

10.022

**Message
concernant l'approbation de l'Accord européen relatif
au transport international des marchandises dangereuses
par voies de navigation intérieures (ADN)**

du 3 février 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN).

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 février 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le transport de marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieures européennes doit être régi par des conditions juridiques aussi simples, claires et harmonisées que possible. Dans ce but, la Suisse vise à adhérer à l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), élaboré par la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies (CEE-ONU).

Le Rhin est la seule voie de navigation suisse sur laquelle ont lieu d'importants transports de marchandises dangereuses. A l'heure actuelle, ces transports sont régis par le règlement du 29 novembre 2001 pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin (ADNR; n'est pas publié; cf. RS 747.224.141), dont les dispositions ont été édictées par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR). Régulièrement adaptées en fonction de l'état de la technique, ces dispositions garantissent un niveau de sécurité élevé des transports de marchandises dangereuses sur le Rhin.

Eu égard à l'accélération de la mondialisation, l'ADNR présente l'inconvénient de n'être applicable que sur le Rhin et sur les autres voies navigables intérieures de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et de la Belgique.

Certes, la CEE-ONU a élaboré depuis un certain temps déjà des dispositions sur les marchandises dangereuses sous la désignation «ADN», mais elles ne se sont pas établies, car il ne s'agissait que de recommandations qui, de plus, ne reflétaient pas l'état de la technique. Ainsi, la Suisse n'a jamais formellement adhéré à ces recommandations. Afin d'augmenter leur degré d'acceptation et d'étendre leur champ d'application, la CEE-ONU a dès lors élaboré un accord reprenant les dispositions de l'ADNR et les étendant aux autres voies fluviales européennes. Ce nouvel ADN a été ouvert à la signature le 26 mai 2000 lors d'une conférence diplomatique à Genève et il est entré en vigueur le 29 février 2008, un mois après l'adhésion du septième Etat (l'Allemagne).

Dans l'intervalle, 13 Etats ont ratifié l'ADN, dont les Etats membres de la CCNR suivants: l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Par ailleurs, la Communauté européenne a adopté la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, directive qui concerne aussi bien la route que les chemins de fer et la navigation. Elle entrera en vigueur au plus tard le 30 juin 2011 pour le secteur de la navigation dans les Etats membres de l'UE, et ses prescriptions en matière de transport renvoient à l'ADN.

L'activité législative en matière d'acheminement des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures est donc passée de la CCNR à la CEE-ONU. C'est pourquoi la CCNR a décidé, le 3 décembre 2009, d'abroger l'ADNR avec effet au 1^{er} janvier 2011 et d'appliquer le règlement annexé à l'ADN également au Rhin, compte tenu de ses besoins spécifiques. Au moment de la signature de l'acte d'adhésion, la Suisse déclarera en tant qu'Etat membre de la CCNR qu'elle appli-

quera l'ADN au Rhin uniquement si les règles de procédure prescrites par l'Acte de Mannheim sont respectées.

Seuls les Etats parties à l'accord peuvent participer à la mise à jour de l'ADN. Jusqu'ici, la Suisse a participé activement à la mise à jour des dispositions régissant le transport des marchandises dangereuses dans le cadre de la CCNR. Elle entend poursuivre cette activité et par conséquent adhérer à l'ADN.

En principe, l'ADN est applicable à tous les transports internationaux de marchandises dangereuses sur des voies de navigation intérieures. Outre le Rhin, les eaux frontalières de notre pays seraient également concernées. Cependant, il n'y a pas de transports de marchandises dangereuses sur le lac Léman et les lacs tessinois, et les rares transports par bac sur le lac de Constance sont déjà soumis à des prescriptions spécifiques; il est donc prévu d'exclure les eaux frontalières du champ d'application de l'ADN. La Suisse formulera une déclaration en ce sens au moment de son adhésion.

En adhérant à l'ADN, la Suisse pourra mieux défendre ses intérêts en matière de sécurité et de protection de l'environnement dans le domaine du transport de marchandises dangereuses.

Les cantons concernés et le secteur de la navigation commerciale approuvent l'adhésion à l'ADN.

Les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit (art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst.), ce qui est le cas ici. Il convient donc de soumettre l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale au référendum facultatif.

Liste des abréviations

ADN:	Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures
ADNR:	Règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin (Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures-Rhin)
AGN:	Accord européen sur les grandes voies navigable d'importance internationale
CCNR:	Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (Strasbourg)
CEE-ONU:	Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (Genève)

Message

1 Grandes lignes de l'accord

1.1 Situation juridique actuelle

Entre Bâle et Rheinfelden, le Rhin est la seule voie de navigation intérieure sur laquelle ont lieu d'importants transports de marchandises dangereuses. Actuellement, ceux-ci sont régis par le règlement du 29 novembre 2001 pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin (ADNR; n'est pas publié; cf. RS 747.224.141). Ce règlement comprend des prescriptions édictées par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR).

La CCNR a déjà édicté en 1838 un premier règlement sur le transport de certaines marchandises dangereuses. Celui-ci a été développé en permanence, fondant depuis lors la compétence incontestée de la CCNR en matière de transports de marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieures.

1.2 Accord relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN)

La croissance, à l'échelle mondiale, du nombre des transports intermodaux et de marchandises dangereuses a rendu de plus en plus nécessaire l'harmonisation entre modes de transport. Les Nations Unies s'étant avérées être l'organe idéal pour cette tâche, c'est dans ce cadre que l'on a élaboré des dispositions ad hoc en vue de répartir les marchandises en différentes classes de danger et que l'on a établi des numéros UN pour toutes les marchandises dangereuses. Applicables dans le monde entier, ces numéros ont été officialisés dans la résolution n° 206 du 24 janvier 1964 de la CEE-ONU. Cette résolution recommandait aux gouvernements et aux commissions fluviales internationales de prendre les mesures nécessaires pour que l'acheminement des marchandises se fasse selon les conditions fixées dans un accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN). La Suisse n'a jamais formellement adhéré à ces recommandations.

Se fondant sur ces recommandations, la CCNR – l'autorité compétente pour la navigation rhénane de Bâle jusqu'à la mer en vertu de la convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868 (Acte de Mannheim) – a promulgué au printemps de 1970 un règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1971. Par analogie à l'ADN, ce règlement a été nommé ADNR, le «R» final servant uniquement à indiquer que le règlement s'appliquait au Rhin.

Depuis lors, aussi bien en Suisse que dans les autres Etats membres de la CCNR (Allemagne, Belgique, France et Pays-Bas), tous les transports de marchandises dangereuses sur le Rhin sont soumis à l'ADNR. Ce règlement demeure l'unique dispositif juridique qui règle de manière contraignante le transport de marchandises dangereuses en navigation intérieure et qui, depuis lors, a été continuellement adapté uniquement dans le cadre de la CCNR.

Les changements politiques et économiques en Europe, comme l'ouverture du canal Rhin-Main-Danube, ont incité l'Allemagne, en 1993, à tendre vers une réglementation paneuropéenne, uniforme et contraignante, des transports de marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieures. Pour cela, elle s'est basée sur l'ADN, vu son application géographique à l'échelle continentale, tout en maintenant le niveau de sécurité exigé par l'ADNR.

En 1995, la CCNR a suggéré à la CEE-ONU de mettre sur pied un groupe de travail international dans le but d'élaborer un accord européen harmonisé concernant l'acheminement des marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieures. Une conférence diplomatique s'est tenue le 26 mai 2000 à Genève, au cours de laquelle l'ADN a été ouvert à la signature. Celui-ci est entré en vigueur le 29 février 2008.

Durant cette période, la CCNR a adapté en permanence ses prescriptions relatives aux marchandises dangereuses en fonction de l'état de la technique. Le règlement annexé à l'ADN a aussi été mis à jour et aligné sur l'ADNR. Ce règlement est entré en vigueur le 28 février 2009.

1.3 Rapport avec le droit européen

La Commission européenne souhaite, elle aussi, des dispositions européennes sur les marchandises dangereuses. Dans ce but, la Communauté européenne a adopté la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses¹, qui concerne aussi bien la route que les chemins de fer et la navigation intérieure. S'agissant de la navigation intérieure, la directive entrera en vigueur au plus tard le 30 juin 2011 dans les Etats membres de l'UE et soumettra les transports de marchandises dangereuses sur les voies de navigation aux prescriptions de l'ADN.

1.4 Reprise de l'ADN par la CCNR

Dans ces circonstances, à titre de contribution à l'intégration et au développement de la navigation européenne intérieure dans le domaine de l'acheminement des marchandises dangereuses et dans le but de faciliter la navigation du Rhin grâce à des conditions-cadre aussi uniformes et harmonisées que possible au niveau européen, la CCNR a décidé, le 3 décembre 2009, d'abroger l'ADNR avec effet au 1^{er} janvier 2011 et de mettre en vigueur le règlement annexé à l'ADN, compte tenu des besoins spécifiques de la navigation rhénane. Aussi, la Suisse est-elle juridiquement liée par cette décision qui l'oblige d'introduire cet ADN sur le Rhin.

Seuls les Etats parties à l'ADN peuvent statuer sur sa mise à jour. Jusqu'ici, la Suisse a participé activement à la mise à jour des prescriptions relatives aux marchandises dangereuses dans le cadre de la CCNR. Elle a l'intention de continuer à s'engager et, partant, d'adhérer à l'ADN. A ce moment-là, elle fera aussi une déclaration conformément à l'art. 14 de l'accord, selon laquelle l'application de l'ADN à la navigation sur le Rhin n'est réalisable que si les règles de procédure prescrites par

¹ JO L 260 du 30.9.2008, p. 13, modifiée par la décision 2009/240/CE, JO L 71 du 17.3.2009, p. 23.

l'Acte de Mannheim sont respectées. Par cette déclaration, les Etats membres de la CCNR se réservent le droit d'abroger, d'un commun accord, l'ADN et de réintroduire sur le Rhin des prescriptions spécifiques et plus contraignantes s'ils jugent le niveau de sécurité insuffisant pour le transport de marchandises dangereuses sur le Rhin.

A ce jour, parmi les Etats membres de la CCNR, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France ont ratifié l'ADN et formulé leurs déclarations ad hoc.

1.5 Appréciation de l'accord

L'ADN, également ratifié par la Fédération de Russie, sa transposition dans le droit européen et sa reprise par la CCNR permettront d'appliquer des prescriptions identiques quant au transport de marchandises dangereuses sur toutes les voies de navigation intérieures importantes d'Europe. Il s'agit pour l'essentiel d'un alignement sur le niveau actuel des dispositions édictées par la CCNR, soit le niveau de sécurité le plus élevé qui soit à l'heure actuelle.

La navigation intérieure sera ainsi encore mieux intégrée au trafic paneuropéen de marchandises dangereuses. Les conditions-cadre juridiques harmonisées sont tout à l'avantage de la navigation intérieure, réputée sûre et écologique.

1.6 Conséquences pour la Suisse

Dans la pratique, l'adhésion à l'ADN ne changera rien pour la Suisse en ce qui concerne l'acheminement de matières dangereuses sur le Rhin. Pour la navigation rhénane, les Etats membres de la CCNR continueront vraisemblablement d'être les instigateurs de la mise à jour des prescriptions.

Comme, en Suisse, le transport commercial de marchandises sur le Rhin et, partant, les transports de marchandises dangereuses ont lieu régulièrement uniquement entre Bâle et Rheinfelden, il est prévu d'appliquer l'ADN uniquement à cette section du fleuve.

Etant donné que l'ADN est en principe applicable à tous les transports internationaux de marchandises dangereuses, de tels transports sur les lacs de Constance, Léman, Majeur et de Lugano pourraient, sans déclaration ad hoc, aussi être soumis à l'ADN. Cependant, il n'existe pas de transports de marchandises dangereuses sur ces eaux, sauf sur le lac de Constance. Comme il existe déjà, pour ce dernier, des prescriptions adaptées à la situation qui ont fait leurs preuves pour les rares acheminements qui y sont effectués, il est prévu de maintenir ces prescriptions spécifiques sur le lac de Constance².

Sur les autres eaux frontalières, aucun transport de marchandises dangereuses n'a lieu. Il n'est donc pas justifié d'étendre à ces eaux les dispositions de l'ADN, importantes et radicales. Si des transports de marchandises dangereuses devaient se révéler

² En conséquence, l'art. 8.01 de l'ordonnance du 13 janvier 1976 concernant la navigation sur le lac de Constance (Règlement de la navigation sur le Lac de Constance; RS 747.223.1) interdit en principe l'acheminement de substances pouvant polluer les eaux et de marchandises dangereuses.

nécessaires sur ces lacs, il faudrait adapter les prescriptions aux exigences régionales, par analogie au lac de Constance. C'est pourquoi la Suisse, lors de l'adhésion à l'ADN, établira une déclaration excluant son application aux eaux frontalières en question.

Les transports nationaux de marchandises dangereuses ne sont pas régis par l'ADN. Celui-ci ne concerne par conséquent pas non plus les transports isolés de véhicules motorisés et de leurs remorques sur les bacs des lacs de Zurich et des Quatre-Cantons. Ces transports sont soumis aux dispositions sur l'acheminement routier de marchandises dangereuses.

Les cantons concernés et la branche de la navigation intérieure approuvent l'adhésion à l'ADN.

1.7 Consultation de tiers

Dans le cas présent, ce sont les ports rhénans suisses (anciennement ports rhénans des deux Bâle), en tant qu'autorité exécutive des prescriptions relatives aux marchandises dangereuses pour les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, et les représentants de la profession de la navigation rhénane suisse (Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft [Association suisse de navigation et d'économie portuaire]) qui ont souhaité que la Suisse adhère à l'accord, car l'ADN permettra d'étendre le champ d'application des prescriptions relatives aux marchandises dangereuses du Rhin et de ses voies navigables secondaires à toutes les voies fluviales intérieures européennes. Les normes de sécurité de ces transports s'en trouveront nettement relevées, et l'harmonisation des prescriptions diminuera les frais administratifs des milieux intéressés. Cela explique pourquoi toutes les parties prenantes approuvent l'adhésion sans réserve.

Il s'ensuit que l'adhésion de la Suisse à l'ADN est politiquement incontestée et ne présente, hormis l'extension du régime applicable sur le Rhin aux autres voies fluviales européennes, pas de contenu essentiel nouveau pour la Suisse. Signalons toutefois que cette extension s'adresse uniquement à un cercle très restreint de transporteurs suisses et qu'elle leur procure un plus grand rayon d'action sans toutefois leur imposer de nouvelles exigences matérielles pour le transport international de marchandises dangereuses.

En vertu de l'art. 2 de la loi sur la procédure de consultation (RS 172.061), cette catégorie d'accords n'est pas soumise à la procédure de consultation.

2 Commentaire des articles de l'accord

Les explications suivantes se limitent aux principaux points concernant la Suisse.

Art. 1 Champ d'application

L'accord s'applique uniquement aux transports internationaux de marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieures (par. 1).

Toutefois, la Suisse continuera de l'appliquer aux transports nationaux de marchandises dangereuses entre Bâle et Rheinfelden. Les autres eaux frontalières (lacs de Constance, Léman, Majeur et de Lugano) sont exclus du champ d'application.

Art. 2 Règlement annexé à l'accord

Les prescriptions proprement dites figurent dans l'annexe de l'accord. Correspondant dans une large mesure à celles de l'ADNR, elles sont harmonisées avec les dispositions régissant les autres modes de transport (ADR³, RID⁴) et structurées de manière similaire.

Art. 4 Interdictions de transport, conditions de transport, contrôles

Les dispositions des deux premiers paragraphes constituent le cœur de l'ADN. Elles précisent qu'un transport de marchandises dangereuses contrevenant à une interdiction ou ne respectant pas l'une des conditions de transport n'est pas admis. Le par. 3 oblige les Etats contractants à effectuer des contrôles ad hoc.

Art. 6 Droit des Etats

Les Etats contractants peuvent, pour des raisons de sécurité publique, interdire à tout moment l'entrée de marchandises dangereuses sur leur territoire, même si le transport est admis selon l'accord.

Art. 7 Règles spéciales, dérogations

Les dispositions internationales ne peuvent pas tenir compte de toutes les données. Des dérogations sont prévues afin de pouvoir prendre dûment en considération malgré tout ces données de manière adéquate, par exemple dans le but de tenir compte des progrès de la technique. La procédure est réglée en détail dans l'annexe.

Art. 8 Dispositions transitoires

Il n'est pas possible d'appliquer l'accord immédiatement et de manière généralisée à tous les bateaux déjà autorisés à transporter des marchandises dangereuses. Les certificats d'agrément déjà établis doivent conserver leur validité. Pour cette raison, les dispositions transitoires prévoient que ces certificats et les autres documents conservent leur validité au maximum cinq ans à partir de l'application de l'annexe de l'ADN. Cette disposition est très importante pour la flotte rhénane, puisque la plupart des bateaux effectuant des transports de marchandises dangereuses sont au bénéfice de certificats valides. De plus, il découle de l'art. 8 que la plupart des bateaux admis au transport de marchandises dangereuses selon l'ADNR le resteront aussi lorsqu'ils seront régis par l'ADN.

³ Accord européen du 30 septembre 1957 relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (RS **0.741.621**).

⁴ Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (Annexe I de l'Appendice B de la COTIF; RS **0.742.403.1**).

Art. 9 Applicabilité d'autres règlements

Cet article précise explicitement que l'ADN n'a pas d'effet dérogatoire par rapport aux prescriptions générales relatives au transport de marchandises.

Art. 10 Parties contractantes

Peuvent devenir partie contractante uniquement les Etats dont les voies de navigation intérieures sont comprises dans l'Accord européen du 19 janvier 1996 sur les grandes voies navigable d'importance internationale (AGN)⁵. Cette restriction vise à garantir que seuls les Etats véritablement concernés par le transport international de marchandises dangereuses deviennent parties contractantes et qu'ils se comportent en conséquence.

La Suisse a ratifié l'AGN le 21 août 1997 si bien qu'elle remplit la condition pour adhérer à l'ADN. En ce qui la concerne, l'AGN comprend le Rhin de Bâle à Rheinfelden (voie navigable E 10-09) et les ports rhénans suisses (P 10-09-02).

Art. 11 Entrée en vigueur

L'ADN est entré en vigueur le 29 février 2008 avec l'adhésion du 7^e Etat. Le règlement annexé à l'accord, l'ADN proprement dit, est entré en vigueur le 28 février 2009 (par. 1).

Pour la Suisse, l'accord et le règlement annexé entreraient en vigueur un mois après son adhésion (par. 2).

Art. 12 Dénonciation

L'accord peut être dénoncé moyennant notification écrite au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (par. 1). La dénonciation prend effet douze mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire général (par. 2).

Art. 13 Extinction

Si le nombre de parties contractantes est inférieur à cinq durant douze mois consécutifs, l'accord s'éteint automatiquement une fois ce délai écoulé (par. 1). De plus, si un accord mondial sur le transport multimodal des marchandises dangereuses devait être conclu, les dispositions de l'ADN qui contrediraient l'accord mondial seraient automatiquement abolies (par. 2).

Art. 14 Déclarations

Les par. 1 et 2 concernent principalement les territoires d'outre-mer français.

A condition que les voies de navigation à exclure ne soient pas mentionnées dans l'AGN, il est possible de déclarer au moment de l'adhésion, conformément au par. 3a, que l'accord n'est pas applicable à toutes les voies de navigation intérieures du territoire de la partie contractante. La Suisse établira une déclaration dans ce sens concernant les lacs frontaliers qui ne figurent pas dans l'AGN (lacs de Constance, Léman, Majeur et de Lugano).

⁵ RS 0.747.207

En tant qu'Etat membre de la CCNR, et donc déjà soumis à un autre régime d'acheminement des marchandises dangereuses, la Suisse fera une autre déclaration, conformément au par. 3b, selon laquelle l'application de l'ADN au Rhin n'est possible que si les règles de procédure prévues par l'Acte de Mannheim sont respectées. Condition importante lors de l'approbation du remplacement de l'ADNR, cette déclaration sera harmonisée avec les autres Etats membres de la CCNR.

Art. 17 Comité d'administration

Le Comité d'administration est l'organe de surveillance en ce qui concerne la mise en œuvre et l'organe de décision quant aux modifications de l'accord. Il est habilité à prendre des décisions en présence d'au moins la moitié des parties contractantes. Afin de tenir compte de l'importance de la CCNR dans le domaine du transport de marchandises dangereuses, le secrétariat du Comité d'administration est géré en commun par le secrétaire général de l'ONU et celui de la CCNR (par. 3).

Art. 18 Comité de sécurité

Le Comité de sécurité prépare les modifications du règlement annexé à l'accord. Ici aussi, l'importance de la CCNR est prise en compte en ce sens qu'il est prévu explicitement que le Comité en question œuvre dans le cadre des activités de la CEE-ONU, de la CCNR et de la Commission du Danube. Par cette démarche, on s'assure que les compétences spécialisées des différentes commissions seront intégrées. Le fait que l'allemand soit la langue officielle utilisée effectivement dans le cadre de l'accord facilite les travaux spécialisés, qui ont eu lieu jusqu'ici principalement au sein de la CCNR.

Art. 19 Procédure d'amendement de l'Accord à l'exclusion du Règlement annexé

L'art. 19 régit les procédures de modification de l'accord proprement dit. Chaque partie contractante peut proposer des changements. Ceux-ci doivent être approuvés par au moins deux tiers des membres du Comité d'administration. Si aucune opposition écrite à ces changements n'est déposée dans les 24 mois qui suivent la notification de la modification par le dépositaire, les modifications entrent en vigueur six mois plus tard.

Art. 20 Procédure d'amendement du Règlement annexé

La modification du règlement annexé, c'est-à-dire les prescriptions proprement dites relatives aux marchandises dangereuses, est plus simple que celle de l'accord, car il est nécessaire d'adapter rapidement les prescriptions à l'état de la technique. Pour cela, il suffit que la majorité des membres présents et votants du Comité d'administration approuve les modifications en question. Cependant, si au moins cinq parties contractantes s'opposent à la modification immédiatement après le vote ou, par écrit, dans les trois mois qui suivent, la modification en question est rejetée (par. 4). Cette possibilité a été intégrée sur demande des cinq Etats membres de la CCNR. De fait, la CCNR dispose d'un droit de veto.

Il est également possible de s'opposer aux modifications décidées par le Comité d'administration si au moins un tiers des parties contractantes, mais au moins cinq,

notifient leur désaccord au Secrétaire général des Nations Unies, la modification est considérée comme rejetée (par. 5).

Comme l'ADNR, le règlement annexé à l'ADN ne sera pas publié dans le RS. En vertu de l'art. 5 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)⁶, la publication peut se faire exceptionnellement par un simple renvoi et par l'adjonction de la référence lorsqu'il s'agit de textes qui ne se prêtent pas à la publication dans le RO de par leur caractère particulier. Tel est le cas, notamment, lorsque les textes ne concernent qu'un nombre restreint de personnes, qu'ils sont de nature technique et ne s'adressent qu'à des spécialistes ou qu'ils doivent être publiés dans un autre format. Ces conditions sont remplies en l'occurrence: le transport de marchandises dangereuses sur le Rhin ne concerne qu'un nombre restreint de personnes. Les prescriptions de transport ont un caractère technique, sont très nombreuses (700 pages environ) et s'adressent uniquement à des spécialistes. Par conséquent, il est prévu de publier le règlement annexé à l'ADN sur le site Internet de l'Office fédéral des transports⁷ avec la mention qu'il peut être également consulté dans ses locaux.

Art. 22 Conférence de révision

Indépendamment des procédures visées aux art. 19 et 20, chaque partie contractante peut demander, moyennant notification écrite au Secrétaire général des Nations Unies, la convocation d'une conférence de révision en vue de modifier l'accord. Cette conférence de révision devrait être convoquée par le Secrétaire exécutif de la CEE-ONU, pour autant qu'au moins un quart des parties contractantes approuve la proposition.

3 Remarques sur le règlement annexé à l'accord

Le règlement annexé à l'accord contient des prescriptions sur les substances et les objets dangereux et sur leur acheminement ainsi que des réglementations sur la construction et l'exploitation de bateaux. Il fixe également des prescriptions et des procédures concernant les inspections, l'établissement des certificats d'agrément, les dérogations, les autorisations spéciales, les contrôles, la formation et les examens des experts et des conseillers à la sécurité ainsi que la reconnaissance des sociétés de classification.

Ces dispositions, très vastes et très techniques, doivent être révisées à intervalles réguliers, au moins tous les deux ans, comme c'est déjà le cas pour l'ADNR. Aux termes de l'art. 28, al. 1, de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)⁸, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication dispose d'une compétence générale lui permettant d'adopter les dispositions nécessaires à la sécurité et à l'ordre de la navigation rhénane. Cette délégation de compétence au département a fait ses preuves, car elle diminue la charge administrative et permet d'adapter rapidement les prescriptions.

⁶ RS 170.512

⁷ [www.bav.admin.ch/Documentation/Prescriptions/Dispositions d'exécution](http://www.bav.admin.ch/Documentation/Prescriptions/Dispositions%20d'ex%C3%A9cution)

⁸ RS 747.201

4

Conséquences pour les finances et le personnel

L'adhésion de la Suisse à l'ADN n'aura pas de conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération et des cantons. Les structures administratives actuelles ainsi que la répartition des tâches et des responsabilités ont déjà été réglées dans l'ADNR; elles resteront inchangées. Seule l'activité législative dans le domaine des marchandises dangereuses passera de la CCNR à la CEE-ONU. La position de la Suisse pourrait en être affaiblie. Toutefois, signalons qu'en cas d'intérêts divergents au sein de la CEE-ONU, la Suisse devrait toujours pouvoir compter sur l'appui solidaire des Etats membres de la CCNR.

La branche des transports concernée n'aura pas non plus à subir de coûts; au contraire, elle profitera d'avantages sur ce plan. Avec les prescriptions harmonisées pour toute l'Europe, les agréments et certificats nécessaires à la navigation internationale hors du régime de la navigation du Rhin ne seront plus requis.

5

Liens avec le programme de la législature

L'adhésion à l'ADN, entrée en vigueur le 29 février 2008, n'est annoncée ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639), ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). L'Union européenne a adopté, le 24 septembre 2008, la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses (JO L 260 du 30.9.2008, p. 13), et la CCNR a décidé, lors de sa réunion d'automne du 3 décembre 2009, de remplacer l'ADNR par l'ADN avec effet au 1^{er} janvier 2011. Compte tenu de ces circonstances, la Suisse devrait adhérer rapidement à l'ADN.

6

Aspects constitutionnels

Aux termes de l'art. 54, al. 1 de la Constitution (Cst.)⁹, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 184, al. 1, Cst., le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale. Il signe et ratifie les traités et les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 184, al. 2, Cst.), à l'exception de ceux dont la conclusion relève de sa seule compétence en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 166, al. 2, Cst.). Selon l'art. 7a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁰, le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux de portée mineure.

Les dispositions de l'ADN, notamment celles du règlement annexé, régissent de manière très détaillée le traitement, le transport et l'emballage des marchandises dangereuses. Ces normes contraignantes et pour l'essentiel directement applicables s'appliquent désormais à toutes les voies fluviales européennes. Par conséquent, elles ne sont pas de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA et ne peuvent pas être approuvées par le seul Conseil fédéral. Il n'existe d'ailleurs pas de norme de

⁹ RS 101

¹⁰ RS 172.010

délégation ad hoc dans une autre loi fédérale. Il convient donc de soumettre cet ADN au Parlement.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent notamment des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Aux termes de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹¹, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Une telle règle de droit est importante dès lors que l'objet sur lequel elle porte devrait être réglementé dans le droit national au niveau formel légal par analogie à l'art. 164 Cst..

Etant donné que les dispositions de l'accord remplissent ces critères, l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale doit être sujet au référendum.

La procédure de modification de l'accord est compatible avec la procédure d'approbation interne applicable aux traités internationaux. Il y a donc lieu de présenter toutes les propositions de modification, pour approbation, aux parties contractantes, ce qui permet, après analyse de la portée matérielle des modifications proposées et après désignation des instances compétentes, de mener la procédure nationale d'approbation ordinaire. L'accord peut être modifié (art. 19) moyennant une procédure de consultation conférentielle à mener dans les 24 mois. Si, durant ce délai, l'approbation n'est pas donnée ou si une décision négative est prise, les intérêts de la Suisse peuvent être préservés moyennant la notification d'une objection au dépositaire.

Si des modifications sont proposées concernant le règlement annexé (art. 20), le refus d'un Etat contractant ne suffit pas à empêcher les modifications proposées d'entrer en vigueur. Si la Suisse devait se trouver dans cette situation peu probable, elle pourrait faire appel au soutien des autres Etats membres de la CCNR, ce qui lui permettrait d'atteindre le quorum (cinq Etats) et d'empêcher ainsi l'entrée en vigueur des modifications proposées.

¹¹ RS 171.10