COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.8.2020
COM(2020) 472 final

2020/0226 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la position à prendre, 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)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La proposition porte sur la décision établissant la position à prendre, 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), tels qu'applicables à partir du 1er janvier 2021, 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 2021.

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'ADR 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'ADN est entré en vigueur le 28 février 2008.

L'Union européenne n'est pas partie à l'accord, bien que treize de ses États membres y soient parties contractantes.

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

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 VII – «Vote» du mandat et règlement intérieur du 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 2018-2020 comprennent un grand nombre d'adaptations au progrès scientifique et technique.

En ce qui concerne l'ADR, le WP.15 a statué sur ces propositions d'amendements lors de chacune des sessions mentionnées au point 2.4 ci-dessous. En ce qui concerne l'ADN, le comité d'administration a statué sur les amendements lors de sa vingt-quatrième session à Genève, le 31 janvier 2020.

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 1er juillet 2020 pour approbation, conformément à la procédure définie à l'article 14 de l'ADR. Ces propositions sont disponibles en ligne[1].

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 1er juillet 2020 pour approbation, conformément à la procédure définie à l'article 20 de l'ADN. Ces propositions sont disponibles en ligne[2].

Jusqu'au 30 septembre 2020, 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.

2.4. Actes envisagés du WP.15 et du comité d'administration de l'ADN

Les actes envisagés ont pour objectif d'adapter au progrès technique et scientifique les annexes de l'ADR et le règlement annexé à l'ADN.

En particulier, la dérogation applicable aux enregistreurs de données et aux dispositifs de suivi des cargaisons alimentés par des piles a été clarifiée, de nouvelles définitions ont été insérées (par exemple le «débit de dose») et d'autres ont été modifiées (par exemple, la température de décomposition auto-accélérée (TDAA)» et la «température de polymérisation auto-accélérée (SAPT)». Les règles applicables à la classification des marchandises dangereuses ont été clarifiées dans les deux accords, notamment en ce qui concerne les explosifs, les matières radioactives, les substances corrosives, etc. Plusieurs nouvelles entrées ont été introduites dans la liste des marchandises dangereuses, par exemple le numéro ONU 0511 - DÉTONATEURS de mine (de sautage) ÉLECTRONIQUE programmables, et le numéro ONU 3549 - DÉCHETS MÉDICAUX INFECTIEUX POUR L'HOMME, CATÉGORIE A, solides *ou* DÉCHETS MÉDICAUX INFECTIEUX POUR LES ANIMAUX uniquement, CATÉGORIE A, solides. Plusieurs amendements ont été apportés aux dispositions spéciales concernant les emballages, et de nouvelles règles ont été prévues: pour les colis contenant à la fois des piles au lithium contenues dans un équipement et des piles au lithium emballées avec un équipement; pour la nitrocellulose et pour les chargements groupés de matières et d'objets explosibles.

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 pendant cette période:

– au sous-comité d'experts du Conseil économique et social des Nations unies sur le transport des marchandises dangereuses, lors de:

1. sa 51e session à Genève, du 3 au 7 juillet 2017;
2. sa 52e session à Genève, du 27 novembre au 6 décembre 2017;
3. sa 53e session à Genève, du 25 juin au 4 juillet 2018;
4. sa 54e session à Genève, du 26 novembre au 4 décembre 2018;

[1] http://www.unece.org/trans/main/dgdb/wp15/wp15rep.html.
[2] http://www.unece.org/trans/main/dgdb/adn/adn_rep.html.

– à la réunion conjointe CEE-ONU – OTIF de la Commission d'experts du RID et du WP.15, lors de:

1. sa session d'automne 2018 à Genève, du 17 au 21 septembre 2018;

2. sa session de printemps 2019 à Berne, du 18 au 22 mars 2019;

3. sa session d'automne 2019 à Genève, du 17 au 26 septembre 2019;

– pour l'ADR, au WP.15 lors de:

1. sa 105e session à Genève, du 6 au 10 novembre 2018.

2. sa 106e session à Genève, du 13 au 17 mai 2019;

3. sa 107e session à Genève, du 11 au 15 novembre 2019;

4. sa 108e session à Genève, du 11 au 15 mai 2020. Cette session a été reportée en raison de la crise liée à la COVID-2019, néanmoins les États membres ont été consultés dans le cadre d'une procédure écrite, par le président du WP.15 et le secrétariat de la CEE-ONU, sur les modifications rédactionnelles devant encore être introduites dans l'ADR 2021. La Commission a organisé une vidéoconférence le 8 mai 2020, en prévision de la date limite fixée au 15 mai 2020 pour présenter des observations. Les États membres ont accueilli favorablement les propositions de modifications d'ordre rédactionnel et il y a eu un accord unanime sur la proposition finale formulée par écrit par le secrétariat de la CEE-ONU.

– pour l'ADN, au sein du comité de sécurité de l'ADN (WP.15/AC.2) lors de:

(1) sa 33e session à Genève, du 27 au 31 août 2018,

(2) sa 34e session à Genève, du 21 au 25 janvier 2019;

(3) sa 35e session à Genève, du 26 au 30 août 2019;

(4) sa 36e session à Genève, du 27 au 31 janvier 2020;

et au sein du comité d'administration de l'ADN lors de sa vingt-quatrième session, à Genève, le 31 janvier 2020.

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.

À moins que les propositions d'amendements aux annexes de l'ADR, telles que notifiées par le secrétaire général des Nations unies, ne soient réputées rejetées en vertu de l'article 14, paragraphe 3, dans un délai de trois mois à compter de la date de la notification, c'est-à-dire le 1er octobre 2020, les amendements en question entreront en vigueur le 1er janvier 2021.

À moins que les propositions d'amendements au règlement annexé à l'ADN ne soient réputées rejetées en vertu de l'article 20, paragraphe 5, dans un délai de trois mois à compter de la date de la notification, c'est-à-dire le 1er octobre 2020, les amendements en question entreront en vigueur le 1er janvier 2021.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

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].

L'ADR compte actuellement 52 parties contractantes, dont tous les États membres de l'UE. L'ADN en compte 18, dont 13 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 1er 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 route[3], puis de la directive 2008/68/CE[4] qui a remplacé la directive 94/55/CE en 2008 et repose sur les mêmes principes. Depuis le 1er 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, les amendements susmentionnés 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 [...] et à l'ADN».

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'accord[5].

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 ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»[6].

---

3 JO L 319 du 12.12.1994, p. 7.

4 JO L 260 du 30.9.2008, p. 13.

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

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

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, En effet, l'article 1er rend obligatoire l'utilisation de ces règles pour le transport routier et fluvial de marchandises dangereuses au sein des États membres et entre ceux-ci, et l'article 4 de la directive 2008/68/CE consacré aux pays tiers prévoit que «[l]e 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».

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour 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.

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 ENVISAGE

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

2020/0226 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la position à prendre, 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)

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 28 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 2018-2020 par le WP.15 et le comité d'administration de l'ADN ont été notifiés aux parties contractantes à l'ADR et à l'ADN le 1er juillet 2020.

(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[1]. 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 l'article 8 de la directive 2008/68/CE, la Commission est habilitée à adapter l'annexe I, section I.1, et l'annexe III, section III.1, de cette directive au progrès scientifique et technique,

[1] Directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (JO L 260 du 30.9.2008, p. 13).

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; 13 États membres de l'UE sont parties contractantes à l'ADN et en appliquent les principes.

(7) Les amendements adoptés 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 prendre au nom de l'Union 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 par 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 visée à l'article 1er est exprimée par les États membres de l'Union qui sont parties contractantes à l'ADR et à l'ADN, agissant conjointement.

Article 3

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

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président