

Bruxelles, le 18 septembre 2019
(OR. en)

12273/19

**Dossier interinstitutionnel:
2019/0193(NLE)**

**ENV 782
COMER 108
MI 649
ONU 95**

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	16 septembre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 413 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL 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, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 413 final.

p.j.: COM(2019) 413 final

Bruxelles, le 16.9.2019
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

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, 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 de la troisième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de 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.

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.

La convention est entrée en vigueur le 16 août 2017.

L'Union européenne est partie à la convention¹, de même que la plupart des États membres².

2.2. La conférence des parties

La conférence des parties à la convention (ci-après la «conférence des parties») 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 conférence des parties 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

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 Le 20 juin 2019, 23 États membres avaient ratifié la convention de Minamata sur le mercure, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni.

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

Lors de sa deuxième réunion (19-23 novembre 2018), la conférence des parties a adopté la décision MC-2/2³ créant un groupe d'experts techniques chargé de poursuivre la discussion sur les seuils applicables aux déchets de mercure au cours de la période intersessions précédant sa troisième réunion. Le mandat du groupe en question comprenait, en particulier, la définition d'approches et de méthodes pertinentes pour l'établissement de seuils applicables aux déchets de mercure, y compris les déchets miniers concernés.

Sur la base des résultats des travaux d'experts, la conférence des parties devrait, lors de sa troisième réunion, adopter une décision à ce sujet (l'acte envisagé).

L'acte envisagé fixera des seuils permettant d'identifier les déchets 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, qui relèveront de l'article 11 de la convention. En conséquence, l'acte envisagé définira 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 de la troisième réunion de la conférence des parties, l'adoption d'une décision qui est conforme à l'acquis de l'Union.

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° 1102/2008⁴, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets⁵, 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/CE⁶ 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 dangereux⁷.

³ Décision MC-2/2, *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 deuxième réunion, UNEP/MC/COP2/19 du 6 décembre 2018, disponible à l'adresse suivante: <http://www.mercuryconvention.org/R%C3%A9unions/COP2/tabid/6356/language/fr-CH/Default.aspx>

⁴ JO L 137 du 24.5.2017, p. 1.

⁵ JO L 312 du 22.11.2008, p. 3.

⁶ JO L 102 du 11.4.2006, p. 15.

⁷ JO L 226 du 6.9.2000, p. 3.

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 précitée, 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 fait, 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 à l'acte envisagé, 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.

Compte tenu de ce qui précède, l'UE peut donc soutenir l'adoption d'un acte envisagé qui est conforme à l'acquis de l'Union.

En conséquence, lors de la troisième réunion de la conférence des parties à la convention, l'UE ne peut soutenir que l'adoption d'une décision qui est conforme à l'acquis de l'Union.

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 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»*⁸.

4.1.2. Application au cas d'espèce

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

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

L'acte envisagé, que la conférence des parties est appelée à adopter, est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé a des effets juridiques parce que les parties à la convention devront prendre des mesures pour assurer sa mise en œuvre et son respect.

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

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée 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 pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme 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 fin 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.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

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, 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 mercure⁹ (la «convention») a été conclue par l'Union par la décision (UE) 2017/939 du Conseil¹⁰ et est entrée en vigueur le 16 août 2017.
- (2) Conformément à la décision MC-1/1 sur le règlement intérieur adoptée par la conférence des parties à la convention 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) La conférence des parties à la convention est appelée à adopter, lors de sa troisième réunion qui se tiendra du 25 au 29 novembre 2019, une décision (ci-après la «décision proposée») sur les seuils applicables aux déchets de 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 les déchets, tandis que les déchets de 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 la convention.
- (4) Il y a lieu d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein de la conférence des parties à la convention 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.
- (5) L'Union a contribué de manière significative à l'élaboration des dispositions de la convention portant sur les déchets et aux travaux d'experts intersessions qui ont été

⁹ 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>

¹⁰ 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).

lancés par la décision MC-2/2¹¹ adoptée par la conférence des parties à la convention lors de sa deuxième réunion 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, quelle que soit leur teneur en mercure, fassent l'objet d'une gestion qui ne met pas en danger la santé humaine et qui ne nuit pas à l'environnement.

- (6) Il convient que l'Union soutienne uniquement l'adoption, par la conférence des parties à la convention, 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 de la troisième réunion de la conférence des parties à la convention, consiste à soutenir l'adoption d'une décision sur les seuils applicables aux déchets de 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*

¹¹ Décision MC-2/2, *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 deuxième réunion, UNEP/MC/COP2/19 du 6 décembre 2018.