

Bruxelles, le 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à adopter, au nom de l'Union, lors de la troisième réunion de la conférence des Parties à la convention de Minamata sur le mercure, eu égard à l'adoption envisagée d'une décision concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et modifiant l'annexe A de ladite convention

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à adopter au nom de l'Union lors de la troisième réunion de la conférence des Parties à la convention de Minamata sur le mercure, eu égard à l'adoption envisagée d'une décision concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et modifiant l'annexe A 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'eau, l'air et le sol.

Elle porte sur l'intégralité du cycle de vie du mercure depuis l'extraction minière primaire jusqu'à l'élimination des déchets de mercure, y compris le stockage provisoire du mercure, des mélanges de mercure avec d'autres substances, y compris les alliages présentant une teneur en mercure d'au moins 95 % en poids («mélanges de mercure»), et de six composés du mercure, dont le chlorure de mercure (I), l'oxyde de mercure (II), le sulfate de mercure (II), le nitrate de mercure (II), le cinabre et le sulfure de mercure, à l'exclusion 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 la plupart de ses États membres².

2.2. La conférence des Parties

La conférence des Parties à la convention 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 d'intégration économique régionale, exerce son droit de vote, sur les questions relevant 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

Sur la base des informations communiquées aux Parties à la convention, la conférence des Parties devrait adopter, le 25 novembre 2019, lors de sa troisième réunion, une décision

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, vingt-trois 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.

concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et la modification de l'annexe A de ladite convention, donnant ainsi suite à une proposition présentée conjointement par six pays africains Parties à la convention (le Botswana, le Gabon, la Guinée-Bissau, le Niger, le Sénégal et le Tchad), conformément aux articles 26 et 27 de la convention (ci-après l'«acte envisagé»).

La première partie de l'annexe A de la convention comprend une liste de produits contenant du mercure ajouté (par exemple, certaines lampes fluorescentes compactes d'éclairage ordinaire), dont la fabrication, l'importation et l'exportation sont interdites à partir de 2021, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la convention.

La deuxième partie de l'annexe A de la convention énumère neuf mesures visant à éliminer progressivement l'utilisation des amalgames dentaires. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, et à la deuxième partie de l'annexe A de la convention, les Parties doivent prendre au moins deux mesures (par exemple, restreindre l'utilisation des amalgames dentaires à leur forme encapsulée).

L'objectif de l'acte envisagé est d'éliminer progressivement l'usage des amalgames dentaires. À cet effet, l'acte envisagé propose de réglementer la fabrication et le commerce international des amalgames dentaires en deux étapes. Dans un premier temps, il prévoit d'interdire progressivement, à partir de 2022, la fabrication, l'importation et l'exportation des amalgames dentaires qui sont destinés au traitement des dents de lait ainsi qu'au traitement des dents des enfants âgés de moins de 15 ans et de celles des femmes enceintes ou allaitantes. Dans un second temps, il prévoit d'appliquer cette interdiction, à partir de 2025, à la fabrication, à l'importation et à l'exportation des amalgames dentaires destinés à toutes les autres utilisations, sauf en l'absence de solutions de remplacement sans mercure. À cet égard, l'acte envisagé propose de supprimer la deuxième partie de l'annexe A de la convention et d'inclure les amalgames dentaires dans la liste des produits contenant du mercure ajouté figurant dans la première partie de ladite annexe.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position à prendre au nom de l'Union lors de la troisième réunion de la conférence des Parties est de soutenir l'adoption d'une décision qui est conforme à l'*acquis* de l'UE.

L'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/852/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure³ [ci-après le «règlement (UE) 2017/852»] interdit, à partir du 1^{er} juillet 2018, dans l'Union européenne, l'utilisation d'amalgames dentaires dans les traitements dentaires sur des dents de lait, ainsi dans les traitements dentaires des mineurs de moins de 15 ans et des femmes enceintes ou allaitantes.

L'article 19 du règlement (UE) 2017/852 dispose, entre autres, que la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 30 juin 2020, sur la faisabilité de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires à long terme et, de préférence, d'ici à 2030 dans l'Union, en tenant compte des plans nationaux relatifs aux mesures envisagées par les États membres pour éliminer progressivement l'usage des amalgames dentaires, visés à l'article 10, paragraphe 3, et tout en respectant pleinement la compétence des États membres en ce qui concerne l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. En conséquence, la Commission européenne a entrepris, en septembre 2018, une évaluation de la faisabilité d'un tel abandon dans l'UE d'ici à 2030. L'étude comprendra une évaluation

³ JO L 137 du 24.5.2017, p. 1.

technique et une analyse des plans nationaux susmentionnés, que les États membres devaient soumettre pour le 1^{er} juillet 2019. L'étude s'achèvera en février 2020 et servira de base au rapport susmentionné de la Commission, prévu pour la fin juin 2020.

L'*acquis* de l'Union régit donc l'utilisation des amalgames dentaires, mais n'en interdit pas, pour le moment, la fabrication ni l'importation ou l'exportation. La possibilité d'un élargissement des restrictions d'utilisation en vue d'interdire la fabrication, l'importation et l'exportation des amalgames dentaires pourra être envisagée ultérieurement, en fonction notamment des résultats du réexamen du règlement (UE) 2017/852 conformément à l'article 19.

En conséquence, lors de la troisième réunion de la conférence des Parties à la convention, l'Union européenne pourra uniquement soutenir l'adoption d'une décision qui est conforme à l'*acquis* de l'UE. Il est nécessaire que l'Union prenne position dans la mesure où les Parties à la convention devront mettre en œuvre l'acte envisagé, une fois qu'il aura été 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»*⁴.

4.1.2. Application en l'espèce

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

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 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 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

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

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 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

établissant la position à adopter, au nom de l'Union, lors de la troisième réunion de la conférence des Parties à la convention de Minamata sur le mercure, eu égard à l'adoption envisagée d'une décision concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et modifiant l'annexe A 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 mercure⁵ (la «convention») a été conclue par l'Union par la décision (UE) 2017/939 du Conseil⁶ 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 tout mettre en œuvre pour dégager un accord par consensus sur toutes les questions de fond.
- (3) Lors de sa troisième réunion, qui se tiendra du 25 au 29 novembre 2019, la conférence des Parties à la convention devrait adopter une décision (ci-après la «décision proposée») concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et modifiant l'annexe A de ladite 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 étant donné que la décision proposée, si elle est approuvée, aura des effets juridiques puisque les Parties à la convention devront prendre des mesures pour la mettre en œuvre au niveau national ou régional.
- (5) La décision proposée prévoit, à partir de 2022, l'interdiction de la fabrication, de l'importation et de l'exportation des amalgames dentaires qui sont destinés au traitement des dents de lait ainsi qu'au traitement des dents des enfants âgés de moins de 15 ans et de celles des femmes enceintes ou allaitantes. La décision proposée prévoit d'étendre cette interdiction, à partir de 2025, à la fabrication, à l'importation et à l'exportation des amalgames dentaires destinés à toutes les autres utilisations, sauf en l'absence de solutions de remplacement sans mercure. La décision proposée prévoit

⁵ 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>

⁶ 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).

un amendement de l'annexe A de la convention afin de donner effet à ces interdictions dans la convention.

- (6) L'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil relatif au mercure⁷ interdit à partir du 1^{er} juillet 2018, dans l'Union européenne, l'utilisation d'amalgames dentaires dans les traitements dentaires sur des dents de lait, ainsi dans les traitements dentaires des mineurs de moins de 15 ans et des femmes enceintes ou allaitantes; l'article 19 dudit règlement dispose que la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 30 juin 2020, sur la faisabilité de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires à long terme, et de préférence d'ici à 2030, dans l'Union.
- (7) En conséquence, l'adoption de la décision proposée ne devrait être soutenue qu'en ce qui concerne les éléments relatifs à l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires destinés au traitement des dents de lait ainsi qu'au traitement des dents des enfants de moins de 15 ans et de celles des femmes enceintes ou allaitantes; l'Union devrait uniquement soutenir l'adoption d'une décision de la conférence des Parties à la convention 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 est de soutenir l'adoption d'une décision concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires 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

⁷

Règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 (JO L 137 du 24.5.2017, p. 1).