

Commentaires relatifs au Règlement pour l'information sur la mise en œuvre de la gestion en réseau des incidents dans l'espace alpin

Version du 2 mai 2012

Préambule

Après les graves accidents survenus dans les tunnels alpins au tournant du siècle, les ministres des transports des Etats de l'espace Alpin, à savoir l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie, ont décidé la création d'une plateforme commune destinée à traiter les problèmes de sécurité et de trafic routier dans l'espace alpin (Processus de Zurich, www.zurich-process.org). Lors de l'une des conférences des ministres périodiques, qui s'est tenue en 2009 à Vienne, les ministres ont décidé d'instaurer un système d'information pour la gestion en réseau des incidents sur les principaux axes de transit de l'espace alpin. Si des mesures d'urgence doivent être prises sur l'un de ces axes, le pays dans lequel l'incident est survenu doit engager toutes les mesures appropriées conformément aux deux principes suivants et sur une base de confiance mutuelle : premièrement le principe de la subsidiarité, qui consiste à essayer de trouver une solution nationale avant de faire appel aux pays voisins ; deuxièmement, le principe selon lequel il faut commencer par appliquer la mesure la moins contraignante. Cette approche générale est valable pour toutes les mesures prises en matière de trafic mais elle ne s'applique expressément pas à la notification de l'incident en tant que tel, qui doit être communiqué au niveau international sans délai.

L'expérience acquise jusqu'ici en matière de gestion d'incidents majeurs montre que sur le plan international, ni l'information mutuelle sur ces incidents ni leur gestion n'ont fonctionné de manière structurée, bien que les répercussions de perturbations graves sur un axe de transit se soient également fait sentir régulièrement sur les pays voisins et leurs propres axes de transit. Les ministres ont donc confié cette tâche au Comité de pilotage du « Processus de Zurich » qu'ils ont institué, lequel a lui-même constitué un groupe d'experts pour traiter la question. L'objectif fondamental de la décision ministérielle est de fixer des règles structurées afin de garantir un échange d'informations fiable entre les Etats en cas d'incident ainsi que pendant et après la gestion de celui-ci. La réalisation de cet objectif se traduira par la constitution d'un réseau de points de contact nationaux (NCP) qui permettra une communication rapide et fiable entre les Etats. Il appartiendra ensuite à chaque Etat de choisir comment il entend transmettre au niveau national les informations obtenues par ce biais, notamment dans quelle mesure les services officiels, en particulier au niveau ministériel, doivent être informés.

Le système d'information n'est pas destiné à traiter tous les incidents ; il doit fonctionner, conformément aux critères définis, seulement pour les perturbations majeures d'une durée prolongée survenant sur certains axes principaux de transit dans l'espace alpin. Il sera renforcé par un site web d'information contenant des informations supplémentaires sur ces principaux axes de transit.

La manière de structurer l'échange international d'informations en cas d'incident est un aspect important de la gestion des incidents en tant que telle. Une information permanente et correcte s'inscrit complètement dans l'idée première selon laquelle chaque Etat alpin concerné par un incident met tout en œuvre pour remédier lui-même aux perturbations survenant sur ses principaux axes de transit avant de faire appel aux Etats voisins. Dès lors, il est impératif de structurer parfaitement la transmission d'informations pour pouvoir évaluer l'adéquation et la nécessité de mesures nationales voire internationales pour tous les pays alpins concernés.

Chapitre 1 Définitions

Article 1 Incident

Le système n'a pas pour vocation de communiquer des informations concernant des perturbations de courte durée. Cela aurait pour effet d'inonder d'informations les services impliqués, ce qui n'est pas souhaitable, sans pour autant que les intéressés en retirent un grand bénéfice. Il s'agit plutôt de diffuser des informations concernant des perturbations susceptibles, selon leur durée prévisible ou effective, de modifier notablement le comportement des usagers de la route, en particulier des conducteurs de poids lourds.

L'expérience accumulée avec tous les types possibles de perturbations du trafic routier transalpin permet de conclure que les perturbations durant moins de deux jours n'entraînent pas de grands changements de planification. En règle générale, la perte de temps est ici un moindre mal par rapport à un long détour et aux coûts des kilomètres supplémentaires pour les transporteurs, ou à une déviation sur des axes de transit moins adaptés présentant un plus grand risque d'accidents et entraînant des frais d'usure plus élevés (par ex. pour les systèmes de freinage). C'est seulement à partir d'une durée prévisible ou effective supérieure à deux jours que les transporteurs prennent d'autres dispositions, soit en prévoyant de nouveaux horaires de transport, soit en déviant sur d'autres axes ou sur le rail comme chaussée roulante. Compte tenu de cela, l'aspect temporel entre dans la définition de l'incident: au sens du présent règlement, on ne peut parler d'incident qu'en cas de perturbation prévisible ou effective d'au moins 48 heures.

En termes de contenu, le terme englobe à la fois le danger immédiat et la survenance d'un événement inattendu entraînant une perturbation grave de l'axe concerné. Il peut s'agir de catastrophes naturelles de tous types tels que tremblements de terre, glissements de terrain, éboulements, coulées de boue, inondations ou départs d'avalanche, mais aussi d'incidents « techniques » tels qu'un effondrement de chantier (par ex. ponts) ou un accident grave causé par l'endommagement de l'infrastructure, ou d'activités telles qu'une grève ou un attentat terroriste. Par contre, la définition du terme n'inclut pas les perturbations prévisibles comme les fermetures dues à des travaux d'entretien ou les gênes occasionnées par des chantiers.

Article 2 Axes de transit principaux

Le système ne comprend pas l'intégralité du réseau routier de la région alpine mais seulement les grands axes routiers transalpins. Il s'agit des suivants:

- a. Axe E 80 Nice-Vintimille (F-I): Nice - Savona
- b. Axe E 70 du Fréjus (F-I): Chambéry - Turin
- c. Axe E 25 du Mont Blanc (F-I): Annecy/Genève - Aoste
- d. Axe E 27 du Grand-Saint-Bernard (F-CH-I): Martigny - Aoste
- e. Axe E 62 du Simplon (I-CH): Brigue - Domodossola
- f. Axe E 35 du Gothard (D/F-CH-I): Altdorf - Chiasso
- g. Axe E 43 du San Bernardino (D/A-CH-I): Coire - Bellinzone
- h. Axe E 45 du Brenner (D-A-I): Rosenheim - Vérone
- i. Axe E 55 des Tauern (D-A-SI): Salzburg - Jesenice
- j. Axe E 66 du Pyhrn (D-A-SI): Linz/Wels - Maribor
- k. Axe E 57 du corridor sud (A-I): Graz - Udine



Article 3 Points de contact nationaux

Chaque Etat alpin désigne un point de contact national (NCP), à l'exception de l'Allemagne, qui désigne un NCP pour la Bavière et un autre pour le Bade-Wurtemberg. Chaque Etat est libre de choisir son NCP. La seule condition à respecter est de désigner un service qui soit en activité 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

La personne chargée de gérer le site web (webmestre, chapitre 4, articles 8 - 11) est également intégrée dans le système des NCP. Cela lui permet de saisir les informations transmises pour ses propres tâches mais aussi et surtout d'assurer une administration minimale du système NCP. Les Etats membres signalent leur NCP au webmestre en donnant toutes les indications nécessaires, notamment aussi les éventuels changements le concernant. A partir des indications reçues, le webmestre établit quant à lui une liste complète des NCP et la publie exclusivement pour tous les NCP dans une partie protégée du site.

L'une des difficultés réside dans la langue à utiliser. Une communication en anglais serait a priori souhaitée, d'autant plus qu'il s'agit autant que possible de formules à choix multiple standardisées. Cependant, on ne peut manifestement pas attendre de tous les collaborateurs des NCP qu'ils aient des connaissances en anglais. Aussi le principe adopté est-il le suivant : les informations sont transmises dans la langue nationale du NCP et si possible également en anglais. Si un destinataire ne comprend pas la langue de l'expéditeur, il est tenu de se renseigner auprès d'autres NCP. La traduction dans la langue nationale est du ressort de chaque NCP.

Le système est conçu de telle manière qu'il puisse fonctionner pratiquement sans administration. Certaines exceptions découlent de la gestion du site web d'information telle qu'elle est prévue à l'article 10. Ces travaux incombent au webmestre. Il va donc de soi que dans certains cas, des tâches administratives soient confiées au titulaire de cette fonction.

Chapitre 2 Flux d'informations

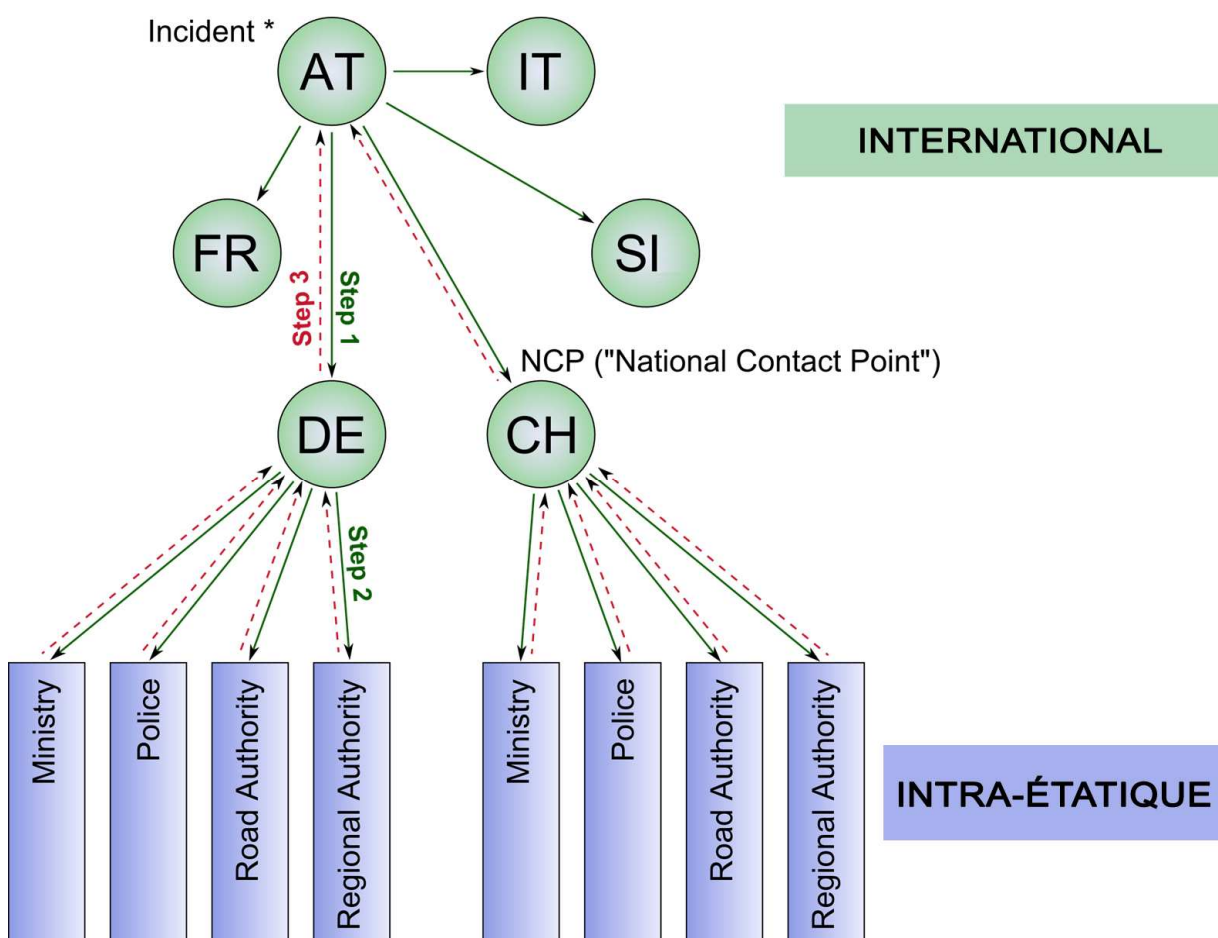
Article 4 Flux d'informations entre les Etats en cas d'incident

Si un incident au sens de l'article 1 survient sur l'un des axes définis, la diffusion de cette information dans le système NCP est confiée au NCP du pays concerné conformément aux processus nationaux. Ce NCP s'assure qu'il dispose de toutes les informations nécessaires à un signalement correct aux autres NCP, conformément à la liste de contrôle « Formulaire de déclaration d'événements sur les routes ». Si nécessaire, il demande ces informations à des services internes.

Le NCP qui diffuse le signalement s'appuie pour ce faire sur la liste de contrôle prévue en communiquant dans la langue locale et, si possible, en anglais. En anglais parce que c'est la langue commune du système NCP et dans la langue locale, parce que cela peut également être utile à d'autres NCP qui pratiquent cette langue. La transmission s'effectue exclusivement par télécopie et courriel via une liste de distribution préparée au préalable. La préparation de cette liste incombe au webmestre.

En même temps qu'il envoie le « Formulaire de déclaration d'événement sur les routes », le NCP active l'avis de perturbation de l'axe de transit concerné sur le site d'information.

Tous les NCP qui reçoivent un signalement en confirment la réception aussi rapidement que possible (immédiatement) au NCP qui l'a expédié. Si celui-ci ne reçoit pas de confirmation de réception en temps utile, il réagit de nouveau en la demandant expressément. Cette procédure permet de garantir la diffusion complète d'un signalement au niveau international. La responsabilité en incombe au NCP expéditeur.



Le système NCP est expressément destiné à canaliser l'information entre Etats (cf. schéma). Ce but est atteint via l'échange d'informations entre les NCP. En conséquence, aucun NCP n'est tenu de répondre aux questions émanant d'autres services étrangers que le NCP concerné. Ces services sont orientés vers le NCP de leur pays.

Article 5 Flux d'informations au sein d'un Etat

Le flux d'informations au sein d'un Etat est du ressort de ce dernier. Il n'existe pas de dispositions contraignantes en la matière. Chaque Etat diffuse les informations à l'échelle nationale selon ses besoins. Il

doit savoir quelle quantité d'informations il entend transmettre à quels services, par ex. le ministère, la police, les centrales de gestion du trafic, les services d'information sur le trafic ou les autorités locales en particulier (cantons, länder, villes, etc.).

Il n'est pas prévu que d'autres services se renseignent auprès du NCP diffusant un signalement. De la même manière qu'un NCP oriente un service étranger demandant des renseignements vers le NCP du pays concerné comme le prévoit l'article 4, les NCP s'abstiennent d'orienter les services de leur Etat souhaitant obtenir des renseignements vers le NCP diffusant un signalement. Si des éclaircissements s'avèrent nécessaires, le NCP qui reçoit le signalement se charge lui-même de les obtenir auprès du NCP transmetteur puis informe les services de son pays.

Chapitre 3 Reporting pendant et après la gestion de l'incident

Article 6 Flux d'informations pendant et après la gestion de l'incident

Le système NCP sert également à transmettre une information canalisée sur la manière dont l'incident est géré et sur la progression du processus. A cet effet, le NCP transmetteur fixe les intervalles dans lesquels il transmet aux autres NCP des informations sur l'état d'avancement du processus. Ces intervalles dépendent du type d'incident et du degré d'implication des autres Etats. Les informations portent sur les conditions de circulation, la description de la situation, les mesures prises et la durée de la gestion de l'incident.

Cet échange d'informations entre Etats est traité comme le signalement initial. Il s'effectue également via le « Formulaire de déclaration d'événements sur les routes », en anglais et dans la langue locale du NCP transmetteur; la diffusion de l'information au niveau national relève de la responsabilité de chaque NCP.

Le NCP de l'Etat concerné par l'incident informe les autres NCP et le webmestre de la fin des mesures de gestion de l'incident par un rapport final. Il le signale également sur le site d'information en réactivant le statut d'état normal pour l'axe concerné.

Article 7 Documentation d'information

Une fois la gestion de l'incident terminée, le NCP transmetteur remet aux autres NCP une synthèse des principales étapes d'information pendant la gestion de l'incident. Cette synthèse peut se présenter sous la forme d'un journal très condensé ou être éventuellement plus détaillée. Le NCP n'est pas obligatoirement l'auteur de la synthèse mais il veille à ce que celle-ci soit disponible au plus vite et contienne les données clés nécessaires. Les autres NCP disposent ensuite d'un délai pour rendre un avis par écrit.

Le NCP transmetteur évalue les avis reçus. Il complète si nécessaire sa synthèse puis la remet pour information aux autres NCP et au webmestre. Le webmestre remet quant à lui la synthèse aux membres du groupe de suivi visé à l'article 12. Si un quelconque besoin de discussion devait apparaître au sein du groupe de suivi, celui-ci traitera l'information relative à l'incident lors d'une réunion à convoquer. Dans un cas normal, cependant, un incident est clôturé par la transmission de la synthèse relative aux principales étapes d'information.

Chapitre 4 Site web d'information sur les principaux axes de transit

Article 8 Contenu et structure du site web d'information

A titre de participante au système d'information sur la mise en œuvre de la gestion en réseau des incidents dans l'espace alpin, l'organisation Processus de Zurich exploite un site d'information sur les principaux

passages alpins. Ce site web fait partie du site principal du Processus de Zurich et contient un lien permettant d'accéder à ce dernier.

Sur sa page d'accueil (portail), le site web propose une carte schématique présentant les axes de transit principaux définis à l'alinéa 2. Cette carte remplit un double objectif. L'objectif principal est de signaler visuellement un incident sur l'axe sur lequel il est survenu. En situation normale, un axe est indiqué en bleu ; en cas d'incident, sa couleur passe au rouge et il est accompagné d'un symbole indiquant un incident/une perturbation. Le deuxième objectif de la carte est de permettre d'accéder à d'autres pages d'information en cliquant sur l'axe ou l'arbre de navigation via lequel on cherche des informations sur les autres pages.

Le portail donne accès à chaque axe (quatre pages par axe). Trois pages contiennent les principales informations relatives à l'axe concerné. Dotées d'une structure permanente, elles ne sont remaniées qu'une à deux fois par an. Il ne s'agit donc pas d'informations sur l'incident survenu mais d'informations à caractère durable telles que les restrictions des heures de circulation, les limites de poids et d'autres informations similaires. La deuxième page est une liste de liens vers les sites web concernant cet axe et vers des sites web contenant des renseignements pratiques tels que les dates des vacances scolaires, les jours fériés, etc. De manière générale, elle donne aussi accès aux informations actuelles sur un incident.

Article 9 Conception du site web

L'aspect essentiel ici est la disponibilité du site web dans toutes les langues nationales (allemand, français, italien et slovène) et en anglais. Les différents NCP fournissent au webmestre les informations qui doivent être publiées sur le réseau dans la langue nationale concernée. Le webmestre se charge ensuite de les faire traduire en anglais. Les traductions subséquentes incombent aux NCP. Le webmestre remet à ces derniers les textes en version anglaise à traduire, puis les NCP lui retournent les textes traduits dans leur langue nationale. Enfin, le webmestre intègre les textes au site web.

Etant donné qu'il s'agit d'informations permanentes, on peut attendre de chaque NCP qu'il organise (et éventuellement finance) la traduction d'un texte anglais dans sa langue nationale et qu'il fournisse ensuite le résultat au webmestre.

Article 10 Gestion du site web d'information

Le règlement contient une norme de délégation prévoyant que le groupe de suivi désigne le webmestre. Celui-ci a pour tâche principale d'administrer le site web. Il publie la liste actuelle des NCP dans une partie protégée du site à l'intention des NCP. Il met à jour régulièrement, c'est-à-dire une à deux fois par an, le contenu des autres pages accessibles via le portail (informations permanentes sur chacun des axes, liens vers des sites web en rapport avec les axes et renseignements pratiques). Pour ce faire, il recueille les informations nécessaires auprès de tous les NCP. Le webmestre assure par ailleurs un suivi minimal de l'ensemble du système informatique.

La construction du site web est une tâche très chronophage. La Suisse s'est déjà déclarée disposée à fournir le travail technique. Grâce à une restriction cohérente du contenu du site aux informations permanentes et semi-permanentes, sa gestion est en revanche une tâche qui requiert peu d'efforts. Il est toutefois essentiel que la personne désignée soit facilement joignable et qu'une suppléance soit prévue. Il ne s'agit néanmoins en aucun cas d'un service disponible 24 heures sur 24.

Chapitre 5 Dispositions finales

Article 11 Coûts

L'exploitation du système d'information ne devrait occasionner que de faibles coûts. Par conséquent, chaque Etat participant au système NCP assume lui-même ces coûts. Il n'y a aucun processus de facturation entre les Etats. L'Etat qui met à disposition le webmestre prend entièrement à sa charge les coûts afférents. Ce principe s'applique également aux éventuels frais de traduction, notamment pour le site web. L'Etat qui met à disposition le webmestre n'assume que les frais induits par la traduction en anglais des communications reçues; la retraduction des textes anglais dans les différentes langues nationales est, quant à elle, à la charge des différents Etats.

Article 12 Groupe de suivi

Le système d'information requiert un minimum de suivi et d'évaluation. Comme il est probable qu'il sera très peu fréquemment utilisé, la constitution d'un socle de connaissances permanent sur son fonctionnement s'impose pour que le système puisse être et rester opérationnel. Aussi est-il approprié de faire appel au groupe de travail actuel qui met sur pied le système pour gérer la phase d'exploitation suivante. Rebaptisé « groupe de suivi », il se réunira tous les deux ans afin de garantir une certaine continuité. Au besoin, par ex. si le processus d'information ne s'est pas déroulé de façon optimale lors d'un incident, le groupe de suivi peut organiser des réunions supplémentaires pour traiter les problèmes. Lors de ses réunions périodiques, le groupe de suivi désigne le webmestre du site d'information.

Les membres du groupe de suivi sont choisis par le Comité de pilotage. Il n'est pas nécessaire d'encombrer les ministres de cette tâche.

Article 13 Entrée en vigueur, durée d'application

Le système NCP doit être mis en place à titre d'essai pilote d'ici au 1^{er} octobre 2012. La décision des ministres des transports est prévue pour la conférence du premier semestre 2012 et l'entrée en vigueur du règlement doit donc être programmée pour le 1^{er} juin 2012. La durée d'application sera illimitée.

Article 14 Résiliation, abrogation

Chaque Etat participant au système NCP peut résilier en tout temps sa participation car il n'existe aucune disposition applicable légalement l'obligeant à une quelconque action. Le système est plutôt un outil d'information réciproque. Le règlement mentionne tout de même une possibilité de résiliation pour la fin d'une année civile, moyennant un préavis de 6 mois.

Le système NCP et le règlement d'exécution peuvent bien entendu être modifiés ou abrogés dans leur ensemble par décision de la conférence des ministres des Etats alpins.