



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN)*,

PAR M. JEAN-MARIE DEMANGE,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 270 (2006-2007), 57 et T.A. 36 (2007-2008)

Assemblée nationale : 517

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA NAVIGATION FLUVIALE : UN MODE DE TRANSPORT AU SERVICE DE L’ENVIRONNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ	7
A – UNE VOIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	7
B – UNE GARANTIE DE SÉCURITÉ	8
II – L’ACCORD ADN : UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES DANGEREUSES	11
A – LES RÉGLEMENTATIONS GÉOGRAPHIQUES ACTUELLES	11
B – L’ACCORD ADN	12
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE	21

Mesdames, Messieurs,

L'accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), signé à Genève le 25 mai 2000, conclut une négociation menée de longue date sous l'égide de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Cet accord vise à harmoniser les normes applicables au transport maritime intérieur de marchandises dangereuses. Jusqu'à présent, coexistent en Europe deux réglementations distinctes selon que le transport emprunte le bassin du Rhin ou celui du Danube.

Alors que le transport fluvial fait figure de voie d'avenir pour l'Europe au regard des exigences de sécurité et de développement durable, le présent accord contribue à son développement en définissant un cadre juridique unique sans remettre en cause les standards élevés de sécurité actuels.

I – LA NAVIGATION FLUVIALE : UN MODE DE TRANSPORT AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ

Le transport fluvial représente environ 7 % du transport intérieur total de l'Union européenne. Ce mode de transport insuffisamment exploité satisfait pourtant aux exigences de la sécurité et du développement durable qui sont aujourd'hui au cœur des préoccupations européennes.

A – Une voie pour le développement durable

35 000 km de voies d'eau parcourent l'Europe dans 18 États membres sur 25 ⁽¹⁾. Dix États sont reliés par des voies de navigation intérieure (Cf. annexe).

La navigation intérieure a connu ces dernières années une expansion importante. Entre 1997 et 2004, le taux de croissance des volumes de marchandises transportées s'établit à 35 % pour la France et 50 % pour la Belgique. En 2003, ce volume était, pour l'Union européenne, de 125 milliards de tonnes kilomètres. Le trafic fluvial fait aujourd'hui intervenir 12 500 bateaux, équivalant en capacité de chargement à 440 000 poids lourds.

Le transport fluvial constitue le mode de transport terrestre le plus respectueux de l'environnement ainsi qu'en témoigne son efficacité énergétique : il ne consomme, en effet, qu'un 1/6 de l'énergie par tonne kilomètre de marchandises transportées nécessaire pour le mode routier et la moitié de celle du mode ferroviaire. Les bateaux produisent, en outre, des émissions de gaz et de bruit limitées. Selon une étude citée par la Commission européenne, les coûts socio-économiques externes de la navigation intérieure sont estimés à 1/7 de ceux résultant du transport routier.

La navigation maritime intérieure offre plusieurs autres avantages (fiabilité, capacités inexploitées, délestage du réseau routier) qui en font une alternative compétitive aux transports routier et ferroviaire.

Conformément à l'objectif de rééquilibrage entre les modes de transport fixé par le Livre blanc ⁽²⁾, la Commission européenne s'est engagée en faveur de la promotion de ce mode de transport au travers du programme NAIADES.

(1) Données recueillies avant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

(2) Livre blanc de la Commission européenne sur la politique européenne des transports.

Dans ce cadre, la multiplicité des normes a été identifiée comme un obstacle au développement de la navigation intérieure. Le présent accord contribue à y remédier en offrant un cadre juridique harmonisé.

B – Une garantie de sécurité

Parmi les transports terrestres, la navigation intérieure garantit un degré de sécurité élevé pour le transport des marchandises dangereuses.

Les marchandises dangereuses transportées se divisent en 3 grandes catégories : le transport de colis (y compris les conteneurs) et le transport de vrac, réalisés dans des bateaux à cargaisons sèches, ainsi que le transport de matières dangereuses liquides ou gazeuses grâce à des bateaux citernes.

Les matières dangereuses liquides inflammables (hydrocarbures), les matières corrosives, les matières toxiques et les gaz représentent l'essentiel des trafics. Le transport de marchandises sèches, notamment des conteneurs, est en progression constante tant sur le Bassin du Rhin que sur les principaux bassins français (Seine et Rhône).

Les matières dangereuses font l'objet d'un classement harmonisé au niveau international par le biais du système global harmonisé (SGH). Ce système de classification et d'étiquetage des produits chimiques, adopté en juillet 2003 par le conseil économique et social des Nations Unies, fixe des critères correspondant aux différentes classes de dangers (explosibilité, risque gazeux, inflammabilité, toxicité, radioactivité, corrosivité, risque infectieux, etc...). Ces critères s'appliquent à tous les modes de transport et sont appelés à servir de base aux prochaines réglementations dans d'autres domaines (protection des travailleurs, environnement) en vertu du futur règlement communautaire SGH.

En revanche, l'harmonisation en matière de statistiques n'a pas encore été réalisée. Les statistiques disponibles sur les flux transportés ne correspondent pas au classement des marchandises dangereuses mis en œuvre par les réglementations ONU et Rhénane. En effet, en Europe ⁽¹⁾ comme en France ⁽²⁾, la nature des marchandises transportées est codifiée en 10 postes différents (chapitre) selon la nomenclature statistique de transport (NST), nomenclature européenne officielle. A ce jour, il est donc difficile d'obtenir des chiffres relatifs aux trafics de marchandises dangereuses telles que définies par le classement ONU en vigueur. A titre indicatif, on peut néanmoins examiner les données suivantes :

(1) Source CCNR

(2) Source *Voies navigables de France (VNF)*

TRAFIC INTÉRIEUR FRANÇAIS

(en milliers de tonnes)

Nature (NST)	2002	2003	2004	2005	% évolution 2005/2002
3-Produits pétroliers	5684	6122	5956	6288	+ 6,30 %
5- Engrais	989	1077	1221	1331	+ 34,60 %
8-Produits Chimiques	2279	2271	2576	2572	+ 12,90 %
Total					+ 13,85 %

source : Voies Navigables de France

TRAFIC FLUVIAL EUROPÉEN

(en milliers de tonnes)

Nature (NST)	2002	2003	2004	2005	% évolution 2005/2002
3-Produits pétroliers	84110	80315	88096	88556	+ 5,30 %
5- Engrais	11496	16496	16908	16921	+ 47,20 %
8-Produits Chimiques	35087	39784	43696	46130	+ 31,50 %
Total					+16,00 %

source : Commission centrale de navigation sur le Rhin

Afin d'améliorer la cohérence des normes relatives aux transports terrestres de matières dangereuses, la Commission a proposé une directive fusionnant les directives applicables à la route et au chemin de fer et reprenant la réglementation prévue par le présent accord pour le transport fluvial.

Cette directive qui étend le champ d'application des règles communautaires en matière de transport des marchandises dangereuses aux voies de navigation intérieures, devra être transposée en droit français avant le 30 juin 2009. Il importe au préalable que la France ratifie l'accord ADN.

II – L’ACCORD ADN : UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES DANGEREUSES

Le transport fluvial des matières dangereuses est actuellement régi en Europe par les règlements ADND, pour le bassin du Danube, et ADNR, pour le bassin du Rhin. Le présent accord vise à mettre en œuvre une réglementation européenne unique applicable au transport de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure.

A – Les réglementations géographiques actuelles

Actuellement, le transport de marchandises dangereuses obéit à deux réglementations régionales, la première relevant de la Commission centrale de navigation sur le Rhin (CCNR), la seconde de la Commission du Danube.

– La CCNR, créée par l’acte de Manheim du 17 octobre 1868, est une des plus anciennes organisations intergouvernementales. Elle vise à instaurer et à promouvoir un principe de libre circulation sur le Rhin en fixant des règles communes tout en assurant un haut niveau de sécurité pour les transports. Elle réunit les cinq pays riverains (Pays-Bas, Belgique, France, Allemagne et Suisse). Des dispositions communes relatives aux règles de circulation (règlement de police de navigation sur le Rhin), à l’agrément des bateaux (règlement de visite des bateaux du Rhin) et au transport de marchandises dangereuses (ADNR) y sont appliquées et amendées par un travail technique d’experts provenant des différents pays la composant. Le règlement ADNR a été introduit dans la législation française par un décret en 2003⁽¹⁾ et modifié depuis pour tenir compte des amendements techniques adoptés.

– La Commission du Danube, datant de 1948, poursuit les mêmes objectifs. Elle est composée de onze Etats membres (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Moldavie, Roumanie, Russie, Ukraine, Slovaquie) et de quatre pays, dont la France, avec le statut d’observateur. Pour le transport des marchandises dangereuses, on y applique le règlement ADND.

La liaison entre ces deux bassins majeurs pour le trafic européen est assurée par le canal du Rhin-Main-Danube. La réalisation de ce canal, le développement des échanges avec les pays de l’Est ainsi que l’harmonisation des législations au sein de l’Union européenne ont convaincu les pays européens de la pertinence de l’accord ADN dont le projet est ancien.

(1) Décret n° 2003-240 du 7 mars 2003.

B – L'accord ADN

En 1964, le comité des transports intérieurs de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) avait mis à l'étude des prescriptions européennes relatives au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure qui ont abouti à la résolution n° 223 du 6 février 1976. Il avait été recommandé aux États membres d'appliquer ces dispositions en attendant la conclusion d'un accord formel ADN, comme ceux existant pour les autres modes terrestres.

Les recommandations internationales relatives au transport des marchandises dangereuses élaborées par le comité d'experts du conseil économique et social des Nations Unies sont présentées depuis 1997 sous la forme d'un « règlement type » ou « livre orange », facilitant l'intégration directe de ses prescriptions techniques dans les réglementations nationales et internationales modales.

Sur la base de ce « règlement type » qui fixe un cadre général, sont adoptés des règlements spécifiques à chacun des modes de transport : le règlement ADR pour le transport par route, le règlement RID pour le transport par chemin de fer et le règlement ADN pour le transport par voie de navigation intérieure.

L'accord ADN n'a été adopté que le 25 mai 2000 à l'occasion d'une Conférence diplomatique organisée conjointement par la CEE-ONU et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR). Il a été signé par la France le 23 octobre 2000.

Le présent accord, accompagné d'un important Règlement annexé, vise à :

– assurer un haut niveau de sécurité du transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures ;

– contribuer de façon effective à la protection de l'environnement, par la prévention de toute pollution résultant d'accidents ou d'incidents durant un tel transport ;

– faciliter les opérations de transport et promouvoir le transport international des produits chimiques.

1. L'accord

L'accord ADN s'applique au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures en Europe. L'article 1^{er} détermine notamment les bateaux qui sont concernés par la réglementation.

L'article 2 introduit le règlement technique annexé adopté par les signataires de l'accord ADN le 26 mai 2000 (cf. infra).

L'article 3 précise les définitions des termes utilisés par l'accord. L'article 4 interdit le transport international de marchandises dangereuses exclues par l'annexe A.

L'article 5 prévoit que des exemptions d'applications de la réglementation reprises à l'annexe B1 du règlement annexé lié, par exemple, à la quantité de marchandises transportées peuvent être prévues sous réserve que la sécurité du transport reste garantie.

L'article 6 stipule que chaque État demeure compétent pour réglementer ou interdire l'entrée de son territoire à des marchandises dangereuses pour des raisons autres que celles liées à la sécurité au cours du transport.

L'article 7 introduit la possibilité de convenir, entre les États et pour une période limitée fixée par le règlement annexé, d'accords particuliers multilatéraux pour le transport de marchandises dangereuses sous réserve que la sécurité ne soit pas compromise.

Certaines dispositions transitoires, reprises à l'article 8 et ayant trait aux prescriptions des règlements ADN R ou ADN D pourront, dans certaines conditions, demeurer valables jusqu'à leur expiration sur les voies de navigation pour lesquelles les bateaux disposaient d'une autorisation. C'est notamment le cas des certificats d'agrément des bateaux.

Selon l'article 9, d'autres dispositions réglementaires nationales ou internationales relatives aux transports de marchandises sont applicables comme par exemple celles liées à la construction des bateaux ou celles liées à la circulation des bateaux.

Les articles 10 à 16 contiennent les dispositions finales relatives aux parties contractantes (article 10), aux conditions d'entrée en vigueur de l'accord (article 11), aux règles de dénonciation et d'extinction (articles 12 et 13), aux déclarations particulières relatives à certaines voies de navigation intérieures soumises à d'autres statuts (article 14), au règlement des différends entre les parties contractantes (article 15) et aux réserves qu'il est possible de formuler (article 16).

L'article 17 prévoit la création d'un comité d'administration entre les États parties chargé de la mise en application de cet accord et de l'examen des propositions d'amendements au règlement annexé. Ce comité d'administration est chargé d'examiner les recommandations d'agrément ou de retrait de sociétés de classification des bateaux transportant des marchandises dangereuses qui sont élaborées par un conseil d'experts désigné par les autorités compétentes. Visant à assurer des procédures homogènes de classification des bateaux, ce dispositif de recommandation des sociétés de classification requérantes n'existe pas dans les réglementations des autres transports terrestres de matières dangereuses.

L'article 18 créé un comité de sécurité, appelé « réunion commune d'experts des différents pays adhérents », chargé d'examiner les adaptations techniques nécessaires pour que le niveau des standards de sécurité soit conforme à l'évolution des techniques.

L'article 19 décrit les conditions d'examen d'amendements au présent accord et l'article 20 celles relatives au règlement annexé.

2. Le règlement annexé

Le règlement annexé contient des dispositions relatives au transport de matières et objets dangereux, des dispositions concernant leur transport en colis et en vrac à bord de bateaux de navigation intérieure et de bateaux-citernes ainsi que des dispositions relatives aux opérations et à la construction de tels bateaux. Il contient également les prescriptions et procédures pour la visite des bateaux, la délivrance des certificats d'agrément, l'agrément des sociétés de classification, les contrôles, la formation et l'examen des experts.

Ce règlement annexé est composé de six parties :

– l'annexe A reprend les définitions, les prescriptions générales relatives au transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures, l'énumération et les prescriptions particulières relatives aux différentes classes de matières dangereuses ;

– l'annexe B1 prévoit les prescriptions relatives au transport des marchandises dangereuses en vrac et en colis (marchandises sèches) ;

– l'annexe B2 détermine les prescriptions relatives au transport des marchandises dangereuses liquides ou gaz transportées en bateaux citernes ;

– l'annexe C comprend une disposition mettant en place une procédure rigoureuse d'agrément des sociétés de classification ADN. Cette annexe traite aussi de la délivrance des certificats d'agrément des bateaux, des équivalences et dérogations, des autorisations spéciales, du contrôle des transports de matières dangereuses par voies de navigation intérieures. Elle définit précisément la formation des experts matières dangereuses qui sont à bord des bateaux et la procédure d'examen ;

– les annexes D1 et D2 traitent des dispositions transitoires générales et particulières applicables sur les voies de navigations intérieures.

Ce règlement annexé a été depuis janvier 2003 restructuré sur le même principe que les règlements de transport de marchandises dangereuses par route (ADR) et par chemin de fer (RID) et conformément au règlement type ONU.

Les dispositions du règlement annexé, à la date de l'adoption de cet accord, sont très proches de celles applicables sur le Rhin ou le Danube. Il est d'ailleurs prévu que les règlements ADN R et ADN D soient abrogés au profit du règlement ADN. Actuellement, ces règlements se différencient sur un seul point. En effet, l'agrément des sociétés de classification désirant être recommandée dans le cadre de l'accord ADN sera examiné par une commission spécifique composée d'experts des pays ayant déposé leur instrument de ratification (voir article 17 de l'accord).

3. L'entrée en vigueur

A ce jour, la Fédération de Russie, la Hongrie et l'Autriche ont adhéré à l'accord ADN respectivement le 10 octobre 2002, le 4 mai 2004 et le 9 novembre 2004. Les Pays-Bas et l'Allemagne ont déposé un instrument d'acceptation respectivement le 30 avril 2003 et le 30 novembre 2007. La Bulgarie et le Luxembourg ont déposé un instrument de ratification respectivement le 7 mars 2006 et le 24 mai 2007.

Conformément à l'article 11 de l'accord, l'Allemagne étant le septième pays à avoir déposé un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, l'accord ADN entrera donc en vigueur dès le début de l'année 2008.

CONCLUSION

L'accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) participe à la promotion du transport fluvial, en harmonisant les règles qui le gouvernent.

Conscient du rôle de ce mode de transport terrestre respectueux de l'environnement dans le développement économique de nombreuses régions, votre Rapporteur est favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 16 janvier 2008.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a eu lieu.

Après avoir souligné son intérêt pour la question du développement des voies navigables, **le Président Axel Poniatowski** a prié le Rapporteur de lui confirmer que cet accord allait se substituer aux deux accords régissant actuellement le transport de marchandises dangereuses sur le Rhin d'une part, sur le Danube d'autre part.

M. Jean-Marie Demange, rapporteur, l'a confirmé, avant de mettre l'accent sur l'importance des voies navigables dans le développement économique de nombreuses régions françaises, parmi lesquelles celle où il est élu. En effet, Thionville, dont il est maire, est le cinquième port fluvial français. Il pourrait occuper une place encore plus haute dans ce classement s'il n'existait pas des goulets d'étranglement dans le système fluvial français, lesquels freinent l'accroissement du recours à ce mode de transport. Celui-ci est néanmoins considérable : il a progressé globalement de 1,2 % en France entre 2005 et 2006. Cette croissance résulte de la hausse de 2,8 % du transport international et de près de 17 % du transport international de marchandises dans le bassin de la Moselle. Ce développement pourrait s'accélérer si les liaisons entre bassins étaient complétées.

Le Président Axel Poniatowski a estimé que la connexion entre la Saône et la Moselle, sur laquelle Voies navigables de France conduisait actuellement des études de faisabilité, était plus importante que la liaison Seine-Nord, pourtant en cours de réalisation, dans la mesure où la première permettait de relier le Nord et le Sud de l'Europe alors que la seconde conduisait seulement à Paris.

M. Jean-Paul Dupré a déploré que le canal du Midi, qui relie l'Atlantique à la Méditerranée, ne constitue plus qu'une voie touristique, délaissée par le transport de marchandises faute d'avoir été élargie. Sa mise au gabarit, certes coûteuse, serait très utile, en particulier pour le transport de marchandises dangereuses.

M. Jacques Remiller a regretté que le Roussillon ne soit pas relié à Valence par un canal et s'est demandé si une relance du débat sur la construction d'un canal entre le Rhin et le Rhône était envisageable.

Défendant l'intérêt de la liaison Seine-Nord, **M. Jean-Pierre Kucheida** a fait observer qu'elle permettait de relier enfin dans de bonnes conditions deux grandes zones économiques, la région parisienne et le très dynamique nord-ouest européen. Sa réalisation concrétise un projet vieux de deux cents ans ! La distance est d'ailleurs courte, mais la liaison existante, par le canal du Nord, ne permettait qu'un trafic de faible tonnage. Une législation commune applicable aux marchandises dangereuses est d'autant plus nécessaire que le transport par voie navigable permet justement de réduire les risques.

M. Jean-Marie Demange, rapporteur, a souligné l'importance des enjeux financiers : tout comme le développement du réseau de fret ferroviaire, celui des voies navigables est nécessaire, mais il est très coûteux. La Commission européenne devait intervenir davantage dans leur financement et fixer des priorités parmi des projets de liaison qui ont chacun leur utilité. Il est évident que l'économie de la Lorraine serait anéantie si la région ne se trouvait plus sur l'axe entre le nord et le sud de l'Europe, aussi la liaison Saône-Moselle apparaît-elle prioritaire au Rapporteur.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la commission a adopté le projet de loi (n° 517)*.

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

ANNEXE

CARTE DES PRINCIPALES VOIES D'EAU EUROPÉENNES

