Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la formation professionnelle de certains conducteurs de véhicules transportant des marchandises dangereuses par route

(89/C 56/12)

Le 5 juillet 1988, le Conseil a décidé, conformément à l'article 75 du Traité, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 7 décembre 1988 (rapporteur: M. Corell Ayora).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant au cours de sa 261e session plénière (séance du 14 décembre 1988).

1. Observations générales

1.1. *S'agissant de la réglementation actuelle sur les transports de matières dangereuses et la formation obligatoire des conducteurs*

1.1.1. Le Comité rappelle que la dispense d'une formation de sécurité concernant les conducteurs de véhicules transportant des matières dangereuses est une préoccupation ancienne et constante des organisations professionnelles des syndicats et des entreprises de transport intéressées.

1.1.2. À la suite de l'accident de Los Alfaques (près de Tarragone en Espagne) qui a eu lieu le 11 juillet 1978, une formation obligatoire des conducteurs a été instituée sur le plan national dans plusieurs pays européens ainsi que pour les transports internationaux de marchandises dangereuses, en citernes, batteries de récipients et de conteneurs-citernes ayant une capacité totale de plus de 3 000 litres par unité de transport.

Cette formation a été rendue obligatoire le 1er janvier 1983 dans vingt pays européens et notamment dans tous les pays de la Communauté à l'exception de la Grèce et de l'Irlande, par le biais de l'accord européen du 30 septembre 1957 relatif au transport international de marchandises dangereuses par route (ADR).

La Grèce étant devenue signataire de cet Accord depuis le 27 juin 1988, seule l'Irlande n'applique pas encore cette réglementation internationale pour le transport des marchandises dangereuses par route (1).

1.1.3. Le Comité indique que les Parties contractantes à l'ADR ont pris la décision, au printemps 1987, d'étendre d'ici 1996 la formation obligatoire aux conducteurs de véhicules transportant en trafic international des matières dangereuses en colis.

Selon les travaux en cours, il apparaît que cet élargissement soulève des problèmes très délicats, aussi bien par la difficulté d'appréhender l'extrême diversité des situations existant en pratique que par l'envergure de cette formation qui va toucher tous les conducteurs de véhicules utilitaires, ainsi que l'ensemble des marchandises dangereuses transportées.

Pourtant, contrairement au transport routier en citernes, les chargements complets en vrac de colis en transport routier n'existent pratiquement pas, ceux-ci étant généralement pris en charge par les circuits normaux de distribution y compris les PTT, qui incluent les transports routiers, ferroviaires, aériens, maritimes et la navigation intérieure.

1.1.4. Dans ce contexte, le Comité tient à souligner que conformément à la législation actuellement en vigueur sur le plan international, à propos des transports en colis — et contrairement aux transports en citernes, batteries de récipients et de conteneurs-citernes — la sécurité intrinsèque des marchandises dangereuses transportées ne dépend pas des manipulations du conducteur, mais repose essentiellement sur la qualité de l'emballage prescrit pour chaque type de produit et l'usage de véhicules appropriés. Les formations appropriées doivent donc y faire référence.

1.1.5. Le Comité relève, selon les statistiques disponibles pour les transports de colis, qu'il n'y a pratiquement pas d'accident qui soit dû à une défaillance de l'emballage. La part des transports de marchandises dangereuses en colis par rapport à l'ensemble des marchandises dangereuses transportées par route est relativement faible et ne représente que peu de risques.

Par contre, la part des transports routiers de marchandises dangereuses les plus couramment transportées en citernes — gaz (classe 2), matières liquides inflammables (classe 3), matières toxiques (classe 6.1) et matières corrosives (classe 8) — représente plus des 3/4 des transports de marchandises dangereuses par route. Bien que ces transports de marchandises dangereuses soient les plus répandus, et les plus dangereux, grâce à l'efficacité de la réglementation en vigueur, au professionnalisme des entreprises et des conducteurs ainsi qu'aux qualités des matériels utilisés, le niveau de sécurité de ces transports est plus élevé que celui du transport routier général en Europe. En effet, les statistiques d'accidents analysés en République fédérale d'Allemagne dans le cadre du projet TOPAS (2) démontrent que si un véhicule routier traditionnel a, en moyenne, un accident avec blessé par million de kilomètres, les véhicules citernes n'ont un tel accident que tous les 6,6 millions de kilomètres. En outre, selon l'analyse des statistiques au Royaume-Uni, il apparaît que les risques de décès imputables

(1) Voir en annexe la liste des Parties contractantes à l'Accord ADR.

(2) TOPAS — *Tankfahrzeug mit optimiertem passivem und aktivem Sicherheitssystem.*

à la foudre est quatre fois plus élevé que le risque imputable aux marchandises dangereuses transportées par la route.

En raison du nombre élevé des accidents de circulation, dus selon la statistique à un manque de formation et à un manque d'expérience d'un certain nombre de conducteurs, le Comité déplore que ce projet de directive aborde une formation professionnelle spécifique sans qu'on ait au préalable sur le plan communautaire, complété ou modifié les exigences relatives à la formation professionnelle de base de tous les conducteurs visés par la directive 80/1263/CEE.

1.1.6. Le Comité constate que les déchets dangereux sont caractérisés, non pas par un risque ou des mesures particulières à prendre au cours du transport, mais par la difficulté croissante qu'il y a de les éliminer ou de les stocker en respectant les critères relatifs à la protection de l'environnement. De ce fait, le Comité est d'avis que ce n'est pas seulement en instruisant les conducteurs, mais bien plutôt les transporteurs sur les procédures de contrôle, d'identification et de notification des transports de déchets dangereux, conformément aux directives 78/319/CEE et 84/631/CEE qu'on améliorera la gestion écologique des déchets dangereux.

Le Comité se félicite du vote de la Résolution « Muntingh » lors de la réunion de l'Assemblée paritaire ACP-CEE du 22 septembre 1988, contre les mouvements non justifiés de déchets dangereux. Le Comité soutient également que la Convention en cours d'élaboration par le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), sur les transports de déchets dangereux, devrait être complétée par des règles contraignantes universelles, permettant d'assurer une gestion écologique finale de ces déchets.

1.1.7. Le Comité considère également que les exportations et les importations communautaires des produits chimiques particulières figurant à l'annexe 1, du Règlement (CEE) n° 1734/88, ne devraient être effectuées — compte tenu de la procédure de notification prévue pour ces matières — que par des entreprises de transport dont le transporteur a été dûment formé, ou a fait preuve de sa qualification.

1.1.8. Le Comité signale que les prescriptions concernant les transports de matières polluantes seront intégrés dans l'ADR par la publication, d'ici 1990, de la nouvelle classe 9 actuellement en préparation. La liste figurant à l'annexe 1 *bis* de ce projet de directive pourrait donc faire double emploi avec celle des matières de la future classe 9 de l'ADR.

Le Comité est conscient que dans les objectifs globaux poursuivis par la Commission doit être contenue la formation professionnelle des conducteurs relative aux transports de matières polluantes. Toutefois, cette formation obligatoire des conducteurs ne pourra pas faire l'objet d'un projet de directive, aussi longtemps que les critères de classification des matières polluantes ainsi que les méthodes de transport, d'élimination ou de stockage n'auront pas été clairement définis par une réglementation internationale adéquate.

1.1.9. Pour toutes ces raisons, le Comité est d'avis que, dans l'esprit du principe de la libre circulation des marchandises et notamment des marchandises dangereuses en Europe, la Commission doit impérativement s'efforcer de veiller à ce que les États membres adoptent des règlements concernant les transports routiers nationaux, basés sur les mêmes principes que ceux qui s'appliquent au transport international ADR et à ce que les réglementations nationales soient progressivement unifiées en conformité avec cet accord international.

1.2.0. Le Comité estime également que pour atteindre cet objectif, la Commission doit jouer un rôle plus important à l'avenir dans l'établissement de la réglementation ADR en coordonnant les positions des États membres qui sont majoritaires dans les négociations y relatives et en encourageant ceux-ci à s'engager davantage dans la voie de la simplification par l'uniformisation de la réglementation actuelle et future tant nationale, communautaire, qu'internationale.

1.2.1. Le Comité soutient les objectifs poursuivis par ce projet de directive. Il souhaite toutefois que le paragraphe 1 de l'article 7 soit complété par une référence à la réglementation internationale ADR actuellement en vigueur, pour éviter une duplication des prescriptions ou des listes de matières dangereuses existantes.

1.2.2. Cette démarche est la seule qui permettra de renforcer sur le plan communautaire la réglementation existante, sans la rendre plus complexe, tout en permettant que la libéralisation des transports d'ici 1993 soit concomitante avec l'harmonisation des conditions de concurrence entre transporteurs routiers des différents pays de la Communauté.

2. Observations particulières

2.1. *S'agissant du contenu de la proposition de directive*

2.1.1. Exposé des motifs

2.1.1.1. Le Comité tient à attirer l'attention sur le fait que si un nombre restreint de conducteurs est actuellement obligatoirement formé, à savoir les conducteurs qui effectuent des transports de marchandises dangereuses en citernes, batteries de récipients, et conteneurs-citernes de plus de 3 000 litres par unité de transport, ces conducteurs transportent néanmoins plus des 3/4 des marchandises dangereuses transportées par route.

2.1.1.2. L'extension de la formation obligatoire au transport de colis consiste à exiger une formation obligatoire sur tous les types de marchandises dangereuses. Pour le Comité, une telle généralisation de la formation obligatoire des conducteurs ne doit pas se traduire par un nivellement par le bas de la formation obligatoire actuelle. Pourtant une telle généralisation de la formation obligatoire aura pour effet pervers de réduire la qualité des conducteurs affectés au transport routier en citerne des matières dangereuses, qui présente de loin

les plus grands dangers, aussi bien pour l'homme que pour l'environnement.

2.2. *S'agissant du texte de la proposition de directive*

2.2.1. Le Comité estime que la limite d'application de cette directive, prévue à l'article 1, qui est basée non pas sur une quantité maximale de marchandises dangereuses transportées, mais sur le poids maximal autorisé du véhicule routier, n'est pas judicieuse. En effet, une telle limite d'application de la directive est, d'une part, en contradiction avec les principes retenus par la réglementation internationale ADR, en ce qui concerne l'exonération des quantités limites prévues par le Marginal 10.011, et d'autre part, si le principe des limites libres n'est pas reconnu, cette limitation introduirait une discrimination importante entre les conducteurs transportant des matières dangereuses dans des véhicules légers de livraison, voire des voitures de tourisme, et ceux utilisant des véhicules de plus de 3,5 tonnes de poids maximal autorisé. C'est pourquoi, ainsi que les experts de l'ADR l'ont fait observer lors de l'adoption du texte concernant la formation des conducteurs transportant des colis, le texte actuel de l'ADR sur ce sujet devra être revu afin de tenir compte du Marginal 10.011 ainsi que des exigences particulières relatives aux transports des classes 1 et 7.

2.2.2. Le Comité constate que les listes de marchandises dangereuses citées à l'article 2, paragraphe 8, ne correspondent pas à celles qui figurent dans la réglementation ADR.

Si la liste figurant en annexe 1 correspond pratiquement aux marchandises dangereuses de l'ADR, cette liste est complétée par l'introduction de trois autres types de substances:

— la liste des matières polluantes (annexe 1 *bis*) qui est d'une manière étonnante basée sur la liste des polluants pouvant porter atteinte à la vie marine. Cette liste n'est donc pas représentative des dangers présentés par les matières polluantes en transport terrestre routier,

— une liste nominative arbitraire de déchets dangereux (annexe 1 *ter*) dont les critères de sélection pour une élimination conforme aux exigences de l'environnement font totalement défaut,

— l'introduction d'autres matières pour lesquelles l'expérience aurait montré ou pourrait montrer qu'elles présentent un caractère dangereux tel que les dispositions de ce projet de directive doivent être appliquées. (Voir annexe 1, dernier paragraphe).

Pour le Comité, l'établissement sur le plan de la Communauté de listes pour ces trois types de substances va entraîner immanquablement une multiplication des prescriptions existantes et une augmentation de leur complexité tant du point de vue pratique que juridique, avec pour corollaire une diminution de l'efficacité des réglementations existantes. En outre, le Comité estime que les mêmes remarques s'appliquent également à l'article 2, paragraphe 9, ainsi qu'à l'article 6.

2.2.3. Au sujet de l'article 3, le Comité estime que l'introduction de dérogations, basée sur des critères arbitraires et non définis dans une réglementation internationale, pourrait porter préjudice au principe de base concernant l'application uniforme d'une réglementation garantissant la sécurité des transports et des conditions identiques de concurrence entre les entreprises de divers pays de la Communauté.

2.2.4. En ce qui concerne l'article 4, le Comité est d'avis qu'il faut supprimer dans la dernière phrase du paragraphe 1, les mots «le cas échéant». En effet, selon le Comité, la formation des conducteurs doit comporter, dans tous les cas, un entraînement pratique.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit d'exempter de la formation les conducteurs qui ont au minimum cinq années d'expérience. Dans l'intérêt d'une sécurité accrue, il faut exiger une formation pour tous les conducteurs y compris ceux qui ont de l'expérience; c'est pourquoi, le Comité recommande de supprimer ce paragraphe.

2.2.5. Le Comité est d'avis que la durée de validité du certificat indiquée à l'article 5 devrait être limitée à 3 ans, comme cela est actuellement prévu dans la législation de quelques États membres. Ainsi, les conducteurs transportant des matières dangereuses devraient prendre part à une formation spécifique tous les 3 ans.

2.2.6. Finalement, le Comité considère que la mise en vigueur des dispositions législatives et réglementaires de cette directive prévues à l'article 7 par les États membres est une duplication du mandat donné par ces mêmes États membres au Conseil économique et social des Nations-Unies et à ses organes subsidiaires qui sont chargés, depuis plus de 30 ans, d'élaborer la réglementation concernant les transports de marchandises dangereuses.

Pour éviter une multiplication des travaux en cours et pour assurer le développement d'une réglementation uniforme, cette responsabilité devrait rester celle de ces organismes internationaux.

2.3. *S'agissant des actions à entreprendre sur le plan communautaire*

2.3.1. Le Comité estime, conformément aux objectifs du projet de directive, qu'un renforcement de la réglementation concernant les transports de matières dangereuses, et notamment l'imposition d'une qualification professionnelle appropriée des conducteurs et des transporteurs, est tout à fait possible sans pour autant porter préjudice à la réglementation ADR existante.

Pour atteindre cet objectif le Comité estime qu'il est nécessaire d'entreprendre, dans l'immédiat et d'une manière indépendante, mais conforme à l'ADR, les actions spécifiques suivantes:

— Modification de la première directive du Conseil du 4 décembre 1980 relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire (directive 80/1263/CEE, publiée dans le Journal officiel n° L 375 du 31 décembre 1980) par l'introduction à l'annexe 2 de cette directive — qui traite des exigences minimales dans le domaine des questions de sécurité et des facteurs d'accidents — d'une nouvelle exigence sur la formation théorique de base concernant la mise en œuvre, en cas d'accident ou d'incident, des mesures de sécurité relatives aux matières dangereuses transportées dans des véhicules routiers. Les connaissances à prendre en considération devraient couvrir les sujets suivants:

a) les principaux types de risques inhérents aux diverses matières dangereuses selon la classification ADR et aux autres matières dangereuses pouvant présenter des dangers pour l'homme et l'environnement;

b) les mesures de prévention et de sécurité propres aux différents types de risques;

c) le comportement après accident (premiers secours, sécurité de la circulation, connaissances de base relatives à l'utilisation des équipements de protection, etc.);

d) la signification de l'étiquetage et de la signalisation des dangers figurant sur les véhicules et sur les colis contenant des matières dangereuses.

— Modification de la directive du Conseil 74/561/CEE concernant l'accès à la profession des transporteurs de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux en complétant, dans l'annexe à cette directive, le programme minimum de formation professionnelle qui y figure, par des dispositions particulières régissant le transport des marchandises dangereuses par route.

Cette disposition complémentaire devrait notamment couvrir la formation des transporteurs en ce qui concerne les procédures de contrôle et de notification des transports de marchandises dangereuses particulières soumises au règlement (CEE) n° 1734/88 ainsi que les transports de déchets spéciaux, soumis à la directive 84/631/CEE, afin d'assurer respectivement un commerce international de ces matières tenant compte de la protection de l'homme et de l'environnement, ainsi qu'une gestion écologique des déchets dangereux par un déchargement dans des lieux spécialement agréés par les autorités compétentes.

Finalement, la création d'un emploi de responsable spécialisé dans les entreprises de commercialisation de matières dangereuses diminuerait dans une large mesure les dangers inhérents à la manipulation des matières dangereuses.

2.3.2. Le Comité est d'avis que la Commission doit avoir pour objectif prioritaire d'assumer l'application intégrale dans tous les États membres aussi bien pour le transport routier national qu'international de l'Accord international ADR sur les transports routiers de matières dangereuses auquel onze pays de la Communauté, sur 21 Parties contractantes, ont déjà adhéré.

Pour parvenir à cet objectif, le Comité estime que:

1. La Commission doit proposer que ses membres appliquent, tant en transport international que national, les prescriptions de l'ADR, et exige cette application.

2. La Commission doit proposer une harmonisation entre ses membres des conditions d'application des règles de l'ADR.

3. La Commission ne doit pas, par une nouvelle directive telle que proposée, se substituer aux organismes internationaux existants tels que l'ONU, l'IMO, l'ADR, le règlement international concernant le transport des marchandises dangereuses par chemins de fer (RID), chargés d'établir les règles de sécurité dans les différents modes de transport.

   Ceci est impératif pour qu'il n'y ait pas pluralité des règles sur le même sujet, ce qui introduirait un facteur d'insécurité engendré par la confusion.

   Si les règles en vigueur sont insuffisantes, la Commission doit être un élément favorisant la concertation entre les pays membres de manière à ce que chacun d'eux présente des propositions communes dans les Instances internationales compétentes en la matière.

4. En ce qui concerne l'obligation de formation des conducteurs de véhicules transportant des matières dangereuses prescrite par le Marginal 10.315, la CEE doit s'assurer de son application dans les pays membres et prendre les mesures nécessaires pour en harmoniser les conditions d'application en proposant des programmes standardisés de formation, comme cela est indiqué dans le dernier considérant de la proposition de directive.

Fait à Bruxelles, le 14 décembre 1988.

Le Président

du Comité économique et social

Alberto MASPRONE

ANNEXE

Liste des Parties contractantes à l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR)

en date du 30 septembre 1957

Entrée en vigueur: le 29 janvier 1986.

Entrée en vigueur des annexes A et B: le 29 juillet 1968.

Autriche

Belgique

Danemark

Espagne

Finlande

France

Grèce (depuis le 27 juin 1988)

Hongrie 72/ (1)

Italie

Luxembourg

Norvège

Pays-Bas

Pologne

Portugal

République fédérale d'Allemagne

République démocratique allemande 72/ (1)

Royaume-Uni

Suède

Suisse

Tchécoslovaquie 72/ (1)

Yougoslavie 72/ (1)

(1) 72: Pays ayant formulé une réserve sur la clause d'arbitrage (article 11 de l'Accord). La Tchécoslovaquie n'est pas liée par l'article 10.