison de la complexité de la tâche, l'élaboration de la méthodologie visant à déterminer les risques et à définir les besoins de limitation éventuelle des marchandises dangereuses prendra nettement plus de temps que le délai imparti.

En l'absence d'une catégorisation et d'une signalisation adéquates répondant aux directives internationales, les tunnels visés à l'appendice 2 SDR ne seraient plus soumis à aucune restriction quant au transport de marchandises dangereuses entre 2010 et le moment où le processus de mise en œuvre serait achevé. Il convient d'éviter ce régime transitoire. A cet effet, il faut dissocier dans le temps, en procédant par étapes, l'élaboration de la méthodologie de détermination des risques et la mise en œuvre des mesures visant à satisfaire aux exigences de l'ADR.

aa) Première phase (jusqu'en 2010)

L'appendice 2 SDR prévoit actuellement des restrictions au transport de marchandises dangereuses dans 15 tunnels. Ces limitations ne pourront plus être indiquées à partir de 2010 que sous la forme d'une catégorie de restriction prévue par l'ADR. C'est pourquoi ces tunnels seront attribués dès le 1^{er} janvier 2010 à l'une des catégories de tunnels de l'ADR, au sens d'une « réglementation transitoire », de manière à conserver (autant que possible) l'état des restrictions actuellement en vigueur. Il s'agit donc de maintenir les restrictions actuelles d'accès aux tunnels jusqu'à ce que la procédure méthodologique encore à développer fournisse les éléments approfondis nécessaires à la catégorisation des tunnels et permette ainsi la mise en œuvre cohérente, à l'échelle du réseau, de la réglementation ADR concernant les tunnels.

bb) Deuxième phase (dès 2010)

α) Signification

Cette deuxième phase est consacrée à la mise en œuvre cohérente, à l'échelle du réseau, des directives de l'ADR relatives aux tunnels (donc non seulement pour les 15 tunnels visés par la SDR). Dans ce but, il faut développer une méthodologie de détermination des risques permettant l'attribution uniforme et transparente des catégories de tunnels selon les dispositions internationales (lesquelles doivent être documentées dans une directive axée sur la pratique et mises à la disposition de la Confédération et des cantons).

L'obligation d'appliquer les éléments issus de la procédure méthodologique découle de l'OPAM en ce qui concerne les routes de grand transit³ : l'OFROU ou les cantons sont tenus d'appliquer la nouvelle méthodologie de détermination des risques et d'examiner quels tunnels du réseau routier national ou du réseau routier secondaire doivent être soumis à une restriction en vertu de l'ADR.

β) Attribution des tunnels suisses à une catégorie de tunnels

L'attribution finale des tunnels suisses à l'une des catégories de tunnels prévues par l'ADR sera étayée par une prise en compte globale de l'ensemble du réseau.

La Confédération étudiera de manière approfondie les propositions résultant de l'application de la méthodologie visant à déterminer les risques des tunnels. Cet examen approfondi sera conduit (en épuisant la marge de manœuvre laissée par l'ADR aux états signataires de l'accord) en tenant compte des itinéraires de substitution, des moyens de transport et des aspects de régulation du trafic. Dans cette phase de l'évaluation, il s'agit aussi d'intégrer des aspects économiques et politiques. Le cas échéant, il faudra engager une procédure de mise au point avant que la catégorisation définitive ne puisse être arrêtée.

En ce qui concerne les 15 tunnels de la première phase, l'évaluation basée sur les risques et l'intégration des autres aspects pourront conduire sans autres à adapter la catégorie de tunnel.

γ) Révision de l'appendice 2 SDR

Les « résultats de la catégorisation » obtenus sur la base d'une considération globale devront être ensuite introduits dans une procédure de révision visant à remanier l'appendice 2 SDR. Le lancement de cette révision n'est pas encore fixé : le moment dépend de la progression et de la clôture de l'évaluation mentionnée au chiffre 2 c) bb) β) ci-dessus.

3) Remarques concernant concrètement la première phase

a) Catégorisation des 15 tunnels selon l'actuel appendice 2 SDR

La procédure de catégorisation des 15 tunnels selon l'appendice 2 SDR, dans le cadre de la réglementation transitoire, repose sur une comparaison entre l'évaluation des quantités maximales admises selon les dispositions de la SDR actuellement en vigueur⁴ et les exigences de l'ADR. En voici les détails.

- La comparaison des restrictions de l'appendice 2 SDR avec les limitations pour le transport dans les tunnels selon l'ADR se présente comme suit s'agissant des substances :

	Catégorie de tunnel E	Catégorie de tunnel D	Catégorie de tunnel C
	Nombre de substances (n° ONU)	Nombre de substances (n° ONU)	Nombre de substances (n° ONU)
Sans restriction selon SDR, interdit selon ADR	8	0	0
Nettement plus restrictif que SDR	30	28	5
Plus restrictif	510	148	33

³ Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM; RS 814.012).

⁴ Cf. « colonne 8 » du 1.9.5.4.4, appendice 2 SDR (pour la galerie du Marcolet, cf. « colonne 7 », correspondant à la note c au 1.9.5.1 de l'appendice 2 SDR).

Un peu plus restrictif	1747	143	63
Comme jusqu'à présent	149	270	21
Un peu plus flexible	227	1213	1433
Plus flexible	156	439	562
Nettement plus flexible que SDR	12	518	609
Interdit selon SDR, autorisé selon ADR	0	80	113

Dans la catégorie de tunnels E, la plus sévère selon l'ADR, la plupart des substances (env. 1800 sur un total de 2839) sont autorisées en quantités maximales légèrement moindres que jusqu'à présent. Il apparaît cependant aussi que très peu de substances de cette catégorie sont traitées de manière nettement plus restrictive (38) ou nettement plus flexible (12) qu'actuellement selon l'appendice 2 SDR. Dans les catégories de tunnels C et D, la majorité des substances subissent moins de restrictions que jusqu'à présent sous le régime de la SDR. Pour ces deux catégories de tunnels, il est remarquable que nombre de substances (env. 600 pour D et env. 720 pour C) soient même autorisées en quantités maximales nettement supérieures que ce n'est le cas aujourd'hui. Ces deux catégories contiennent les écarts les plus nombreux et les plus importants par rapport à la réglementation actuelle.

Globalement, pour une grande part des substances, l'attribution à la catégorie de tunnels E entraîne les plus faibles écarts par rapport à la réglementation SDR en vigueur.

- Le transport des produits pétroliers (n^{os} ONU 1203 essence et 1202 diesel, huile de chauffe) représente la plus grande partie des transports de marchandises dangereuses. Comme jusqu'à présent (excepté selon la disposition spéciale 31, voir b ci-après), dans la mesure où les tunnels appartiennent à la catégorie D ou E, ces produits ne peuvent pas être transportés en citernes dans les tunnels. Ce n'est que dans le cas où un tunnel serait affecté à la catégorie C (ou à une catégorie encore moins restrictive) que les transports en citernes pour ces matières seraient autorisés. Une affectation des tunnels SDR à la catégorie C ne semble pas appropriée si l'on considère l'assouplissement considérable des restrictions pour un grand nombre d'autres marchandises dangereuses qu'une telle affectation engendre et si l'on tient compte du danger potentiel de l'essence.
- En vertu de la SDR, seuls sont actuellement admis dans la galerie du Marcolet, à Crissier (VD), les transports de marchandises non soumises à une autorisation (cf. note c au 1.9.5.1. appendice 2). Cette galerie est donc actuellement soumise aux restrictions les plus strictes. C'est pourquoi, pour ce tunnel, seule peut s'appliquer la catégorie de tunnels la plus restrictive (E).

En résumé, l'analyse montre que, pour la première phase, une attribution à la catégorie de tunnels E des 15 tunnels soumis aux dispositions de la SDR répond le mieux aux dispositions actuelles visées à l'appendice 2 SDR.

b) Appendice 2 SDR

Dans la perspective des éléments relevés au chiffre 3 a) ci-dessus, il est justifié de modifier la section 1.9.5 de l'appendice 2 SDR comme suit :

- La liste des « tronçons routiers comportant des tunnels » visée à la sous-section 1.9.5.1 est complétée par une colonne intitulée « catégorie » ; tous les tunnels de la liste, au nombre de 15, sont attribués à la catégorie E. Cette catégorisation remplace le système actuel de quantités libres et de quantités soumises à autorisation. À l'avenir, les marchandises dangereuses pourront en principe transiter par les 15 tunnels mentionnés à l'appendice 2 SDR, dans le cadre des exemptions du 1.1.3 ADR. Font exception 5 matières (p. ex. déchets d'hôpital / médicaux [n° ONU 3291], matières biologiques [n° ONU 3373], engins sous fumigation [n° ONU 3359]), qui pourront être transportées en quantités illimitées.
- Les sous-sections 1.9.5.2 et 1.9.5.3 contenant des dispositions spécifiques concernant les transports qui sont exemptés des prescriptions de l'ADR sont abrogés. Selon les directives de l'ADR, les dispositions d'exemptions conformément au 1.1.3 ADR sont dorénavant également applicables dans les tunnels; d'après le 1.1.3 ADR, les marchandises exemptées et les quantités exemptées de marchandises dangereuses ne sont plus soumises à aucune restriction supplémentaire dans les tunnels.
- La « liste des marchandises et quantités autorisées » selon la sous-section 1.9.5.4 est abrogée. Dorénavant les marchandises et les quantités permises résultent directement de l'ADR. Ainsi **disparaît également la possibilité pour les cantons d'autoriser**, en vertu de la disposition spéciale 31, **le transport en véhicules-citernes d'huile de chauffe, diesel (n° ONU 1202)** lorsqu'il n'existe pas d'autre possibilité de transport appropriée.

c) Signalisation

La catégorisation des 15 tunnels mentionnés dans l'appendice 2 SDR, effectuée dans le cadre de la première phase, et les restrictions qu'elle implique ne déploient un effet juridique contraignant pour les transporteurs de marchandises dangereuses que sous réserve d'une signalisation adéquate.

A cet effet, il faut transposer en droit suisse les modifications de la Convention sur la signalisation routière, conclue à Vienne, qui sont survenues à l'entrée en vigueur de la version du 1^{er} janvier 2007 de l'ADR. Ces modifications concernent les signaux destinés aux véhicules transportant un chargement dangereux. Les propositions de révision correspondantes, y compris les commentaires qui s'y rapportent, se trouvent dans le document 1 (ordonnance sur la signalisation routière, OSR).

d) Déroulement temporel

Les présentes modifications de l'appendice 2 SDR et celles de l'ordonnance sur la signalisation routière seront probablement décidées en juin 2009. Il restera ainsi suffisamment de temps jusqu'au 1^{er} janvier 2010 pour adapter la signalisation, pour modifier les itinéraires, pour assurer la formation et pour procéder aux éventuels changements informatiques.