

N° 186

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 janvier 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'**approbation** de la **convention** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République italienne relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc**,*

Par M. Jacques BLANC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 84 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE TUNNEL DU MONT-BLANC ET LES SUITES DE L'INCENDIE DE 1999	6
A. LE BILAN DE LA CATASTROPHE DU 24 MARS 1999	6
B. LES MESURES MISES EN ŒUVRE DEPUIS 1999.....	8
1. <i>Le renforcement de la sécurité du tunnel</i>	8
2. <i>La révision des modalités d'exploitation du tunnel</i>	10
C. LE TUNNEL DU MONT-BLANC AUJOURD'HUI	10
II. LA CONVENTION FRANCO-ITALIENNE DU 24 NOVEMBRE 2006	12
A. L'UNICITÉ D'EXPLOITATION	12
B. LE RÔLE DE LA COMMISSION INTERGOUVERNEMENTALE ET DU COMITÉ DE SÉCURITÉ	14
C. LA POLICE DE LA CIRCULATION DANS LE TUNNEL	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18
PROJET DE LOI	19
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	20

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la convention relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc, signée à Lucques le 24 novembre 2006 par les gouvernements français et italien.

A la suite du dramatique incendie survenu le 24 mars 1999, de nombreux travaux de réparation et de renforcement de la sécurité ont été réalisés sur le tunnel du Mont-Blanc, préalablement à sa réouverture en 2002.

Les gouvernements français et italien ont également voulu tirer tous les enseignements de cette catastrophe en ce qui concerne le cadre juridique applicable au tunnel et à son exploitation. Un accord intergouvernemental du 14 avril 2000 a ainsi approuvé la constitution entre les deux sociétés concessionnaires, française et italienne, du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) du Tunnel du Mont-Blanc. Celui-ci est devenu, depuis lors, la structure unique en charge de l'entretien, de l'exploitation et de la sécurité de l'ouvrage.

Par ce même accord du 14 avril 2000, les deux gouvernements s'engageaient à mener des négociations en vue de conclure le plus rapidement possible une nouvelle convention appelée à remplacer celle de 1953, afin d'adapter le cadre juridique applicable au tunnel, notamment dans la perspective d'en améliorer la sécurité.

La convention du 24 novembre 2006, aujourd'hui soumise à l'examen du Parlement, constitue l'aboutissement de cette démarche. Se substituant à la convention initiale de 1953 et aux accords qui l'avaient complétée, elle consacre le principe d'une structure unique en charge de l'exploitation du tunnel. Elle précise les attributions de la commission intergouvernementale franco-italienne et du comité de sécurité qui lui est adjoint. Elle définit les conditions d'exercice de la police de la circulation dans le tunnel.

Votre rapporteur effectuera un rappel des différentes mesures prises depuis l'incendie de 1999 en termes de gestion et de sécurité du tunnel du Mont-Blanc avant de détailler le dispositif de la convention du 24 novembre 2006.

I. LE TUNNEL DU MONT-BLANC ET LES SUITES DE L'INCENDIE DE 1999

Le tunnel du Mont-Blanc a été **ouvert en juillet 1965** entre la vallée de Chamonix et le val d'Aoste. D'une longueur totale de 11,6 km (dont 7,6 km en territoire français), il est constitué d'un **tube unique à double sens de circulation**, avec une chaussée de 7 mètres, relativement étroite par rapport aux tunnels bidirectionnels plus récents.

En application de la **convention franco-italienne du 14 mars 1953**, les deux gouvernements ont confié la construction du tunnel et son exploitation, pour une durée initialement fixée à 70 ans, à une société française, la société **Autoroute et tunnel du Mont-Blanc (ATMB)**¹, et à une société italienne, la Societa italiana per il traforo del monte Bianco (SITMB)². Chaque société détient la concession de la moitié du tunnel, les limites des concessions ne correspondant donc pas aux limites territoriales entre la France et l'Italie. L'article 7 de la convention prévoyait néanmoins de confier ultérieurement l'exploitation à une société commune unique. Toutefois, un avenant signé en 1965 a maintenu à titre provisoire le mode d'exploitation initial qui a perduré jusqu'en 1999.

L'incendie meurtrier survenu le 24 mars 1999 a entraîné la **fermeture du tunnel durant 3 ans**. Outre les travaux de remise en état, d'importants investissements ont été réalisés pour renforcer la sécurité de l'ouvrage. Parallèlement, les modalités de son exploitation ont été revues.

Aujourd'hui, le tunnel du Mont-Blanc demeure un point de passage essentiel entre la France et l'Italie du nord, même si le trafic de poids lourds y est sensiblement inférieur à celui constaté avant 1999.

A. LE BILAN DE LA CATASTROPHE DU 24 MARS 1999

Si plusieurs incendies avaient déjà eu lieu à l'intérieur du tunnel depuis sa mise en exploitation, celui qui est survenu dans la matinée du 24 mars 1999 s'est révélé d'**une ampleur et une gravité exceptionnelles**.

Il est à noter que l'accès aux entrées du tunnel, à environ 1 300 mètres d'altitude, s'effectue par de longues et fortes rampes, et que de ce fait, les risques de débuts d'incendie sur des véhicules, notamment les poids lourds, y sont plus élevés que pour des tunnels de plaine.

¹ Le capital de la société ATMB est détenu à 60,05 % par l'Etat. Parmi les autres actionnaires figurent le département de Haute-Savoie (16,5 %), la ville et le canton de Genève (5 %).

² Le capital de la société SITMB est détenu à 51 % par le groupe privé Autostrade. L'Etat italien, via l'agence nationale des infrastructures routières (ANAS), détient 32,1 % du capital et la région autonome de la vallée d'Aoste 10,6 %.

Ce jour là, un camion frigorifique semi-remorque belge transportant de la farine et de la margarine a pris feu 6 km après l'entrée française du tunnel, c'est-à-dire dans la zone la plus éloignée des deux têtes de l'ouvrage. L'incendie s'est très rapidement propagé. En outre une mauvaise utilisation du système de ventilation côté italien a aggravé le sinistre. L'action des secours provenant de France et d'Italie s'est avérée très difficile. Du fait des fumées, les secours n'ont pu atteindre le camion. L'incendie n'a été circonscrit que dans l'après-midi du 26 mars, après que 24 poids lourds, 9 véhicules légers, une moto et deux véhicules de secours aient été détruits. Le bilan définitif de l'incendie, particulièrement lourd, s'élève à **39 morts**.

La catastrophe a donné lieu à des **poursuites judiciaires** et le 27 juillet 2005, le tribunal correctionnel de Bonneville (Haute-Savoie) prononçait treize condamnations frappant à des degrés divers des responsables ou dirigeants des deux sociétés concessionnaires, française et italienne, ainsi que ces sociétés elles-mêmes. Également condamné par le tribunal de Bonneville au motif d'une défaillance dans l'exercice de ses pouvoirs de police, le maire de Chamonix a été relaxé par la Cour d'appel de Chambéry le 14 juin 2007.

Deux **missions administratives d'expertise**, l'une française et l'autre italienne, ont été mises en place par chacun des deux gouvernements dans les jours qui ont suivi la catastrophe. Ayant échangé leurs constatations et analyses, les deux missions ont rendu le 6 juillet 1999 un rapport commun détaillant les circonstances de la catastrophe et énonçant **41 recommandations**, au vu notamment des insuffisances ou déficiences constatées.

Une première série de recommandations portait sur l'**organisation institutionnelle**. Le rapport proposait diverses mesures destinées à améliorer le fonctionnement de la commission intergouvernementale de contrôle, ainsi que la création auprès d'elle d'un comité technique de sécurité assurant le suivi permanent des questions de sécurité dans le tunnel. Il rappelait que la convention franco-italienne du 14 mars 1953 avait prévu de confier la gestion du tunnel à une société unique, dont le capital aurait été réparti pour moitié entre les deux concessionnaires. Constatant que cette société commune n'avait jamais vu le jour et, qu'en outre, deux directions d'exploitation distinctes avaient perduré, le rapport demandait la constitution d'une structure de gestion unique.

En ce qui concerne les **installations de sécurité et d'exploitation**, le rapport préconisait certains travaux de génie civil (notamment le doublement du nombre des refuges), ainsi que la modernisation et le renforcement des équipements (mise en place d'une salle de commande unique, au lieu des deux salles existantes, remise à niveau des dispositifs de mesure de données relatives à la sécurité, amélioration du réseau électrique, amélioration de la signalisation, réfection profonde du système de ventilation pour accroître le débit d'extraction de l'air vicié).

Le rapport commun franco-italien recommandait également de revoir l'**organisation des moyens de secours**. Il préconisait la mise en place par l'exploitant d'un service de première intervention permanent, à chaque entrée du tunnel, et l'élaboration d'un plan de secours binational unique, se substituant aux plans de secours français et italien qui n'étaient pas identiques jusqu'en 1999.

Enfin, le rapport soulignait la nécessité d'améliorer l'information des usagers et de durcir la réglementation des véhicules autorisés à emprunter le tunnel.

B. LES MESURES MISES EN ŒUVRE DEPUIS 1999

Le tunnel du Mont-Blanc n'a été rouvert à la circulation que le 9 mars 2002 pour les véhicules légers, le 8 avril suivant pour les camions et autocars jusqu'à 19 tonnes et le 25 juin 2002 pour les transports internationaux routiers de fort tonnage.

1. Le renforcement de la sécurité du tunnel

Outre les travaux de remise en état du tunnel, endommagé sur près d'un kilomètre, d'importants aménagements visant à renforcer la sécurité du tunnel ont été réalisés avant sa réouverture.

Les deux précédentes salles de commande du tunnel, française et italienne, ont été remplacées par une **salle de commande unique franco-italienne**, située à l'entrée française du tunnel et doublée par une salle de réserve apte à remplacer la première en cas de nécessité, située à la tête italienne.

Trois **postes d'intervention rapide de lutte contre le feu** (un poste à chaque tête de tunnel et un au centre du tunnel), armés chacun des moyens de lutte contre les départs de feu, ont été créés. Des bouches d'incendie distantes de 150 mètres ont été aménagées sur toute la longueur du tunnel, ce qui est plus rapproché que les 200 mètres demandés par les recommandations françaises pour les tunnels nationaux.

En ce qui concerne les **travaux de génie civil**, 37 abris reliés à une galerie d'évacuation vers l'extérieur ont été construits, soit un abri tous les 300 mètres, au lieu, auparavant, de 15 abris qui ne communiquaient pas vers l'extérieur. Une galerie d'évacuation d'une largeur et d'une hauteur adaptées aux besoins et équipée de véhicules légers spécialement conçus pour permettre l'évacuation sanitaire des personnes a été aménagée.

S'agissant du **système de ventilation**, la capacité d'extraction a été plus que doublée grâce au creusement ou à l'adaptation de 110 conduits de désenfumage. La pose de 76 ventilateurs situés en voûte a été réalisée pour

contrôler la vitesse de l'air dans tunnel, afin de limiter l'apport d'oxygène à la combustion et de maintenir les fumées dans la partie supérieure de la voûte.

La **capacité de détection** a été renforcée grâce à la pose de 120 caméras de surveillance couvrant chacune 100 mètres, à la mise en place de 232 opacimètres pour détecter la présence de fumées, ainsi que d'un câble de détection thermographique équipé de 3 860 capteurs permettant de déceler toute variation anormale de température, et à l'installation d'appareils de détection automatique d'incident.

Par ailleurs, les moyens d'action des exploitants du tunnel pour maîtriser les mouvements des véhicules en cas d'incident ont été renforcés. Des équipements permettant la diffusion de messages de sécurité sur plusieurs programmes de radio français et italiens, à l'attention des conducteurs engagés sous le tunnel, ont été installés. Un système d'information des usagers en cas d'infraction aux règles d'espacement entre les véhicules et aux règles de limitation de vitesse a été mis en place.

Tous les équipements, installations et détecteurs ont été reliés à la salle de commande et aux opérateurs grâce à un système de gestion technique centralisée.

Le **montant des travaux engagés**, sur la partie française de la concession, par la société Autoroute et tunnel du Mont-Blanc (ATMB) est évalué entre 200 et 250 millions d'euros, les neuf dixièmes de cette somme étant consacrés à l'amélioration de la sécurité de l'ouvrage et le restant à sa remise en état. Les montants sont du même ordre pour la Societa italiana per il traforo del monte Bianco (SITMB), concessionnaire de la partie italienne.

D'après les indications fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le concessionnaire français aurait obtenu un remboursement de la part de son assureur de dommages à hauteur de 9,9 millions d'euros et une subvention de l'Union Européenne de 11,25 millions d'euros.

En compensation des pertes de recettes subies durant les trois années de fermeture du tunnel et en contrepartie des investissements réalisés, tant à la demande des deux gouvernements qu'en application d'une nouvelle réglementation européenne concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen, il a été décidé de **prolonger de 15 ans** (2050 au lieu de 2035) **la durée de concession du tunnel** en faveur des deux sociétés concessionnaires. La Commission européenne a validé cette mesure en 2006, estimant que cette concession relevait d'un service d'intérêt économique général et que son allongement ne contrevenait pas aux règles relatives aux aides d'Etat. Par ailleurs, les concessionnaires ont obtenu un relèvement du tarif des péages.

2. La révision des modalités d'exploitation du tunnel

Les recommandations des missions d'expertise française et italienne relatives à l'organisation de la gestion et de l'exploitation du tunnel ont également été suivies d'effet.

Dès juillet 1999, un **comité de sécurité** été créé auprès de la commission intergouvernementale afin de lui donner des avis d'experts pour les questions les plus techniques.

Un **échange de lettres du 14 avril 2000** entre les gouvernements français et italien approuvait la constitution d'un **groupement européen d'intérêt économique (GEIE)** composé par les deux sociétés concessionnaires. Selon l'article 2 de l'échange de lettres, **le GEIE du Tunnel du Mont-Blanc devient la structure qui assure l'entretien, l'exploitation et la sécurité du tunnel**, ainsi que la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux d'entretien, de grosses réparations et d'amélioration du tunnel. L'article 3 stipulait que les deux parties engageaient des négociations en vue de conclure le plus rapidement possible une nouvelle convention appelée à remplacer celle de 1953, afin d'adapter le cadre juridique applicable au tunnel, notamment dans la perspective d'en améliorer la sécurité

Un échange de lettres des 17 et 23 février 2002 modifie le **règlement de circulation du tunnel** afin d'imposer de nouvelles règles en matière de vitesse (entre 50 et 70 km/h) et d'interdistance (150 mètres) entre les véhicules. Il interdit le transit des véhicules transportant des marchandises dangereuses et impose des escortes pour les camions frigorifiques.

Par ailleurs, un **service de secours renforcé et unifié** a été mis en place, avec la présence permanente, 24 heures sur 24, de trois équipes de trois pompiers situées respectivement aux deux têtes et au centre du tunnel.

La nouvelle convention franco-italienne signée à Lucques le 24 novembre 2006, qui fait l'objet du présent projet de loi, consacre ces différentes évolutions en définissant le nouveau cadre juridique de l'exploitation du tunnel du Mont-Blanc.

C. LE TUNNEL DU MONT-BLANC AUJOURD'HUI

Au cours de l'**année 2006**, le trafic au tunnel du Mont-Blanc s'est élevé à environ **1,2 million de véhicules légers** et **600 000 poids lourds**. Avant l'accident de mars 1999, au cours de l'année 1998, le trafic des véhicules légers était sensiblement identique, mais celui des poids lourds dépassait le chiffre de 800 000.

Si l'on considère l'ensemble du trafic poids-lourds transitant par les deux tunnels franco-italiens du Mont-Blanc et du Fréjus, la part du tunnel du Mont Blanc s'élève désormais à environ 40 % alors qu'elle dépassait 50 % en 1998.

Sur l'ensemble des traversées alpines entre la France, la Suisse et l'Autriche d'une part, et l'Italie d'autre part, le tunnel du Mont-Blanc représente aujourd'hui 5 % du trafic contre 9 % en 1998. Depuis cette date, les parts respectives du passage à Vintimille et au tunnel du Brenner ont connu une nette augmentation.

En valeur absolue, les données recueillies en 2006 en matière de trafic routier ayant franchi les Alpes sont les suivantes :

- **entre la France et l'Italie**, près de **42 millions de tonnes**, dont 18,9 millions de tonnes à Vintimille, 12,5 au tunnel du Fréjus, **9,5 au tunnel du Mont-Blanc** et 0,7 au col de Montgenèvre ;

- **entre la Suisse et l'Italie**, près de **13 millions de tonnes** (cumul des passages routiers du Grand Saint Bernard, Simplon, Saint-Gothard, du col de San Bernardino) ;

- **entre l'Autriche et l'Italie**, **56 millions de tonnes** (cumul des passages du Reschen, du Brenner et Tarvisio).

II. LA CONVENTION FRANCO-ITALIENNE DU 24 NOVEMBRE 2006

La convention relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc signée à Lucques le 24 novembre 2006 entre le ministre français des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer Dominique Perben et son homologue italien constitue en quelque sorte l'aboutissement des mesures de réorganisation mises en œuvre pour tirer les conséquences de la catastrophe de 1999.

Cette convention constitue désormais la base juridique pour l'exploitation du tunnel. Elle se substitue à la convention franco-italienne d'origine du 14 mars 1953, mais également à deux accords ultérieurs : l'avenant du 25 mars 1965 qui pérennisait l'exploitation du tunnel par deux sociétés distinctes, et l'échange de lettres du 1^{er} mars 1966 instaurant une commission franco-italienne de contrôle du tunnel.

Par rapport à la convention de 1953 la nouvelle convention se caractérise par trois modifications majeures. Elle consacre le principe de l'exploitation par une structure unique. Elle définit de manière précise le rôle de la commission intergouvernementale et celui du comité de sécurité placé auprès d'elle. Elle précise également les conditions d'exercice de la police de la circulation dans le tunnel.

A. L'UNICITÉ D'EXPLOITATION

Comme on l'a déjà indiqué, l'**article 7 de la convention de 1953** stipulait que les sociétés concessionnaires française et italienne confieraient l'exploitation du tunnel « *à une société anonyme dont elles souscriront chacune la moitié du capital et dont le conseil d'administration comprendra un nombre égal de représentants de chacune d'elles* ».

Cette disposition n'a jamais été mise en œuvre, du fait des difficultés qu'elle soulevait en matière de droit international privé. Selon les indications fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, il n'aurait pas été possible de mettre d'accord les deux sociétés sur la forme juridique de la future société unique et sur sa gouvernance, une société ne pouvant pas dépendre de deux actionnaires détenant chacun 50 % de son capital.

Aussi un **avenant signé le 25 mars 1965** avait-il pris acte de ce que cette société unique n'avait pas encore été constituée, et avait prévu que l'exploitation du tunnel, mis en service en juillet 1965, serait assurée « *provisoirement* » en commun par les deux sociétés. L'avenant prévoyait simplement la conclusion entre les deux sociétés d'un « *accord de collaboration* » devant notamment prévoir la constitution d'un comité commun d'administration.

Cet accord de collaboration a été conclu le 27 avril 1966. Le comité commun d'administration était chargé de la coordination entre les deux sociétés. Toutefois, comme l'a précisé le rapport d'expertise franco-italien de juillet 1999, « *ce compromis institutionnel, proche dans les faits d'un bicéphalisme, a été à l'origine, depuis 1965, de difficultés dans la coordination des travaux de modernisation dans le tunnel* », les investissements ayant souvent été réalisés par chaque société à des dates différentes et avec un contenu technique différent. Aussi le rapport d'expertise avait-il préconisé de réaliser l'unicité d'exploitation prévue dès l'origine, quitte utiliser une autre formule que celle de la société pour contourner les obstacles juridiques qu'elle impliquait.

C'est donc sous la forme d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), constitué le 18 mai 2000, qu'a été réalisée cette unicité d'exploitation. Le **GEIE Tunnel du Mont-Blanc** est une structure juridique du droit communautaire associant les deux concessionnaires. Il est inscrit au registre du commerce d'Aoste, son siège principal est à Courmayeur sur la plate-forme italienne du Tunnel, et il dispose d'un établissement sur le territoire français. Depuis le 9 mars 2002, il est responsable de toutes les activités liées à la gestion opérationnelle du tunnel et des deux aires de régulation du trafic poids lourds d'Aoste versant italien, et de Passy-Le Fayet versant français. Il perçoit les péages, il intervient sur les projets qui concernent la sécurité et il assure la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux d'entretien, des grosses réparations et des améliorations, des infrastructures et des installations techniques spécifiques du tunnel. Il est dirigé par un conseil de surveillance constitué de 10 membres nommés paritairement par les deux sociétés concessionnaires

L'article 3 de la convention du 24 novembre 2006 consacre ce **principe de l'unicité fonctionnelle**. Il stipule que « *l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et la modernisation de l'ouvrage sont confiés en commun aux sociétés concessionnaires* » et qu'en vue « *d'atteindre l'unicité fonctionnelle de l'ensemble de ces activités, elles sont exercées par l'exploitant* » pour le compte de ces sociétés. L'exploitant est défini comme « *la structure dotée de la capacité juridique, telle que le groupement européen d'intérêt économique du tunnel du Mont-Blanc, mise en place par les sociétés concessionnaires pendant la durée de leurs concessions aux fins exclusives d'exploiter, d'entretenir, de renouveler et de moderniser le tunnel et ses annexes* ».

L'article 5 précise que les sociétés concessionnaires sont les deux seuls membres statutaires et sociaux de l'exploitant et assurent solidairement et paritairement les droits, obligations, risques et périls découlant de ses missions.

L'article 10 consacre la **prorogation de 15 ans des concessions** qui prendront fin le 31 décembre 2050. L'article 13 prévoit que lorsque les deux concessions prendront fin, le tunnel, propriété des Etats français et italien, sera exploité en commun à égalité de droits et de charges. Les modalités de la

gestion commune feront l'objet d'un accord préalable entre les deux gouvernements.

B. LE RÔLE DE LA COMMISSION INTERGOUVERNEMENTALE ET DU COMITÉ DE SÉCURITÉ

L'article 8 de la convention de 1953 prévoyait que le contrôle de l'exploitation de l'ouvrage, de son entretien et de sa conservation serait confié à une commission mixte franco-italienne. Par échange de lettres du 1^{er} mars 1966, une commission franco-italienne de contrôle du tunnel sous le Mont-Blanc était ainsi créée.

Le rapport d'expertise de 1999 considérait que cette commission de contrôle avait rencontré des obstacles dans sa mission, du fait d'un mandat trop large et trop ambitieux. Il relevait le formalisme et l'espacement de ses réunions, sa composition fluctuante et notamment l'absence de responsables locaux de la protection civile et des pompiers, de même que la grande diversité des sujets évoqués en son sein, ce qui ne contribuait pas à favoriser un contrôle régulier et un suivi de la sécurité dans le tunnel. Il préconisait de revoir le fonctionnement de la commission mixte et de créer un comité technique de sécurité assurant le suivi permanent des questions de sécurité.

A la suite de ce rapport, la commission mixte a effectivement institué un comité de sécurité qui fonctionne depuis lors sans que son existence juridique ne soit consacrée dans les textes.

La convention du 24 novembre 2006 avalise l'existence d'un comité de sécurité, aux côtés de la commission intergouvernementale. Il précise les compétences respectives des deux organes.

Les missions de la **commission intergouvernementale franco-italienne** et ses conditions de fonctionnement sont définies par l'article 7. Elle suit, au nom des deux Etats, l'ensemble des questions liées à la sécurité, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et la modernisation de l'ouvrage. Elle fixe les règles techniques applicables au tunnel et approuve les documents fixant les règles d'exploitation et de sécurité. Elle approuve les propositions de péage présentées par les sociétés concessionnaires. Elle veille au respect des dispositions de la convention par l'exploitant et les sociétés concessionnaires.

Elle comprend au plus 16 membres, dont 2 membres issus du comité de sécurité. Chaque Etat désigne la moitié des membres.

Le **comité de sécurité**, aux termes de l'article 8, est chargé d'assister la commission intergouvernementale dans les décisions relatives à la sécurité publique dans le tunnel. Il est consulté sur les décisions techniques prises à cet effet et émet des avis sur toute question relative à la sécurité dans le tunnel. Il est composé au plus de 8 membres nommés pour moitié par chaque Etat.

C. LA POLICE DE LA CIRCULATION DANS LE TUNNEL

L'article 9 de la convention définit les conditions dans lesquelles s'exerce la **police de la circulation dans la « zone de contrôle »**, c'est-à-dire dans « *l'ensemble formé par le tunnel proprement dit et les ouvrages, installations, équipements et biens divers situés à proximité immédiate et nécessaires à son exploitation, à son entretien et à la sécurité de la circulation à l'intérieur de celui-ci* ». Au-delà du génie civil du tunnel, cette zone de contrôle couvre toutes les installations et équipements nécessaires à son entretien et son exploitation, par exemple les bâtiments et installations situés sur les plates-formes, les usines de ventilation, la gestion technique centralisée, le poste central de commande, les aires de manœuvre et de stockage des véhicules.

Le service de police de la circulation est aujourd'hui assuré par des **patrouilles mixtes franco-italiennes**, mais **la convention permet sous certaines conditions l'exercice de ce service par des patrouilles nationales composées d'agents d'un seul des deux Etats**, afin d'assurer le respect des règles de la circulation dans le tunnel. Ainsi, une patrouille italienne peut, si l'infraction a été constatée côté italien, intercepter et verbaliser les contrevenants côté français, sur la plate-forme située à la sortie du tunnel.

Le Conseil d'Etat a été saisi d'une demande d'avis afin de vérifier la constitutionnalité des prérogatives accordées par la nouvelle convention aux patrouilles nationales.

Par un avis rendu en Assemblée générale le 28 septembre 2006, il a rappelé qu'en application de principes constitutionnels, un acte de police, qui implique l'usage de la contrainte et est susceptible de conduire à une privation de liberté, ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale, lequel n'appartient qu'à l'Etat. Il ne peut donc, en principe, être exécuté que par une autorité publique française ou sous son contrôle.

Le Conseil d'Etat a alors distingué selon que le pouvoir d'interpeller et de verbaliser une personne accordé à un agent relevant d'une autorité étrangère fait suite à une infraction commise et constatée sur le territoire français ou sur un territoire étranger. Ainsi, le pouvoir d'interpeller et de verbaliser une personne à la suite d'une infraction commise et constatée sur le territoire français ne peut être accordé à un agent relevant d'une autorité étrangère, y compris dans le cas spécifique d'un tunnel transfrontalier.

En revanche, le Conseil d'Etat admet des aménagements à ce principe du fait des contraintes afférentes à la nature de l'ouvrage, s'agissant d'infractions aux règles de circulation commises et constatées dans la partie de l'ouvrage transfrontalier relevant de la souveraineté italienne. Le Conseil d'Etat assortit ce tempérament de plusieurs conditions, notamment celle tenant à ce que le lieu d'interception et de verbalisation par les autorités italiennes soit situé dans une zone délimitée à proximité immédiate de la sortie du tunnel.

Ainsi, le paragraphe 4 de l'article 9 de la convention prévoit que « *les patrouilles nationales peuvent, à la condition d'en avoir préalablement informé l'autre Etat, intercepter et verbaliser des contrevenants dans la partie de la zone de contrôle située dans l'autre Etat si l'infraction a été commise dans la partie de la zone de contrôle située sur leur territoire* ».

CONCLUSION

Le tragique incendie survenu le 24 mars 1999 dans le tunnel du Mont-Blanc a conduit à revoir les aménagements et les équipements de sécurité des tunnels routiers, mais également la gestion des ouvrages binationaux.

Les enseignements de cette catastrophe ont été intégrés dans la conception d'ouvrages nouveaux comme le tunnel du Somport, entre la France et l'Espagne, ou dans la modernisation d'ouvrages déjà en service, comme le tunnel de Tende entre la France et l'Italie.

S'agissant du tunnel du Mont-Blanc, d'importants travaux de sécurité ont été réalisés avant sa réouverture en 2002, trois ans après l'incendie de 1999. Mais les modifications apportées au mode d'exploitation du tunnel sont tout aussi importantes, puisqu'elles vont dans le sens d'une unicité de responsabilité propice à une meilleure prise en compte des questions de sécurité.

La convention du 24 novembre 2006 constitue l'aboutissement de cette démarche et permet de doter cette infrastructure essentielle pour les échanges entre la France et l'Italie d'un cadre juridique rénové et beaucoup plus adapté aux exigences d'une gestion efficace de la sécurité du tunnel.

Pour cette raison, votre commission des Affaires étrangères et de la défense vous demande d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de cette convention.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 30 janvier 2008, la commission a examiné le présent rapport.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Josselin de Rohan, président, a souligné l'ampleur des travaux de sécurité réalisés dans le tunnel du Mont-Blanc préalablement à sa réouverture. Il a estimé que la révision de la convention franco-italienne était, en outre, de nature à améliorer les conditions d'exploitation de l'ouvrage, et donc sa sécurité.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc, signée à Lucques le 24 novembre 2006, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 84 (2007-2008)

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

I. - Etat du droit

La convention a pour objet de fixer un nouveau cadre juridique à l'exploitation du tunnel sous le Mont-Blanc afin de prendre en compte l'évolution des conditions d'exploitation et des impératifs de sécurité depuis la construction du tunnel.

Elle tient compte du jugement rendu par le tribunal correctionnel de Bonneville le 25 juillet 2005 à la suite de la catastrophe de 1999, dans lequel le tribunal a souligné la nécessité de clarifier les responsabilités et de rendre plus opérationnelles les mesures de gestion afin d'assurer une gestion réellement bi-nationale du tunnel.

Elle se substitue à trois accords internationaux relatifs au tunnel sous le Mont-Blanc.

II - Modification de la législation interne

La ratification de cet accord ne nécessite pas de modifications du droit interne.

¹ Texte transmis par le Gouvernement par l'information des parlementaires