

COM(2022) 62 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 17 février 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 17 février 2022

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention

Bruxelles, le 16 février 2022
(OR. en)

6320/22

Dossier interinstitutionnel:
2022/0042(NLE)

ENV 135
COMER 16
MI 115
ONU 24

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 16 février 2022

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du
Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2022) 62 final

Objet: Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre
au nom de l'Union européenne lors du deuxième volet de la
quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de
Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption d'une décision
portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, conformément à
l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 62 final.

p.j.: COM(2022) 62 final



Bruxelles, le 16.2.2022
COM(2022) 62 final

2022/0042 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La proposition porte sur la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure (COP4.2) en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets contaminés par du mercure ou des composés du mercure (ci-après dénommés "déchets contaminés par le mercure"), visés à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention de Minamata sur le mercure

La convention de Minamata sur le mercure (ci-après la "convention") est le principal dispositif juridique international visant à protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure dans l'air, l'eau et le sol. Elle porte sur l'intégralité du cycle de vie du mercure, de l'extraction minière primaire à l'élimination des déchets de mercure. La convention est entrée en vigueur le 16 août 2017. L'Union européenne est partie à la convention¹, de même que tous les États membres.

L'article 11, paragraphe 2, de la convention dispose que, aux fins de ladite convention, on entend par "déchets de mercure" les substances ou objets a) constitués de mercure ou de composés du mercure ou b) contenant du mercure ou des composés du mercure ou c) contaminés par du mercure ou des composés du mercure, en quantité supérieure aux seuils à définir par la conférence des parties, qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer conformément au droit national ou à la convention. Cette disposition précise que cette définition des "déchets de mercure" exclut les déchets miniers (morts-terrains, déchets de rocs et résidus), à l'exception de ceux provenant de l'extraction minière primaire, contenant du mercure ou des composés du mercure en quantité inférieure aux seuils à définir par la conférence des parties.

L'article 11, paragraphe 3, de la convention précise que les déchets devant être considérés comme des déchets de mercure conformément à son article 11, paragraphe 2, doivent faire l'objet d'une gestion écologiquement rationnelle.

Lors de sa troisième réunion (25-29 novembre 2019), la conférence des parties a adopté la décision MC-3/5², qui dispose ce qui suit:

D'une part, tous les déchets constitués de mercure ou de composés du mercure ou en contenant sont des "déchets de mercure" au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la convention, quelle que soit leur teneur en mercure ou en composés du mercure. En ce qui concerne les morts-terrains et les déchets de rocs provenant de l'extraction minière autre que

¹ Décision (UE) 2017/939 du Conseil du 11 mai 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention de Minamata sur le mercure (JO L 142 du 2.6.2017, p. 4).

² Décision MC-3/5, *Seuils applicables aux déchets de mercure*, rapport de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure sur les travaux de sa troisième réunion, UNEP/MC/COP.3/23 du 7.1.2020, disponible à l'adresse suivante: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-FR.pdf

l'extraction minière primaire de mercure, il n'est pas nécessaire d'établir des seuils, ce qui signifie qu'ils relèvent du champ d'application de l'article 11 de la convention.

D'autre part, en ce qui concerne les déchets contaminés par du mercure ou des composés du mercure ("déchets contaminés par du mercure"), y compris pour les résidus provenant de l'extraction minière autre que l'extraction minière primaire de mercure ("résidus miniers"), étant donné qu'aucun accord n'a pu être conclu entre les parties, le groupe d'experts techniques, institué par la conférence des parties lors de sa deuxième réunion (19-23 novembre 2018), doit poursuivre les discussions sur les seuils applicables pendant la période intersessions précédant sa quatrième réunion.

2.2. La conférence des parties

La conférence des parties à la convention (ci-après la "COP") exerce les fonctions qui lui sont assignées par la convention et, à cette fin, envisage et entreprend, entre autres, toute action complémentaire qui pourrait être nécessaire à la réalisation des objectifs de la convention, notamment l'adoption des directives pertinentes.

Conformément à l'article 28 de la convention et à la décision MC-1/1 sur le règlement intérieur adoptée par la COP lors de sa première réunion (qui s'est tenue du 24 au 29 septembre 2017), chaque partie dispose d'une voix. L'Union, en tant qu'organisation régionale d'intégration économique, exerce son droit de vote, dans les domaines qui relèvent de sa compétence, par un nombre de voix égal au nombre de ses États membres qui sont parties à la convention. L'Union n'exerce pas son droit de vote si l'un quelconque de ses États membres exerce le sien, et inversement.

2.3. L'acte envisagé de la conférence des parties

Les travaux intersessions des experts susmentionnés ont donné lieu à un rapport spécifique élaboré par le secrétariat de la convention, qui comprend un projet de décision de la COP sur les seuils applicables aux déchets de mercure à examiner et à adopter éventuellement lors de la COP4.2 (l'"acte envisagé")³.

L'acte envisagé fixera des seuils permettant d'identifier les déchets contaminés par du mercure qui relèveront de l'article 11 de la convention. En conséquence, l'acte envisagé définira plus précisément le champ d'application des dispositions de la convention relatives aux déchets, et notamment de son article 11, paragraphe 3, portant sur l'obligation de traiter les déchets de mercure concernés conformément au principe de gestion écologiquement rationnelle.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position qu'il est proposé de prendre au nom de l'Union consiste à soutenir, lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la COP, l'adoption d'un acte envisagé qui est conforme à l'acquis de l'Union.

En fait, alors que l'acte envisagé complétera la décision MC-3/5 en abordant une autre catégorie de déchets de mercure, à savoir les déchets contaminés par du mercure, la position proposée est pleinement conforme à la position de l'UE adoptée en vue de la COP.3, qui a

³ UNEP/MC/COP.4/8.

joué un rôle déterminant dans l'élaboration de cette décision et a déjà couvert la question du seuil applicable à ces déchets⁴.

La réglementation à laquelle les déchets de mercure sont soumis au niveau de l'UE se compose notamment du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008⁵, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets⁶, de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE⁷ et de la décision 2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux⁸.

La législation de l'Union en matière de déchets est fondée sur l'obligation essentielle énoncée aux articles 13 et 17 de la directive 2008/98/CE, selon laquelle les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement. Ces dispositions mettent en œuvre l'obligation de gestion écologiquement rationnelle établie à l'article 11, paragraphe 3, de la convention.

En effet, si l'UE a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la convention, y compris ses dispositions relatives aux déchets de mercure, et si les experts de l'UE ont contribué de manière significative aux discussions intersessions des experts susmentionnées, l'acquis de l'Union en matière de déchets va au-delà de l'article 11 de la convention, étant donné que tous les déchets de mercure visés par cette disposition sont réglementés au niveau de l'UE et sont soumis à l'obligation de gestion écologiquement rationnelle, quelle que soit leur teneur en mercure ou en composés du mercure.

Une position de l'Union est nécessaire étant donné que les parties à la convention devront mettre en œuvre l'acte envisagé, une fois adopté.

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*

⁴ Voir décision (UE) 2019/2119 du Conseil du 21 novembre 2019 relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la troisième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure, en ce qui concerne l'adoption d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, visés à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention (JO L 3210 du 11.12.2019, p. 117).

⁵ JO L 137 du 24.5.2017, p. 1.

⁶ JO L 312 du 22.11.2008, p. 3.

⁷ JO L 102 du 11.4.2006, p. 15.

⁸ JO L 226 du 6.9.2000, p. 3.

juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord".

La notion d'*"actes ayant des effets juridiques"* englobe les actes qui ont 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"*⁹.

4.1.2. Application au cas d'espèce

La COP est une instance créée par un accord, à savoir la convention de Minamata sur le mercure.

L'acte envisagé, que la COP est appelée à adopter, constitue un acte ayant des effets juridiques, car les parties à la convention doivent prendre des mesures afin d'en garantir la mise en œuvre et le respect.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de la convention.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la proposition de décision 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 à propos duquel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou composantes est identifiable comme étant la 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 finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement l'environnement.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁹ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention de Minamata sur le mercure¹⁰ (la "convention") a été conclue par l'Union par la décision (UE) 2017/939 du Conseil¹¹ et est entrée en vigueur le 16 août 2017.
- (2) Conformément à la décision MC-1/1 relative au règlement intérieur adoptée par la conférence des parties à la convention (la "conférence des parties") lors de sa première réunion, les parties doivent n'épargner aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur toutes les questions de fond.
- (3) Lors de sa troisième réunion, qui s'est tenue du 25 au 29 novembre 2019, la conférence des parties à la convention a adopté la décision MC-3/5¹² fixant des seuils pour les déchets constitués de mercure ou de composés du mercure ou en contenant, tels que visés à l'article 11, paragraphe 2, de la convention, et demandant au groupe d'experts techniques, institué par la conférence des parties lors de sa deuxième réunion (19-23 novembre 2018), de définir des seuils pour les déchets contaminés par du mercure ou des composés du mercure (les "déchets contaminés par du mercure"), y compris pour les résidus provenant de l'extraction minière autre que l'extraction minière primaire de mercure.
- (4) La conférence des parties est appelée à adopter, lors du deuxième volet de sa quatrième réunion qui se tiendra du 21 au 25 mars 2022, une décision (la "décision proposée") sur les seuils applicables aux déchets contaminés par du mercure, visés à l'article 11, paragraphe 2, de la convention, qui, en conséquence, définirait le champ d'application de l'article 11 de la convention en ce qui concerne ces déchets, tandis que

¹⁰ Une copie certifiée conforme de la convention de Minamata sur le mercure est disponible à l'adresse suivante: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹¹ Décision (UE) 2017/939 du Conseil du 11 mai 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention de Minamata sur le mercure (JO L 142 du 2.6.2017, p. 4).

¹² Décision MC-3/5, *Seuils applicables aux déchets de mercure*, rapport de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure sur les travaux de sa troisième réunion, UNEP/MC/COP.3/23 du 7.1.2020, disponible à l'adresse suivante: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-FR.pdf

les déchets contaminés par du mercure qui relèveraient de l'article 11, paragraphe 2, de la convention devraient faire l'objet d'une gestion écologiquement rationnelle en application de l'article 11, paragraphe 3, de ladite convention.

- (5) Il y a lieu d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein de la conférence des parties puisque la décision proposée, si elle est approuvée, aura des effets juridiques dans la mesure où les parties à la convention devront prendre des mesures pour la mettre en œuvre aux niveaux national et/ou régional.
- (6) L'Union a contribué de manière significative à l'élaboration des dispositions de la convention portant sur les déchets et aux travaux intersessions des experts qui ont été lancés par la décision MC-3/5 et qui ont conduit à la décision proposée. L'acquis de l'Union exige déjà que tous les déchets de mercure visés à l'article 11, paragraphe 2, de la convention, y compris les déchets contaminés par du mercure, fassent l'objet d'une gestion qui ne met pas en danger la santé humaine et qui ne nuit pas à l'environnement, quelle que soit leur teneur en mercure.
- (7) Il convient que l'Union soutienne uniquement l'adoption, par la conférence des parties, d'une décision qui est conforme à l'acquis de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union, lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention, consiste à soutenir l'adoption d'une décision sur les seuils applicables aux déchets contaminés par du mercure qui est conforme à l'acquis de l'Union.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*