COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15e conférence des parties à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en ce qui concerne certains amendements de l'article 6, paragraphe 2, de ladite convention

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne une décision établissant la position de l'Union lors de la 15e réunion de la conférence des parties à la convention de Bâle, relative à une proposition de modification de l'article 6 de cette convention. La réunion est prévue en juin 2022.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ci-après dénommée la «convention») a été adoptée le 22 mars 1989 et est entrée en vigueur en 1992. L'Union européenne, ainsi que ses États membres, sont parties à la convention[1], qui compte 188 parties.

La pierre angulaire de la convention est un système de contrôle qui vise l'exportation, l'importation et le transit de certains déchets, par la procédure de «consentement préalable en connaissance de cause». Les exportations de déchets relevant de la convention doivent être notifiées à l'avance aux autorités compétentes des États membres d'importation et de transit. Les notifications sont effectuées par écrit et contiennent les déclarations et les informations indiquées à l'annexe V A de la convention. Une exportation de déchets ne peut avoir lieu que lorsque tous les États membres concernés ont donné leur consentement écrit (article 6 de la convention).

Le système de contrôle de la convention s'applique aux déchets dangereux définis à l'article 1er et énumérés à l'annexe VIII de la convention ainsi qu'aux déchets énumérés à l'annexe II, qui contiennent des déchets ménagers collectés, des résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers et certains déchets de matières plastiques. La convention énumère également à l'annexe IX des rubriques de déchets qui ne relèvent pas de son champ d'application et de son système de contrôle, à moins que ces déchets ne contiennent une matière appartenant à une catégorie inscrite à l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.

2.2. La conférence des parties

La conférence des parties à la convention de Bâle est le principal organe de décision de la convention. Elle a le pouvoir d'amender les annexes de la convention et se réunit tous les deux ans.

La quinzième réunion de la conférence des parties à la convention de Bâle (CoP15) se tient en deux temps: un premier volet en ligne a eu lieu du 26 au 30 juillet 2021 et la réunion reprendra en présentiel à Genève, du 6 au 17 juin 2022.

2.3. La proposition d'amendement à la convention

[1] Décision 93/98/CEE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (JO L 39 du 16.2.1993, p. 1).

La Fédération de Russie a présenté une proposition à examiner lors de la 15e réunion de la conférence des parties, qui vise à modifier la première phrase de l'article 6, paragraphe 2, de la convention (ci-après l'«acte envisagé»)[2].

L'article 6, paragraphe 2, première phrase, de la convention est libellé comme suit: «*L'État d'importation accuse par écrit réception de la notification à celui qui l'a donnée en consentant au mouvement avec ou sans réserve, ou en refusant l'autorisation de procéder au mouvement, ou en demandant un complément d'information*».

L'acte envisagé propose de modifier cette phrase en ajoutant un délai de 30 jours dans lequel un pays d'importation devrait répondre au notifiant (pour consentir au transfert envisagé, refuser son autorisation pour ce transfert ou demander des informations complémentaires). La proposition consiste en outre à supprimer la «,» entre «réserve» et «en refusant», afin de remplacer la virgule par «ou».

La convention est mise en œuvre dans l'Union par le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets[3] (ci-après le «règlement sur les transferts de déchets»). Toute modification de la convention entrerait en vigueur dans l'UE après leur mise en œuvre par des amendements du présent règlement.

Les règles actuellement applicables à l'Union et à ses États membres prévoient déjà un délai de 30 jours pour que le pays importateur réponde au notifiant (voir article 8 du règlement sur les transferts de déchets). Cela vaut également pour les autres pays de l'OCDE, conformément à la décision de l'OCDE[4].

Pour l'Union, la seule conséquence pratique des changements liés à la proposition de la Fédération de Russie concernerait la procédure d'exportation de déchets notifiés vers des pays non membres de l'OCDE. Étant donné que l'exportation de déchets des annexes VIII et II vers des pays non membres de l'OCDE est interdite en vertu du règlement sur les transferts de déchets, le changement apporté par la proposition russe ne concernerait que les «déchets ne figurant sur aucune liste» (ce qui signifie que, selon la proposition russe, les pays non membres de l'OCDE qui importent des déchets de l'UE ne figurant sur aucune liste devraient répondre au notifiant dans un délai de 30 jours), lesquels sont soumis, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point b) iii) et iv), du règlement sur les transferts de déchets, à la procédure de «consentement préalable en connaissance de cause». L'amendement proposé par la Fédération de Russie signifierait que, dans ces cas, le pays importateur devrait répondre dans un délai de 30 jours au notifiant d'un transfert de l'Union à destination d'un pays non membre de l'OCDE.

La procédure d'amendement de la convention est régie par l'article 17 de la convention. Tout amendement de ce type doit être adopté lors d'une réunion de la conférence des parties. Un amendement devient contraignant pour les parties qui déposent leurs instruments de ratification, d'approbation, de confirmation formelle ou d'acceptation conformément à l'article 17, paragraphe 5, de la convention, lequel dispose que: «*Les instruments de ratification, d'approbation, de confirmation formelle ou d'acceptation des amendements sont déposés auprès du Dépositaire. Les amendements adoptés conformément aux paragraphes 3 ou 4 entrent en vigueur entre les Parties les ayant acceptés le quatre-vingt-dixième jour après*

---

2 La proposition est disponible sur le site internet de la convention de Bâle, à l'adresse suivante: http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

3 JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

4 Décision sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

que le Dépositaire a reçu leur instrument de ratification, d'approbation, de confirmation formelle ou d'acceptation par les trois quarts au moins des Parties les ayant acceptés ou par les deux tiers au moins des Parties au protocole considéré les ayant acceptés, sauf disposition contraire dudit protocole. Les amendements entrent en vigueur à l'égard de toute autre partie le quatre-vingt-dixième jour après le dépôt par ladite partie de son instrument de ratification, d'approbation, de confirmation formelle ou d'acceptation des amendements». La ratification, l'approbation, la confirmation formelle ou l'acceptation par les trois quarts des parties à la convention (à savoir 141 parties) est donc nécessaire pour que tout amendement à la convention puisse entrer en vigueur.

À ce jour, le corps de la convention a été modifié une fois, par l'ajout d'un article 4 *bis* et un ajout ultérieur d'une annexe VII (ci-après l'«amendement relatif à l'interdiction de Bâle») à la convention. Cet amendement a été approuvé par la conférence des parties lors de sa troisième réunion en 1995 et est entré en vigueur en 2019, pour les parties qui l'ont ratifié.

3. POSITION À PRENDRE AU NOM DE L'UNION

(1) L'Union ne devrait pas soutenir l'amendement proposé par la Fédération de Russie à l'article 6, paragraphe 2, de la convention.

(2) La première partie de l'amendement (délai de 30 jours accordé au pays importateur pour répondre au notifiant) n'apporterait aucun changement majeur pour l'Union et ses États membres, étant donné que le délai de 30 jours accordé aux pays importateurs pour répondre au notifiant figurant dans la proposition d'amendement s'applique déjà à la majorité des transferts notifiés par l'UE et ses États membres en vertu du droit de l'Union (à l'exception des exportations de déchets ne figurant sur aucune liste vers des pays non membres de l'OCDE). Elle ne modifierait pas non plus les obligations incombant à l'UE et à ses États membres recevant des notifications, étant donné que le délai de réponse de 30 jours s'applique déjà en vertu du droit de l'Union.

(3) La deuxième partie de l'amendement (remplacement d'une virgule par «ou») ne semble pas nécessaire et créerait une insécurité juridique. Le libellé actuel est suffisamment clair pour que le pays importateur puisse réagir de trois manières différentes lorsqu'il répond au notifiant (en consentant au mouvement, en refusant l'autorisation de procéder au mouvement, ou en demandant un complément d'information). Il n'est donc pas nécessaire de modifier cette phrase.

(4) La procédure relative à la modification de la convention est très lourde et chronophage, d'autant plus qu'elle oblige chaque partie à poursuivre sa procédure de ratification interne et impose un seuil de ratification par les trois quarts de toutes les parties avant que l'amendement entre en vigueur. En fin de compte, cet amendement pourrait également avoir un impact limité, étant donné que les amendements ne sont contraignants que pour ceux qui les ont ratifiés. L'amendement proposé ne permettrait donc pas d'améliorer l'efficacité de la convention d'une manière efficiente car il initierait une procédure lourde et lente au sein de la convention et pour ses parties.

(5) Bien que ne soutenant pas les amendements proposés, l'Union devrait insister sur le fait que les parties devraient promouvoir un meilleur fonctionnement de la procédure de notification, dans le cadre de la convention de Bâle. Cela pourrait inclure la détermination d'autres délais de réponse aux notifiants, notamment pour les pays de transit, ainsi que l'encouragement de l'utilisation de systèmes d'échange électronique

de données ou l'intégration du concept d'«installations bénéficiant d'un consentement préalable», qui découle de la décision de l'OCDE relative aux mouvements transfrontières de déchets, dans le cadre de la convention de Bâle. Un certain nombre de procédures sont déjà en cours sur ces questions dans le cadre de la convention, qui sont utiles mais n'ont jusqu'à présent donné que des résultats limités. L'Union devrait souligner l'importance de ces questions et examiner si elles pourraient être traitées dans le cadre d'initiatives existantes ou nouvelles, qui n'impliqueraient pas de modification de la convention. L'Union devrait faire preuve d'ouverture à l'égard de telles initiatives éventuelles.

(6) Enfin, il y a lieu de noter que, malgré l'absence de valeur ajoutée manifeste, l'adoption de l'amendement proposé ne porterait pas non plus atteinte aux intérêts de l'Union.

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 ayant 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»[5].

4.1.2. Application en l'espèce

La conférence des parties à la convention de Bâle est un organe institué par la convention.

L'acte que la conférence des parties est appelée à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 18 de la convention. Il a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union européenne, notamment le règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets. Ce règlement met en œuvre la convention en définissant, entre autres, les procédures applicables aux exportations depuis l'Union et aux importations dans l'Union, ainsi qu'aux transferts entre États membres.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la proposition de décision est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

---

[5] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

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 en l'espèce

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

2022/0046 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15e conférence des parties à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en ce qui concerne certains amendements de l'article 6, 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 l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ci-après dénommée la «convention») est entrée en vigueur en 1992 et a été conclue par l'Union européenne au moyen de la décision n° 93/98/CEE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination[6].

(2) En vertu de l'article 15, paragraphe 5, point b), de la convention, la conférence des parties examine et adopte, selon qu'il convient, les amendements à la convention.

(3) La conférence des parties, lors de sa 15e réunion en juin 2022, doit examiner l'adoption des amendements à l'article 6, paragraphe 2, de la convention soumis par la Fédération de Russie. Ladite proposition vise à fixer un délai de 30 jours pour qu'un pays importateur réponde au notifiant d'un transfert de déchets et à inclure une autre modification présentée comme étant rédactionnelle.

(4) Il est nécessaire d'établir la position à prendre au nom de l'Union lors de la conférence des parties relative à cette proposition, étant donné que, en tant qu'amendement au texte de la convention, elle produit des effets juridiques. S'il est adopté par la conférence des parties, cet acte serait contraignant pour l'Union et aurait une incidence sur le contenu du droit de l'Union, notamment le règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets[7].

(5) Il y a lieu que l'Union ne soutienne pas les amendements susmentionnés de la convention étant donné la lourdeur et la lenteur de la procédure nécessaire à leur entrée en vigueur et il semble disproportionné de lancer une telle procédure pour un amendement, dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres voies. Il convient plutôt que l'Union soit ouverte aux initiatives visant à améliorer le fonctionnement de

6 JO L 39 du 16.2.1993, p. 1.
7 JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

la procédure de «consentement préalable en connaissance de cause», à condition qu'elles aient un champ d'application plus étendu que la proposition soumise à la CoP15, qu'elles soient conformes aux politiques et objectifs généraux de l'Union et qu'elles ne nécessitent pas d'apporter un amendement à la convention. Il y a lieu de noter que, malgré l'absence de valeur ajoutée manifeste, l'adoption de l'amendement proposé ne porterait pas non plus atteinte aux intérêts de l'Union.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 15e réunion de la conférence des parties à la convention de Bâle consiste à ne pas soutenir les amendements à l'article 6, paragraphe 2, de la convention, tels que présentés par la Fédération de Russie.

2. Si d'autres propositions d'amélioration du fonctionnement de la procédure de «consentement préalable en connaissance de cause» sont présentées lors de la 15e réunion de la conférence des parties à la convention de Bâle, l'Union soutient lesdites propositions pour autant qu'elles satisfassent aux conditions suivantes:

   (a) elles visent à améliorer le fonctionnement de ladite procédure, en remédiant aux retards et aux problèmes rencontrés par les États d'exportation, de transit ou d'importation pour traiter les notifications et en soutenant la numérisation de la procédure de «consentement préalable en connaissance de cause», de sorte que les déchets puissent être transférés au-delà des frontières sans retard injustifié, lorsque les transferts en question sont conformes aux dispositions de la convention, sans nécessiter de modification de la convention;

   (b) elles contribuent à la gestion écologiquement rationnelle des déchets et à la transition vers une économie circulaire mondiale; et

   (c) elles soutiennent la bonne mise en œuvre des mécanismes de contrôle prévus par la convention et contribuent à la clarté juridique à cet égard.

Article 2

En fonction de l'évolution de la situation lors de la 15e réunion de la conférence des parties, les représentants de l'Union peuvent convenir, en concertation avec les États membres, lors de réunions de coordination sur place, d'affiner la position visée à l'article 1er, sans autre décision du Conseil.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président