

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses»

COM(2006) 852 — 2006/0278 (COD)

(2007/C 256/09)

Le 19 janvier 2007, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux articles 71 et 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juin 2007 (rapporteur: M. Krzysztof OSTROWSKI).

Lors de sa 437^e session plénière des 11 et 12 juillet 2007 (séance du 11 juillet 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour avec 4 abstentions.

1. Position du CESE

1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de directive de la Commission relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, qui a pour objectif stratégique d'harmoniser le droit communautaire dans ce domaine. Une telle mesure doit aboutir à améliorer les conditions de sécurité en ce qui concerne le transport de ces marchandises.

1.2 La proposition de directive met à jour quatre directives existantes et quatre décisions de la Commission qui touchent au domaine du transport des marchandises dangereuses et les fusionne en un seul acte législatif, en étendant par la même occasion à la batellerie le champ d'application de ces règles communautaires, qui visaient à l'origine les transports par route et par chemin de fer.

1.3 Le Comité partage le point de vue de la Commission quand elle estime qu'il est difficile de prétendre mettre en place des conditions qui soient aussi sûres que possible pour le transport des marchandises dangereuses si l'on n'adopte pas une législation communautaire unique qui couvre tous les modes de transport intérieur (route, rail et batellerie).

1.4 Le Comité est d'accord avec la Commission pour dire qu'en harmonisant les règles en vigueur dans le domaine du transport par route et par chemin de fer des marchandises dangereuses sans pour autant modifier fondamentalement les dispositions existantes et en étendant à cette occasion le champ de la législation communautaire au transport par batellerie, on aboutit à une simplification significative des règles et des procédures administratives pour les pouvoirs publics comme les acteurs privés.

1.5 Adopter un acte législatif unique qui couvre les trois modes de transport intérieur et prévoir la possibilité que les annexes de la directive se réfèrent simplement aux conventions et accords internationaux sur le transport des marchandises dangereuses, au lieu de les reprendre textuellement comme c'est le cas aujourd'hui, induira une réduction significative du volume de l'acquis communautaire.

1.6 Le Comité estime que la forme juridique proposée pour l'adoption des nouvelles règles, à savoir le choix d'une directive, offre une bonne solution. Eu égard toutefois au large éventail d'exceptions et de latitudes qui sont prévues dans ce domaine pour les États membres, le Comité les appelle tous à coopérer le plus étroitement possible avec la Commission en la matière afin d'assurer que l'harmonisation de la réglementation soit effective.

1.7 Le Comité souhaite souligner qu'étant donné la minutie des dispositions du projet de texte qui portent sur les spécifications techniques en matière de transport des marchandises dangereuses ainsi que la typologie de celles-ci, il ne peut se référer qu'aux aspects de la proposition qui sont d'ordre plus général.

1.8 Le Comité est satisfait d'apprendre, d'après les informations données par la Commission, que le contenu de la proposition a été fortement influencé par les avis des États membres et des parties intéressées que sont les fédérations professionnelles représentant les entreprises actives dans le transport de marchandises dangereuses et que l'on a cherché, pendant la procédure de consultation, à arriver autant que possible à une position commune.

1.9 Le Comité se félicite de noter que la Commission continuera d'être assistée par un comité spécial de réglementation chargé des questions de transport des marchandises dangereuses, qui lui apportera son aide dans le cadre des procédures de comitologie.

1.10 Il se dit en outre satisfait que les fédérations professionnelles aient pu faire connaître leurs points de vue tout au long du processus d'élaboration de la proposition, grâce à la possibilité qui leur a été donnée d'assister aux réunions du comité de réglementation, et que, par ailleurs, les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) aient également été consultés et le Parlement européen informé en continu.

1.11 Le Comité apprécie que la Commission centrale pour la navigation du Rhin ait elle aussi été consultée, étant donné que ce fleuve concentre 80 % du transport de marchandises de ce type en Europe.

1.12 Le Comité prend également note des informations données par la Commission lorsqu'elle explique qu'en 2004-2005, des consultants extérieurs ont procédé à une évaluation de ce domaine d'action, sous le titre «Évaluation de la politique de l'UE relative au transport de produits dangereux depuis 1994», que l'exercice a confirmé la pertinence de l'approche présentée dans la proposition et qu'en outre, une grande majorité des personnes interrogées dans le cadre des consultations publiques se sont prononcées en faveur des mesures proposées par la Commission.

1.13 Sur la question du transfert vers les États membres de la charge qui était assumée jusqu'à présent par la Communauté et consiste à traduire et à publier, lorsque nécessaire, les annexes techniques de la directive, le Comité estime qu'il serait très souhaitable que la Commission accorde un soutien financier pour la réalisation de ces traductions au niveau national.

1.14 À la lumière des considérations qui précèdent, le Comité est convaincu qu'il est opportun de soutenir la proposition présentée par la Commission, laquelle a été élaborée par des experts de haut niveau dans le domaine du transport intérieur des marchandises dangereuses issus de différents États membres.

1.15 Le Comité souhaiterait toutefois attirer l'attention sur un certain nombre de points qui demanderaient, selon lui, à être encore précisés ou éclaircis: ils portent en l'occurrence sur l'absence de définition de l'expression même «marchandises dangereuses» aux fins de la directive; sur le droit qui est donné aux États membres d'interdire le transport de marchandises dangereuses sur leur territoire, pour des raisons exclusivement autres que la sécurité de cet acheminement, ainsi que sur l'absence totale d'informations dans les annexes III.2 et III.3.

Les remarques du Comité sur ces questions sont présentées dans la partie «Observations particulières».

2. Principaux éléments de la proposition

2.1 Le transport intérieur de marchandises dangereuses (produits chimiques, produits de nettoyage, essence, explosifs, cartouches pour armes de petit calibre, aérosols, matières radioactives, pesticides, etc.) s'accompagne d'un risque notable d'accident. Le constat vaut pour tous les modes de transport, qu'il s'agisse de la route, du rail ou des voies navigables. Il met en péril la santé et la vie des personnes qui participent à cet acheminement mais aussi de vastes populations citadines et rurales.

2.2 Des actions ont déjà été entreprises en vue d'assurer que les conditions de transport de ce type de marchandises soient les plus sûres possibles. À l'heure actuelle, le transport international de marchandises dangereuses est régi par les conventions et accords internationaux conclus sur la base des recommandations de l'Organisation des Nations unies (ONU). Pour garantir la sécurité des transports de marchandises dangereuses tout en assurant la libre circulation et l'intermodalité dans les services de transports internationaux, les Nations unies ont élaboré et actualisé un document établissant des «Recommandations rela-

tives au transport de marchandises dangereuses» qu'elles présentent sous la forme d'un «règlement type».

2.3 S'il importe de réglementer le transport de marchandises dangereuses, c'est en raison non seulement des caractéristiques propres à ces marchandises mais également des volumes qui en sont acheminés. La masse totale des marchandises dangereuses transportées dans l'Union européenne s'élève déjà à 110 milliards de tonnes-km/an, ce qui représente environ 8 % du trafic de marchandises dans l'UE. Ce transport s'effectue pour 58 % par route, 25 % par rail et 17 % par les voies navigables et exception faite de la voie ferrée, il présente une tendance à l'augmentation.

2.4 En Europe, les prescriptions des accords internationaux dans le secteur du transport intérieur ont été mises en œuvre au moyen de trois instruments:

- a) l'ADR ou «accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route», qui a été conclu le 30 septembre 1957 à Genève, avec des modifications ultérieures,
- b) le RID, ou «règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses», qui constitue l'appendice C de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Il a été arrêté le 3 juin 1999 à Vilnius et a été modifié ultérieurement,
- c) l'ADN, ou «accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure», qui a été conclu le 26 mai 2000 à Genève, avec des modifications ultérieures.

2.5 La législation de l'Union européenne en matière de transport intérieur des marchandises dangereuses ne s'applique cependant qu'au trafic routier et ferroviaire. Pour ces deux modes de transport, les dispositions législatives en vigueur garantissent déjà un haut niveau de sécurité, la libre prestation des services en la matière et la libre circulation des moyens de transport sur le territoire de l'Union européenne. Le droit communautaire qui régit ce domaine comprend quatre actes législatifs. Il s'agit de:

- a) 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,
- b) la directive 96/49/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer,
- c) la directive 96/35/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses,
- d) la directive 2000/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2000 relative aux exigences minimales applicables à l'examen des conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses.

2.6 Il n'existe en revanche aucune règle communautaire qui régit le transport des marchandises dangereuses par les voies navigables intérieures. En ce qui concerne le transport des marchandises dangereuses par batellerie, il existe certes deux ensembles de prescriptions gouvernant ce trafic sur le Rhin (ADN-R) et le Danube (ADN-D), mais il s'agit de dispositifs régionaux. Il faut encore y ajouter les dispositions nationales sur les transports domestiques. L'absence de réglementation dans ce domaine s'explique notamment par la non-signature de l'ADN. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil que la Commission avait présentée en 1997 sur le rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par la batellerie n'a pour sa part pas été adoptée et a été retirée en 2004.

2.7 Toutefois, l'accord relatif au transport par voies de navigation intérieure est maintenant en cours de ratification et il est prévu qu'il entre en vigueur au plus tard en 2009. Compte tenu de cet état de choses, le Comité s'accorde avec la Commission à penser qu'il est logique d'incorporer le transport par batellerie dans le droit communautaire, ne fût-ce que dans un souci d'harmonisation. Ces circonstances fournissent également l'occasion d'actualiser et d'harmoniser les dispositions législatives en vigueur. Par ailleurs, il serait inopportun de laisser se créer deux régimes de réglementation différents, l'un pour les transports internationaux et l'autre pour les transports nationaux. Un autre motif qui justifie des modifications réside dans la complexité assez forte que présente la législation de l'Union européenne qui régit aujourd'hui le transport des marchandises dangereuses. Les actes législatifs relatifs à tel ou tel mode de transport présentent des incohérences et certaines de leurs dispositions sont déjà obsolètes, ou le deviendront bientôt. Par exemple, deux directives peuvent aujourd'hui être considérées comme superflues, étant donné que leurs dispositions ont été incorporées dans l'ADR, le RID et l'ADN. Il se pose également un problème d'ordre technique lié à la structure actuelle des directives existantes. Tous les deux ans en effet, à chaque révision des conventions et accords internationaux, leurs volumineuses annexes doivent, aux termes des directives, être traduites dans leur intégralité. La réalisation de cette opération s'avère extrêmement ardue et coûteuse.

2.8 D'après les informations produites par la Commission, les problèmes susmentionnés ne disparaîtront pas mais risquent même de s'aggraver si rien n'est fait en la matière. Selon toute vraisemblance, les règles qui sont déjà complexes à l'heure actuelle le deviendront encore davantage à chaque modification des conventions et accords internationaux, on laissera subsister des prescriptions obsolètes, qui seront une source de confusion pour les utilisateurs, et des dispositions contraignantes risqueront de plus en plus d'être enfreintes. Au lieu de devenir plus conviviales pour leurs utilisateurs, les réglementations de l'Union européenne risquent de devenir totalement opaques. Dans le contexte d'un recours accru aux approches multimodales, l'existence de règles différentes pour chaque mode de transport risque d'alourdir les problèmes concrets qui se posent au quotidien en matière de transports et d'augmenter inutilement les coûts qui s'y rapportent. De même, s'il devait être régi par des règles différentes selon que le transport concerné est international ou national, le secteur de la batellerie sera entravé dans son développement, alors que dans l'hypothèse inverse, il devrait être dans bien des cas le mode de transport préféré, comme le montrent les données statistiques.

2.9 C'est pour ces raisons qu'il est proposé d'arrêter une nouvelle directive qui mettra à jour les quatre directives et les quatre décisions de la Commission relatives au transport des

marchandises dangereuses par route et par chemin de fer en les fusionnant en un seul acte législatif, les trois modes de transport intérieur étant régis globalement par un seul texte juridique, et en incluant le transport batelier dans le champ d'application des règles communautaires.

2.10 La nouvelle directive devrait amener à l'abrogation des directives 94/55/CE et 96/49/CE, telles que modifiées, concernant le transport des marchandises dangereuses, des directives 96/35/CE et 2000/18/CE concernant les conseillers à la sécurité pour les marchandises dangereuses, et des décisions 2005/263/CE et 2005/180/CE de la Commission, telles que modifiées, autorisant certaines dérogations nationales aux directives 94/55/CE et 96/49/CE. On se doit d'ajouter ici que les dispositions des directives 96/35/CE et 2000/18/CE sont actuellement reprises dans les annexes des directives 94/55/CE et 96/49/CE, ce qui les rend sans objet pour les transports routiers et ferroviaires.

2.11 La proposition intègre dans le droit communautaire les règles existantes en matière de transport international et étend l'application des règles internationales au transport national. Elle détermine ainsi une simplification substantielle du droit communautaire dans le domaine du transport des marchandises dangereuses, alors même qu'elle en étend le champ d'application.

2.12 La proposition vise également à reporter sur les États membres une charge que la Communauté, en l'occurrence la Commission, avait assumée jusqu'à présent, à savoir l'obligation de traduire et publier les annexes techniques de la directive. Une des principales raisons qui expliquent cette démarche est que les traductions réalisées au niveau communautaire n'étaient pas toujours de très bonne qualité et que, dans les faits, les États membres étaient de toute façon contraints d'effectuer leurs propres traductions ou éventuellement de procéder à des corrections. Les annexes sont mises à jour tous les deux ans. Dans cette perspective, la Commission devra donc accorder un soutien financier pour la réalisation de ces traductions au niveau national. Elle est toutefois convaincue que l'aide ainsi octroyée aux États membres sera plus que compensée par les économies que la Communauté pourra réaliser en termes de coûts de traduction et de publication.

2.13 La proposition entend instaurer un système grâce auquel les annexes de la directive se borneront à faire référence aux conventions et accords internationaux sur le transport des marchandises dangereuses au lieu de les reprendre textuellement, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Il est prévu que cette mesure aboutira à réduire le volume de l'acquis communautaire de quelque 2 000 pages.

2.14 La simplification de la législation communautaire devrait faciliter sa transposition en droit national. Si les règles régissant le transport des marchandises dangereuses étaient harmonisées, le travail des autorités chargées de les mettre en œuvre, se trouverait facilité et gagnerait en efficacité, notamment en ce qui concerne l'élaboration de rapports.

2.15 L'existence de règles simplifiées et harmonisées allégerait les procédures administratives pour toutes les parties prenantes du transport de marchandises dangereuses, de l'expéditeur au destinataire.

2.16 Avec des règles harmonisées, il deviendrait également plus aisé d'établir les documents concernant les opérations et les véhicules de transport, tout comme seraient simplifiés la formation des personnes concernées et le travail des conseillers à la sécurité pour le transport des marchandises dangereuses.

2.17 La proposition est reprise dans le programme glissant de la Commission pour la mise à jour et la simplification de l'acquis communautaire, ainsi que dans son programme législatif et de travail.

3. Observations particulières

Le Comité souhaiterait attirer ici l'attention sur quelques points, au sujet desquels il émet certaines réserves:

3.1 Premièrement, la proposition intitulée «directive du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur de marchandises dangereuses» précise, dans le chapitre qu'elle consacre aux définitions, l'acception qui est donnée à divers termes ou expressions (par exemple ADR, RID, ADN, véhicule, wagon, bateau) au sens de la directive envisagée. Elle ne donne toutefois pas d'indications sur la manière dont il faut entendre la notion même de «marchandises dangereuses». La chose est sans conteste malaisée, étant donné qu'il existe quantité de types de marchandises et que cette liste s'allonge sans cesse avec le progrès technique. Le Comité est toutefois d'avis que le texte devrait contenir des indications quant à la manière dont il faut entendre le concept de «marchandises dangereuses» au sens de la directive.

3.2 Deuxièmement, le projet de directive donne aux États membres le droit de réglementer ou d'interdire, pour des raisons

exclusivement autres que sa sécurité, le transport de marchandises dangereuses sur leur territoire. Bien qu'il conçoive les motifs qui ont conduit à accorder aux États membres ce droit de réglementation, voire d'interdiction, le Comité ne comprend pas sur quelles bases s'appuie la proposition pour leur donner le droit d'agir «pour des raisons autres que la sécurité du transport uniquement». Il estime que dans le cas de la proposition à l'examen, dont le but est de renforcer la sécurité du transport des marchandises dangereuses, la formulation proposée a pour implication qu'un État membre ne pourra pas interdire le transport de marchandises dangereuses sur son territoire pour des raisons qui seraient justement liées à la sécurité dudit transport: cette position ne semble pas logique. Par ailleurs, le Comité ne voit pas clairement de quelle manière on pourrait assurer la coordination de ces interdictions concernant le transport transfrontalier, dans le cas où les États membres adopteraient des types différents d'interdictions.

3.3 Troisièmement, les points III.2 et III.3 de la troisième annexe (transport par voie navigable), ne comportent aucune information concernant les dispositions transitoires supplémentaires et les dispositions nationales supplémentaires qui sont prévues. De ce fait, le Comité demande qu'il soit précisé s'il n'est réellement prévu aucune mesure de ce genre ou si elles sont simplement en cours d'élaboration.

Bruxelles, le 11 juillet 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les applications de la navigation par satellite»

COM(2006) 769 final

(2007/C 256/10)

Le 8 décembre 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «Livre Vert sur les applications de navigation par satellite».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juin 2007 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 437^e session plénière des 11 et 12 juillet 2007 (séance du 11 juillet 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Galileo est le programme phare de la politique spatiale européenne. L'ampleur du projet et son caractère stratégique ont conduit l'Agence spatiale européenne (ESA) à travailler de concert avec l'Union européenne. Ainsi culture intergouvernementale et culture communautaire devraient-elles concourir au succès de l'entreprise. Dans le même esprit de coopération le projet devrait être mis en œuvre sous la forme d'un partenariat public/privé.

1.2 Le premier satellite expérimental, précurseur des futurs satellites de la constellation qui en comportera trente, a été mis sur orbite à la fin de 2005 et le développement du projet suit donc son cours, mais non sans difficulté ni sans retard.

1.3 Galileo constituera un système mondial de navigation par satellite qui offrira une série de services de positionnement, de navigation et de datation.