

Bruxelles, le 2 septembre 2022
(OR. en)

11947/22

Dossier interinstitutionnel:
2022/0258(NLE)

TRANS 550

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	2 septembre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 436 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord 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)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 436 final.

p.j.: COM(2022) 436 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.9.2022
COM(2022) 436 final

2022/0258 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord 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 présente proposition porte sur la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord 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), applicables à partir du 1^{er} janvier 2023, 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 2023.

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'UE qu'entre celle-ci et ses pays voisins, constitue un élément central de la politique européenne commune des transports, en assurant 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. 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 sur le 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 concernées. Les dispositions sont adaptées sur une période de 2 ans.

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

L'accord relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) régit le transport international de marchandises dangereuses par route entre les États membres de la CEE-ONU et les autres pays qui appliquent l'ADR (parties contractantes à l'ADR). L'ADR est entré en vigueur le 29 janvier 1968.

L'UE n'est pas partie à l'ADR, mais tous ses États membres en sont 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) régit 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'UE n'est pas partie à l'ADN, mais 13 de ses États membres en sont 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 ses décisions doivent être prises, prioritairement, sur la base d'un consensus. Les votes du WP.15 ont lieu à main levée.

L'article 17, paragraphe 7, de l'ADN dispose que 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 de deux ans 2020-2022 comprennent toute une série 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 27^e session à Genève, le 28 janvier 2022.

Conformément à l'article 14 de l'ADR, une fois adopté par le WP.15, tout projet d'amendement des annexes de l'ADR doit être jugé accepté à moins que, dans un délai de 3 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 cinq, 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 amendement doit être jugé accepté à moins que, dans un délai de 3 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 cinq, 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 6 juillet 2022

pour approbation, conformément à la procédure définie à l'article 14 de l'ADR. Ils sont également disponibles en ligne¹.

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 2022 pour approbation, conformément à la procédure définie à l'article 20. Ils sont également disponibles en ligne².

Jusqu'au 30 septembre 2022 pour l'ADN et jusqu'au 5 octobre 2022 pour l'ADR, le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies peut, en sa qualité de dépositaire, recevoir des objections aux amendements adoptés au cours des sessions mentionnées ci-dessus.

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

L'objectif des actes envisagés est de garantir la sécurité et la sûreté du transport de marchandises dangereuses par route et par voies navigables, en mettant à jour certaines dispositions, parmi lesquelles, entre autres, la liste des marchandises dangereuses admises pour le transport, les instructions d'emballage, la liste des normes applicables ainsi que d'autres exigences techniques à divers moyens de confinement.

Les dispositions internationales sur le transport de marchandises dangereuses sont établies par différentes organisations internationales. Il s'agit notamment de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et divers organes spécialisés des Nations unies tels que le sous-comité d'experts du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) sur le transport des marchandises dangereuses. Étant donné que les règles doivent être compatibles, un système international de coordination et d'harmonisation complexe a été mis au point par les organisations concernées. Les dispositions sont adaptées sur une période de 2 ans.

Un large éventail d'experts des secteurs public et privé a été consulté lors de l'élaboration 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 57^e session à Genève, du 27 novembre au 8 décembre 2020;
 - (2) sa 58^e session à Genève, du 28 juin au 2 juillet 2021;
 - (3) sa 59^e session à Genève, du 29 novembre au 8 décembre 2021;
- à la réunion conjointe CEE-ONU – OTIF de la Commission d'experts du règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) et du groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses, lors de:
 - (4) sa session d'automne 2020 à Genève, du 10 au 18 septembre 2020;
 - (5) sa session de printemps 2021 à Berne, du 15 au 19 mars 2021;
 - (6) sa session d'automne 2021 à Genève, du 21 septembre au 1^{er} octobre 2021;
 - (7) sa session de printemps 2022 à Berne, du 14 au 18 mars 2022;
- à la réunion conjointe CEE-ONU – WP.15 (ADR), lors de:

¹ <https://unece.org/transport/dangerous-goods>

² <https://unece.org/transport/documents/2022/06/standards/european-agreement-concerning-international-carriage>

- (8) sa 108^e session à Genève, du 10 au 13 novembre 2020;
- (9) sa 109^e session à Genève, du 4 au 7 mai 2021;
- (10) sa 110^e session à Genève, du 8 au 12 novembre 2021;
- (11) sa 111^e session à Genève, du 9 au 13 mai 2022;
- à la réunion conjointe CEE-ONU – WP.15/AC.2 (ADN), lors de:
- (12) sa 37^e session à Genève, du 25 au 29 janvier 2021;
- (13) sa 38^e session à Genève, du 23 au 27 août 2021;
- (14) sa 39^e session à Genève, du 24 au 28 janvier 2022;

et au sein du comité d'administration de l'ADN lors de sa 27^e session à Genève, le 28 janvier 2022.

Lors de ces réunions, les experts des comités précités ont examiné et traité les différentes propositions d'amendements. Dans la plupart des cas, la mesure recommandée a été soutenue à l'unanimité. Pour certaines propositions, les recommandations ont été soutenues 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 jugées rejetées en vertu de l'article 14, paragraphe 3, dans un délai de 3 mois à compter de la date de leur notification, c'est-à-dire le 6 octobre 2022, les amendements en question entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

À moins que les propositions d'amendements au règlement annexé à l'ADN ne soient jugées rejetées en vertu de l'article 20, paragraphe 5, dans un délai de 3 mois à compter de la date de leur notification, c'est-à-dire le 1^{er} octobre 2022, les amendements en question entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UE

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, dans le cadre 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 53 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 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 route³. En 2008, la directive 94/55/CE a été remplacée par la directive 2008/68/CE⁴, qui repose sur les mêmes principes que la première et couvre également le transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures. Sur la base de cette directive,

³ JO L 319 du 12.12.1994, p. 7.

⁴ JO L 260 du 30.9.2008, p. 13.

depuis le 1^{er} juillet 2009, l'Union européenne applique les dispositions de l'ADN au transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures.

Les modifications envisagées sont jugées appropriées 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 approuvées.

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'accord⁵.

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.

4.1.2. Application en l'espèce

Le WP.15 est une instance créée par un accord, à savoir l'accord 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 proposés par le WP.15 et le comité d'administration de l'ADN ont des effets juridiques. Dans les conditions décrites ci-dessus, les actes proposés 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'UE, à savoir la directive 2008/68/CE. En effet, l'article 1^{er} de la directive 2008/68/CE 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»*. En outre, les amendements susmentionnés auront une incidence sur l'application de

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.

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».

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel des accords.

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 présente décision portent sur le transport de marchandises dangereuses par route et par voies navigables. Sa base juridique matérielle 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 seront publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui indique leur date d'entrée en vigueur.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, concernant les amendements apportés aux annexes de l'accord 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 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 l'ADR. Cela signifie que le groupe de travail des transports 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 de deux ans 2020-2022 par le WP.15 et le comité d'administration de l'ADN ont été notifiés aux parties contractantes à l'ADR le 6 juillet 2022 et aux parties contractantes à l'ADN le 1^{er} juillet 2022.
- (4) Il y a lieu de définir la position à prendre au nom de l'UE en ce qui concerne ces amendements à l'ADR et à l'ADN, car ces actes seront contraignants en vertu du droit international et sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil¹. Cette directive fixe les exigences en matière de transport des marchandises dangereuses par route, par chemin de fer et par voie navigable, qui s'appliquent, conformément à l'article 1^{er}, à l'intérieur des États membres ou entre plusieurs États membres, en se référant à l'ADR et à l'ADN. 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

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).

directive 2008/68/CE, 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 ou 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, dans le cadre de ses institutions, une position à adopter en son nom au sein de l'instance créée par l'un ou l'autre accord, notamment par l'intermédiaire des États membres parties à l'un ou à l'autre 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 envisagés visent à 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 nouvelles substances et de nouveaux objets susceptibles d'être dangereux lors de leur transport. Le développement du transport de marchandises dangereuses par route et par voies navigables, tant au sein de l'UE 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 dans le cadre de l'ADR ou de l'ADN.
- (8) Les amendements envisagés sont jugés appropriés aux fins de garantir la sécurité du transport des marchandises dangereuses d'une manière économiquement avantageuse et peuvent donc être approuvés.
- (9) L'ensemble des amendements proposés sont justifiés et bénéfiques et devraient donc être soutenus par l'UE.
- (10) La position de l'UE doit être exprimée par ses États membres 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'UE 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 1^{er} est exprimée par les États membres de l'UE qui sont parties contractantes à l'ADR et à l'ADN, agissant conjointement dans l'intérêt de l'UE.

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