



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.8.2018
COM(2018) 598 final

2018/0308 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à adopter au nom de l'Union concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) et au règlement annexé à l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), adoptés par le groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et le comité d'administration de l'ADN

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La proposition de décision du Conseil a pour objectif d'établir la position de l'Union européenne concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) et au règlement annexé à l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), tels qu'applicables à partir du 1^{er} janvier 2019, en lien avec la fin envisagée de la période de statu quo au cours de laquelle les parties contractantes membres du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et du comité d'administration de l'ADN peuvent formuler des objections aux amendements proposés pour l'édition 2019.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Les annexes et le règlement susmentionnés, communément appelés les «annexes de l'ADR» et le «règlement annexé à l'ADN», régissent le transport international des marchandises dangereuses, respectivement par route et par voies navigables, entre les membres de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) qui sont également parties contractantes à l'ADR et à l'ADN.

Le développement du transport de marchandises dangereuses par route et par voies navigables, tant au sein de l'Union qu'entre celle-ci et ses pays voisins, constitue un élément central de la politique européenne commune des transports et assure le bon fonctionnement de l'ensemble des secteurs industriels produisant ou utilisant des marchandises classées comme dangereuses au sens des accords ADR et ADN. Il est dès lors essentiel d'adapter ces accords au progrès scientifique et technique afin de permettre au transport et aux secteurs industriels connexes de se développer au sein de la chaîne économique. Les amendements visent à aligner l'ADR et l'ADN sur les règlements types des Nations unies, en prévoyant notamment de nouvelles définitions, des critères de classification et des numéros ONU, de nouvelles exigences en matière d'emballage et d'étiquetage, une mise à jour des normes et dispositions techniques applicables, ainsi que des corrections d'ordre rédactionnel.

Les dispositions internationales relatives au transport de marchandises dangereuses sont établies par différentes organisations internationales, telles que la CEE-ONU, l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) et divers organes spécialisés des Nations unies. Étant donné que les règles doivent être compatibles entre elles, un système international de coordination et d'harmonisation complexe a été mis au point entre les organisations qui participent à ces travaux. Les dispositions sont adaptées à l'issue d'un cycle de deux ans.

2.1 Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR).

L'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) vise à réglementer le transport international de marchandises dangereuses par route entre les États membres de la CEE-ONU et les autres États qui appliquent l'ADR (parties contractantes à l'ADR). L'accord est entré en vigueur le 29 janvier 1968. L'Union européenne n'est pas partie à l'accord, bien que tous ses États membres en soient parties contractantes.

2.2 Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN)

L'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) vise à réglementer le transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures entre les États membres de la CEE-ONU qui appliquent l'ADN (parties contractantes à l'ADN). L'accord est entré en vigueur le 28 février 2008. L'Union européenne n'est pas partie à l'accord, bien que douze de ses États membres en soient parties contractantes.

2.3 Groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et comité d'administration de l'ADN; décisions adoptées et suivi

Le groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15), le comité d'administration de l'ADN et le comité de sécurité de l'ADN (WP.15/AC.2) sont les organes créés dans le cadre de la CEE-ONU afin de décider des amendements à apporter à l'ADR et à l'ADN. Ces organes sont composés des représentants des États membres de la CEE-ONU qui appliquent l'ADR et l'ADN. Chaque partie contractante à l'ADR et à l'ADN dispose d'une voix.

Selon le chapitre VIII – «Vote» du mandat et règlement intérieur du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15), seuls les participants de plein droit disposent d'une voix au sein du WP.15 et les décisions de cet organisme sont prises, prioritairement, sur la base d'un consensus. Les votes du WP.15 ont lieu à main levée.

Conformément à l'article 17, paragraphe 7, de l'ADN, chaque partie contractante représentée à la session du comité d'administration de l'ADN dispose d'une voix.

Les amendements adoptés au cours de la période 2016-2018 comprennent un grand nombre d'adaptations au progrès scientifique et technique.

En particulier, les règles de classification des marchandises dangereuses concernant les échantillons de matières énergétiques aux fins d'épreuves (section 2.1.4.3), le classement des objets en tant qu'objets qui contiennent des marchandises dangereuses, N.S.A. (section 2.1.5) et le classement des matières corrosives (section 2.2.8) ont été clarifiées dans les deux accords. Plusieurs nouvelles rubriques ont été insérées dans la liste des marchandises dangereuses, de UN 3535 SOLIDE INORGANIQUE TOXIQUE, INFLAMMABLE, N.S.A. à 3548 OBJETS CONTENANT DES MARCHANDISES DANGEREUSES DIVERSES, N.S.A. De nouvelles instructions d'emballage ont été rédigées. Une instruction d'emballage P911 a, par exemple, été rédigée pour les piles et batteries défectueuses (batteries lithium métal, batteries lithium-ion lorsqu'elles sont transportées individuellement ou contenues dans des équipements). En outre, les dispositions d'emballage existantes du chapitre 3.3 ont été modifiées. La disposition spéciale 392 applicable au transport des systèmes de confinement de gaz combustible qui sont conçus pour être installés sur des véhicules automobiles et qui contiennent ce gaz a, par exemple, été modifiée pour tenir compte de l'élaboration de normes et d'une réglementation spécifiques, notamment du règlement (CE) n° 79/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 concernant la réception par type des véhicules à moteur fonctionnant à l'hydrogène et modifiant la directive 2007/46/CE¹, et du règlement (UE) n° 406/2010 de la Commission du 26 avril 2010 portant application du règlement (CE) n° 79/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la réception par type des véhicules à moteur fonctionnant à l'hydrogène². En ce qui concerne les amendements propres

¹ JO L 35 du 4.2.2009, p. 32.

² JO L 122 du 18.5.2010, p. 1.

à l'un des deux modes de transport, de nouvelles règles applicables aux moyens de fixation ont été introduites dans l'ADR. S'agissant de l'ADN, une classification des zones des bateaux-citernes pour lesquels la protection contre les explosions est exigée et une classification de la catégorie d'appareils ont été introduites, afin d'accorder les exigences applicables à ces navires aux exigences actuelles de la directive 2014/34/UE³.

Un large éventail d'experts des secteurs public et privé a été consulté lors de la préparation de ces amendements. Les réunions techniques suivantes se sont tenues tout au long de leur élaboration:

- au sous-comité d'experts du Conseil économique et social des Nations unies sur le transport des marchandises dangereuses (SCETMD), lors de:
 - (1) sa 47^e session à Genève, du 22 au 26 juin 2015,
 - (2) sa 48^e session à Genève, du 30 novembre au 9 décembre 2015,
 - (3) sa 49^e session à Genève, du 27 juin au 7 juillet 2016,
 - (4) sa 50^e session à Genève, du 28 novembre au 6 décembre 2016;
- à la réunion conjointe CEE-ONU – OTIF du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15/AC.1) et de la commission d'experts du RID lors de:
 - (1) sa session d'automne 2016 à Genève, du 19 au 23 septembre 2016,
 - (2) sa session de printemps 2017 à Berne, du 13 au 17 mars 2017,
 - (3) sa session d'automne 2017 à Genève, du 19 au 29 septembre 2017;
 - (4) sa session de printemps 2018 à Berne, du 12 au 16 mars 2018;
- pour l'ADR, au sein du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) lors de:
 - (1) sa 101^e session à Genève, du 8 au 10 novembre 2016,
 - (2) sa 102^e session à Genève, du 8 au 12 mai 2017,
 - (3) sa 103^e session à Genève, du 6 au 10 novembre 2017.
 - (4) sa 104^e session à Genève, du 15 au 17 mai 2018;
- pour l'ADN, au sein du comité de sécurité de l'ADN (WP.15/AC.2) lors de:
 - (1) sa 29^e session à Genève, du 22 au 26 août 2016,
 - (2) sa 30^e session à Genève, du 23 au 27 janvier 2017,
 - (3) sa 31^e session à Genève, du 28 au 31 août 2017,
 - (4) sa 32^e session à Genève, du 22 au 26 janvier 2018;
- au sein du comité d'administration de l'ADN lors de:
 - (1) sa 20^e session à Genève, le 26 janvier 2018.

Lors de ces réunions, les comités d'experts ont examiné et traité les différentes propositions d'amendements. Dans la plupart des cas, la mesure recommandée a été adoptée à l'unanimité. Pour certaines propositions, l'adoption a été recommandée par une majorité d'experts.

³ JO L 96 du 29.3.2014, p. 309.

En ce qui concerne l'ADR, le groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) a statué sur ces propositions lors de chacune des sessions mentionnées ci-dessus. En ce qui concerne l'ADN, le comité d'administration a statué sur les amendements lors de sa vingtième session à Genève, le 26 janvier 2018.

Conformément à l'article 14 de l'ADR, une fois adopté par le WP.15, tout projet d'amendement des annexes de l'ADR sera réputé accepté à moins que, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies l'a transmis, au moins un tiers des parties contractantes, ou cinq d'entre elles si le tiers est supérieur à ce chiffre, n'aient notifié par écrit au secrétaire général leur opposition à l'amendement proposé.

Conformément à l'article 20 de l'ADN, une fois adopté par le comité d'administration de l'ADN, tout projet d'amendement sera réputé accepté à moins que, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies l'a transmis, au moins un tiers des parties contractantes, ou cinq d'entre elles si le tiers est supérieur à ce chiffre, n'aient notifié par écrit au secrétaire général leur opposition à l'amendement proposé.

Les amendements adoptés par le WP.15, tels qu'ils sont présentés dans les documents figurant en annexe de la présente proposition, ont été transmis au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies afin d'être communiqués aux parties contractantes à l'ADR le 1^{er} juillet 2018 pour approbation, conformément à la procédure définie à l'article 14 de l'ADR. Ces propositions sont disponibles en ligne⁴.

Les amendements adoptés par le comité d'administration de l'ADN, tels qu'ils sont présentés dans les documents figurant en annexe de la présente proposition, ont été communiqués par le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies aux parties contractantes à l'ADN le 1^{er} juillet 2018 pour approbation, conformément à la procédure définie à l'article 20 de l'ADN. Ces propositions sont disponibles en ligne⁵.

Jusqu'au 1^{er} octobre 2018, le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies peut, en sa qualité de dépositaire, recevoir des objections aux amendements à l'ADR et à l'ADN adoptés au cours des sessions mentionnées au point 2.3 ci-dessus.

Sauf dans le cas où les parties soulèvent un nombre suffisant d'objections, les amendements visés par la présente proposition devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et devenir contraignants.

3. POSITION À PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1 Contexte

L'Union européenne n'est partie contractante ni à l'ADR ni à l'ADN. Cependant, le fait que l'Union européenne ne participe pas à un accord international ne l'empêche pas d'exercer sa compétence en établissant, par le biais de ses institutions, une position à adopter en son nom au sein de l'instance créée par cet accord, notamment par l'intermédiaire des États membres parties audit accord et agissant conjointement dans son intérêt [voir l'arrêt dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil («OIV»), point 52, et la jurisprudence citée].

⁴ <http://www.unece.org/trans/main/dgdb/wp15/wp15rep.html>.

⁵ http://www.unece.org/trans/main/dgdb/adn/adn_rep.html.

L'ADR compte actuellement 50 parties contractantes, dont tous les États membres de l'UE. L'ADN en compte 17, dont 12 États membres de l'UE.

L'Union européenne applique les dispositions de l'ADR au transport des marchandises dangereuses par route sur le territoire de l'UE depuis le 1^{er} janvier 1997, en application d'abord de la directive 94/55/CE du Conseil du 21 novembre 1994 relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport des marchandises dangereuses par route⁶, puis de la directive 2008/68/CE qui a remplacé la directive 94/55/CE en 2008 et repose sur les mêmes principes. Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'Union européenne applique les dispositions de l'ADN au transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures.

En vertu de l'article 4 de la directive 2008/68/CE relatif aux pays tiers, «le transport de marchandises dangereuses entre les États membres et les pays tiers est autorisé pour autant qu'il réponde aux prescriptions de l'ADR, du RID ou de l'ADN, sauf indication contraire dans les annexes».

En outre, au regard de l'article 8 de la directive 2008/68/CE, les amendements susmentionnés auront, dans la mesure où ils deviennent contraignants, une incidence sur l'application de celle-ci. En vertu de cette disposition, la Commission est habilitée à adapter l'annexe I, section I.1, et l'annexe III, section III.1, de la directive 2008/68/CE au progrès scientifique et technique, «notamment pour tenir compte des modifications apportées à l'ADR, au RID et à l'ADN».

3.2 Position de l'UE

L'annexe de la présente proposition de décision énumère les amendements envisagés et précise que l'Union peut les accepter. Les amendements envisagés sont jugés appropriés aux fins de garantir la sécurité du transport des marchandises dangereuses d'une manière économiquement avantageuse, compte tenu du progrès technologique, et peuvent donc être approuvés. Les amendements proposés concourent à la sécurité et la sûreté du transport des marchandises dangereuses en cherchant à supprimer les dangers intrinsèques de ces marchandises.

4. BASE JURIDIQUE

4.1 Base juridique procédurale

4.1.1 Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁷.

⁶ JO L 319 du 12.12.1994, p. 7.

⁷ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui sont «de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation adoptée par le législateur de l'Union»⁸.

4.1.2 Application en l'espèce

Le WP.15 est une instance créée par un accord, à savoir l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR).

Le comité d'administration de l'ADN est une instance créée par un accord, à savoir l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN).

Les actes adoptés par le WP.15 et le comité d'administration de l'ADN ont des effets juridiques. Dans les conditions décrites ci-dessus, les actes adoptés seront contraignants en vertu du droit international, conformément à l'article 14 de l'ADR et à l'article 20 de l'ADN, et sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, à savoir la directive 2008/68/CE, puisqu'en vertu de l'article 4 de ladite directive relatif aux pays tiers «le transport de marchandises dangereuses entre les États membres et les pays tiers est autorisé pour autant qu'il réponde aux prescriptions de l'ADR, du RID ou de l'ADN, sauf indication contraire dans les annexes». En outre, les actes auront une incidence sur l'application de la directive 2008/68/CE, au regard de son article 8. En vertu de cette disposition, la Commission est habilitée à adapter l'annexe I, section I.1, et l'annexe III, section III.1, de la directive 2008/68/CE au progrès scientifique et technique, «notamment pour tenir compte des modifications apportées à l'ADR, au RID et à l'ADN».

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2 Base juridique matérielle

4.2.1 Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2 Application en l'espèce

L'objectif et le contenu essentiels de la décision portent sur les transports de marchandises dangereuses par route et par voies de navigation intérieures. La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 91 du TFUE.

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.3 Conclusion

La base juridique de la proposition de décision du Conseil devrait être l'article 91, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGÉ

Pour des raisons de transparence et pour un référencement approprié, une référence aux décisions émanant du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et du comité de sécurité de l'ADN est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui indique leur date d'entrée en vigueur.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à adopter au nom de l'Union concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) et au règlement annexé à l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), adoptés par le groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et le comité d'administration de l'ADN

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91 en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ci-après l'«ADR») est entré en vigueur le 29 janvier 1968. L'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ci-après l'«ADN») est entré en vigueur le 29 février 2008.
- (2) Conformément à l'article 14 de l'ADR, toute partie contractante peut proposer un ou plusieurs amendements aux annexes de cet accord. Partant, le groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) peut adopter des amendements aux annexes de l'ADR. Conformément à l'article 20 de l'ADN, le comité de sécurité et le comité d'administration peuvent adopter des amendements au règlement annexé à l'ADN.
- (3) Les amendements concernant les transports de marchandises dangereuses par route et par voies navigables intérieures adoptés au cours de la période 2016-2018 par le WP.15 et le comité d'administration de l'ADN ont été notifiés aux parties contractantes de l'ADR et de l'ADN le 1^{er} juillet 2018.
- (4) Il y a lieu de définir la position à prendre au nom de l'Union en ce qui concerne ces amendements à l'ADR et à l'ADN, car ces actes seront de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, à savoir la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses⁹. Cette directive fixe les exigences applicables au transport des marchandises dangereuses par route, par chemin de fer et par voie navigable à l'intérieur des États membres ou entre plusieurs États membres, en se référant à l'ADR et à l'ADN. Ainsi, l'article 4 de cette directive prévoit que «le transport de marchandises dangereuses entre les États membres et les pays tiers est autorisé pour autant qu'il réponde aux prescriptions de l'ADR, du RID ou de l'ADN, sauf indication contraire dans les annexes». En outre, en vertu de son article 8, la Commission est habilitée à adapter l'annexe I, section I.1, et l'annexe III, section III.1,

⁹ JO L 260 du 30.9.2008, p. 13.

de cette directive au progrès scientifique et technique, «notamment pour tenir compte des modifications apportées à l'ADR, au RID et à l'ADN».

- (5) L'Union n'est partie contractante ni à l'ADR ni à l'ADN. Cependant, son absence de participation ne l'empêche pas d'exercer sa compétence en établissant, par le biais de ses institutions, une position à adopter en son nom au sein de l'instance créée par cet accord, notamment par l'intermédiaire des États membres parties audit accord et agissant conjointement dans son intérêt.
- (6) Tous les États membres de l'UE sont parties contractantes à l'ADR et en appliquent les principes; 12 États membres de l'UE sont parties contractantes à l'ADN et en appliquent les principes.
- (7) Les amendements adoptés, mentionnés ci-dessus, portent sur des normes techniques ou des prescriptions techniques uniformes et ont pour objectif de garantir la sécurité et l'efficacité des transports de marchandises dangereuses, tout en tenant compte du progrès scientifique et technique dans ce secteur et de la mise au point de substances et objets nouveaux dont le transport présente un danger. Le développement du transport de marchandises dangereuses par route et par voies navigables, tant au sein de l'Union qu'entre celle-ci et ses pays voisins, constitue un élément central de la politique commune des transports et assure le bon fonctionnement de l'ensemble des secteurs industriels produisant ou utilisant des marchandises classées comme dangereuses au sens de l'ADR et de l'ADN.
- (8) L'ensemble des amendements proposés sont justifiés et bénéfiques et devraient donc être soutenus par l'Union.
- (9) La position de l'Union doit être exprimée par les États membres de l'Union qui sont parties contractantes à l'ADR et à l'ADN, agissant conjointement,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à adopter au nom de l'Union européenne concernant les amendements aux annexes de l'ADR et au règlement annexé à l'ADN adoptés, respectivement, par le groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et le comité d'administration de l'ADN, comme indiqué à l'annexe de la présente décision, est définie dans ladite annexe.

Des modifications mineures de cette position peuvent être convenues sans que le Conseil doive adopter une autre décision, conformément à l'article 2.

Article 2

La position de l'Union est exprimée par les États membres qui sont parties contractantes à l'ADR et à l'ADN, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union.

Article 3

Une référence aux décisions émanant du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses (WP.15) et du comité de sécurité de l'ADN est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui indique leur date d'entrée en vigueur.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président