

50^{ème} anniversaire de l'ADR

L'ADR dans les années 50 et 60: Élaboration et débuts

Olivier Kervella, chef de la Section des marchandises
dangereuses et cargaisons spéciales

Division des transports
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Le développement de l'industrie chimique au cours de la deuxième partie du siècle dernier avait conduit les pouvoirs publics à se préoccuper d'édicter sur le plan international des règles de sécurité destinées à assurer la protection des travailleurs et du public ainsi que la sauvegarde des biens exposés au cours du transport des marchandises dangereuses. La plus grande part des marchandises dangereuses était, à l'époque, acheminée par chemins de fer; rendons donc à César ce qui est à César: ce fut pour ce moyen de transport que parut le, 14 octobre 1890, la première réglementation internationale en la matière sous la forme d'une annexe à la Convention internationale concernant le transport de marchandises dangereuses par chemins de fer (CIM), conclue sous les auspices de l'Office central des transports internationaux par chemins de fer (OCTI). Cette annexe était intitulée le Règlement international concernant le transport des marchandises dangereuses par chemins de fer (RID), qui est à l'heure actuelle devenu une annexe à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Le RID a son homologue dans l'annexe 2 de l'Accord dit SMGS mis sur pied après la seconde guerre mondiale par les administrations des chemins de fer des pays socialistes. RID et l'annexe 2 du SMGS couvrent à

eux deux l'ensemble des réseaux de chemins de fer en Europe et, en ce qui concerne le RID, certains réseaux extra-européens.

Ce qui avait été fait pour la voie ferrée, il convenait de le faire pour les transports par route, ceux-ci s'étant considérablement développés après la dernière guerre. C'est pourquoi le Comité des transports intérieurs de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe mit à l'étude en 1950 un projet d'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR). L'Accord conclu à Genève fut ouvert à la signature le 30 septembre 1957. Il est entré en vigueur le 29 janvier 1968. Il sert de support juridique à deux annexes techniques, l'une relative aux matières et objets dangereux, l'autre au matériel de transport et au transport.

L'Accord ADR proprement dit est très simple. Dans son préambule, il est déjà bien établi qu'il s'agit d'accroître la sécurité des transports internationaux par route. Toutefois, dès l'article 2, l'on peut déjà percevoir la notion de facilitation des transports internationaux. Cet article indique en effet que les marchandises dangereuses dont l'annexe A exclut le transport ne doivent pas faire l'objet d'un transport international. Mais le transport international routier des autres marchandises dangereuses est autorisé si les conditions fixées par les annexes A et B sont respectées.

Les seules restrictions à cette notion de facilitation n'apparaissent qu'aux articles 4 et 5.

L'article 4 précise notamment que chaque Partie contractante conserve le droit de réglementer ou d'interdire pour des raisons AUTRES que la sécurité en cours de route l'entrée sur son territoire de marchandises dangereuses.

L'histoire de l'ADR a montré que cet article a souvent fait l'objet de polémiques.

Dans l'esprit des négociateurs de l'ADR, il s'agissait évidemment de permettre aux Parties contractantes d'appliquer aux transports internationaux de marchandises dangereuses des prescriptions qui ne relèvent pas de la sécurité lorsqu'elles le jugent souhaitable. L'on peut citer en l'occurrence des mesures de sûreté, par exemple pour le contrôle du commerce d'explosifs; des mesures relatives à la protection de l'environnement; le contrôle des drogues ou autres substances illicites, etc.

Il s'est révélé par la suite que cet article a peut-être été utilisé de façon abusive par certaines Parties contractantes, soit par exemple pour prélever des taxes sur le transit de marchandises dangereuses, soit à des fins protectionnistes, et les mesures prises par certains gouvernements ont parfois fait l'objet de vives discussions.

Il n'en demeure pas moins que les Parties contractantes travaillant au sein du Groupe de travail des transports des marchandises dangereuses de la CEE-ONU ont toujours eu à cœur de régler ce genre de problème à l'amiable, très souvent d'ailleurs en introduisant de nouvelles dispositions dans les annexes A et B de l'ADR permettant une approche harmonisée. Ce fut le cas dans les années 80, avec l'introduction des dispositions relatives à la formation des chauffeurs, qui contribuent évidemment à l'amélioration de la sécurité mais dont certains pouvaient considérer qu'elles relevaient du droit social.

Ce fut aussi l'introduction, à la fin des années 80, de dispositions relatives au transport de déchets dangereux, visant évidemment aussi à améliorer la sécurité des transports, mais dont certains pouvaient penser

qu'elles relevaient du droit de l'environnement. Ensuite, des dispositions ont d'ailleurs été introduites dans le souci de la protection de l'environnement.

Mais l'exemple le plus frappant est probablement l'introduction en 2005 de dispositions relatives à la sûreté des transports des marchandises dangereuses, mises au point dans le contexte du renforcement de la sûreté des transports suite aux attentats dits du 11 septembre.

L'autre article permettant aux Parties contractantes d'imposer des mesures supplémentaires est l'article 5, puisqu'il convenait de préciser que les transports de marchandises dangereuses restent soumis à toute réglementation qui s'applique au transport de marchandises en général, qu'il s'agisse de circulation routière, de réglementation douanière, etc...

Un autre article important de l'ADR est l'article 4 (3) qui permet aux Parties contractantes de conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux leur permettant de transporter des marchandises dangereuses dans des conditions moins sévères que celles prévues par les annexes A et B.

Cet article a été largement utilisé puisque le secrétariat a enregistré, entre 1968 et 1998, pas moins de 3 581 accords bilatéraux.

Cette pratique d'accords dérogatoires a aussi fait l'objet de critiques notamment de la part des industriels et des transporteurs. Ils étaient satisfaits de pouvoir en bénéficier, mais à l'évidence, cela entraînait des conditions de concurrence déloyale en commerce international. D'ailleurs, les Parties contractantes sont rapidement convenues, dès l'entrée en vigueur de l'ADR en 1968, de fixer des limites à l'application de cet article qui pouvait de surcroît entraîner une baisse du niveau de sécurité. Les annexes de l'ADR ont donc prévu que ces dérogations ne devraient faire l'objet d'accords qu'afin de procéder aux essais nécessaires en vue d'amender les conditions de transport pour les adapter à l'évolution des techniques et de l'industrie.

Plus tard, les pays de l'Union européenne décidèrent de ne plus conclure d'accords bilatéraux et d'ouvrir tous les accords qu'ils initiaient à toutes les Parties contractantes. Aucun accord bilatéral n'a été conclu depuis 1998, et le secrétariat n'a plus enregistré depuis cette date que des accords multilatéraux, au nombre de 187 à ce jour, mais dont seulement 30 sont toujours en cours de validité, principalement du fait que leur validité maximale est de cinq ans.

Que dire des annexes? Déjà dans leur première version applicable en 1968, elles comportaient un peu plus de 200 pages. Elles en comptent à l'heure actuelle plus de 1 000.

Sans rentrer dans le détail technique, l'on pourrait dire que l'annexe A traite de l'énumération des matières, de la classification, de l'emballage, des citernes, du marquage, de l'étiquetage et des documents de transport et, actuellement, du chargement et de l'arrimage du matériel dans les véhicules.

L'annexe B traite plus spécifiquement de l'opération de transport, de l'utilisation des véhicules et de leur construction.

En fait, dans les années 50, le Comité des transports intérieurs, au moment où il a débuté les travaux qui ont abouti à l'ADR, s'est trouvé devant un dilemme. La grande majorité des dispositions à reprendre dans les annexes de l'ADR n'étaient en effet pas spécifiques au transport routier et, pour assurer l'harmonisation multimodale, il convenait de reprendre des dispositions déjà applicables pour d'autres modes de transport.

Le chemin de fer était à l'époque prépondérant pour les transports routiers internationaux, et le transport maritime de conteneurs en était à ses tout débuts. Les dispositions du RID, déjà cinquantenaires, avaient fait leur preuve en matière de sécurité et pouvaient facilement être adaptées au contexte de l'ADR. Les Recommandations de l'ONU émanaient d'un tout

nouveau Comité d'experts, créé en 1953, pour harmoniser au niveau mondial les conditions de transport de marchandises dangereuses pour tous les modes de transport, mais elles étaient toutes nouvelles et n'étaient pas suffisamment élaborées pour couvrir tous les aspects de la sécurité du transport des marchandises dangereuses par route en Europe. Le Comité des transports intérieurs choisit donc d'adopter les dispositions du RID, soucieux avant tout d'obtenir un résultat rapide et d'assurer également une harmonisation entre transports routiers et ferroviaires au niveau européen. Il s'agissait bien sûr de la solution la plus pragmatique à cette époque, et elle fut accompagnée, plus tard, en 1974, d'une décision de créer une Réunion commune RID/ADR dont l'objectif principal était de maintenir cette harmonisation rail/route.

Mais très rapidement il fallut se rendre à l'évidence: le développement du commerce international et des transports maritimes obligea cette Réunion commune à revoir progressivement les annexes de l'ADR et le RID pour les aligner sur les Recommandations de l'ONU.

Dès 1973, il fallut harmoniser le système d'étiquetage sur la base des Recommandations de l'ONU, puis, dans les années 80, le système de classification et d'identification des marchandises dangereuses, les dispositions en matière d'emballage et ainsi de suite jusqu'aux années 90 où les Recommandations de l'ONU finirent par s'imposer au niveau mondial comme système unique sur lequel devaient reposer toutes les réglementations pour assurer la facilitation du transport international.

L'Accord ADR prévoyait une entrée en vigueur dès qu'il compterait cinq parties contractantes. Ce furent successivement la France, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal. Après l'entrée en vigueur le 29 janvier 1968, suivirent rapidement le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg; puis dans les années 70, l'Espagne, les pays

scandinaves et les pays d'Europe centrale et du Sud-Est, pour compter, en 1980, 17 Parties contractantes. Le nombre de Parties contractantes a augmenté considérablement dans les années 90 après l'éclatement de la Yougoslavie et de l'ex-URSS, et l'ADR compte actuellement 43 Parties contractantes, s'étendant progressivement vers les pays d'Asie centrale et vers l'Afrique du Nord, le Maroc y ayant adhéré en 2001.

Je vous remercie pour votre attention, et j'espère que ce bref exposé vous aura permis d'un peu mieux situer l'ADR en tant qu'accord régissant le transport international de marchandises dangereuses dans son contexte d'origine.

Merci.