

**Commission économique pour l'Europe****Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels****Treizième réunion**

Genève, 27-29 novembre 2024

Point 13 de l'ordre du jour provisoire

Sécurité de la gestion des résidus miniers**Note sur l'évaluation de la prise en compte des installations de gestion des résidus miniers dans les Lignes directrices destinées à faciliter l'identification des activités dangereuses aux fins de la Convention****Note établie par le Bureau, en coopération avec le Groupe de travail de l'application et le Groupe mixte d'experts de l'eau et des accidents industriels, sur la base des travaux du Groupe restreint de la sécurité des résidus miniers***Résumé*

À sa douzième réunion (qui s'est tenue à Genève, selon des modalités hybrides, les 29 novembre et 1^{er} décembre 2022), la Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) a chargé le Groupe mixte d'experts de l'eau et des accidents industriels (Groupe mixte d'experts), d'évaluer, au cours de l'exercice biennal 2023-2024, en coopération avec le Groupe de travail de l'application et le Bureau, la nécessité d'une révision et d'une mise à jour des Lignes directrices destinées à faciliter l'identification des activités dangereuses aux fins de la Convention sur les accidents industriels^a, ainsi que de ses amendements de 2004^b et 2018^c, afin que les dangers et les risques découlant des installations de gestion des résidus miniers y soient traités de façon plus complète, et de lui transmettre, à sa treizième réunion, les conclusions découlant de ces travaux, dans un document officiel^d.

Le Groupe restreint de la sécurité des résidus miniers, qui relève du Bureau et est composé de membres du Bureau, du Groupe de travail de l'application et du Groupe mixte d'experts, s'est réuni le 30 mai 2023, le 14 septembre 2023 et le 7 mai 2024, pour élaborer le document officiel. Le projet de document a été présenté aux cinquante-troisième et cinquante-quatrième réunions du Bureau (qui se sont tenues à Genève les 11 et 12 octobre 2023 et les 13 et 14 juin 2024, respectivement), à la quarante-neuvième réunion du Groupe de travail de l'application (qui s'est tenue à Genève les 31 janvier et 1^{er} février 2024) et au Groupe mixte d'experts (lors d'une réunion virtuelle qui s'est tenue le 2 juin 2023 et d'une réunion qui s'est tenue à Bratislava le 24 avril 2024). Ces organes ont été invités à faire part de leurs observations sur le document. Eu égard aux contributions reçues, le Groupe restreint a révisé le projet de document et établi la présente note, qui a été approuvée par le Bureau, le Groupe de travail et le Groupe mixte d'experts.



La Conférence des Parties est invitée à approuver la note.

^a ECE/CP.TEIA/2, annexe IV, décision 2000/3.

^b ECE/CP.TEIA/12, annexe II, décision 2004/2.

^c ECE/CP.TEIA/38/Add.1, décision 2018/1.

^d ECE/CP.TEIA/44, par. 30.

I. Introduction et mandat

1. Les accidents industriels qui se produisent dans les installations de gestion des résidus miniers provoquent des catastrophes écologiques qui ont des conséquences dévastatrices pour les populations, l'environnement et les économies¹. Dans certaines de ces installations, on trouve des substances dangereuses qui, du fait de leur toxicité, de leur alcalinité ou de leur acidité, sont néfastes pour la santé humaine, la biodiversité et les écosystèmes. Dans d'autres installations, c'est le volume même des boues et résidus miniers qui peut représenter le plus grand risque : en raison de leur force physique, les coulées de boue peuvent faire des morts et ravager les habitations et les paysages. Par exemple, en 2019, à Brumadinho, au Brésil, un gigantesque barrage de retenue des résidus s'est rompu et a déversé environ 12 millions de m³ de déchets miniers, ce qui a causé la mort d'au moins 259 personnes et a dévasté la ville la plus proche et la campagne environnante sur 8 kilomètres. Cet accident ainsi que d'autres survenus dans la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et ailleurs sont autant de douloureux rappels de la nécessité de se préoccuper des dangers et des risques liés à de telles installations.

2. Face aux changements climatiques, il devient de plus en plus urgent de se pencher sur les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers. Premièrement, la demande mondiale de minéraux et de métaux devrait continuer à augmenter considérablement dans les décennies à venir, notamment parce que ceux-ci sont utilisés dans les produits technologiques nécessaires à la transition vers les énergies vertes². Cette transition, qui vise à atténuer les changements climatiques, entraînera une augmentation de l'exploitation minière et du nombre de bassins de retenue des résidus. Deuxièmement, compte tenu des aléas naturels et de la multiplication et l'aggravation des manifestations des changements climatiques, les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers, sont de plus en plus nombreux. Par exemple, des bassins de retenue, qui n'avaient pas la capacité de recueillir de fortes chutes de pluie et de neige, se sont rompus, déversant des résidus miniers dans des cours d'eau où ils se sont rapidement dispersés ; du fait de la hausse des températures et des sécheresses, des résidus miniers se sont asséchés et des poussières dangereuses ont été répandues par la pluie et le vent ; des glissements de terrain et des tremblements de terre ont endommagé et détruit des installations. Il faut donc que les États et les acteurs du secteur mettent en place des mesures d'adaptation dans les installations de gestion des résidus miniers pour faire face aux risques d'accident technologique provoqué par un aléa naturel (risques d'accident Natech).

3. Comme de précédents débats l'ont montré, les Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels estiment que celle-ci s'applique aux installations de gestion des résidus miniers³. Certaines dispositions de fond de la Convention s'appliquent aux accidents industriels en général, au nombre desquels figurent les (éventuels) rejets

¹ Selon les Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers (publication des Nations Unies, ECE/CP.TEIA/26, p. 3), par installation de gestion des résidus miniers, on entend l'ensemble des structures nécessaires à la gestion des résidus miniers, notamment l'installation de stockage desdits résidus, le(s) barrage(s) de retenue, le bassin de retenue, les bassins de clarification, les canalisations, etc. ; par résidus miniers, on entend les déchets à grains fins qui subsistent une fois extraits les métaux et minéraux extractibles par les procédés techniques employés. Il s'agit de matériaux qui sont rejetés à l'issue du processus d'extraction et dont la granulométrie est habituellement comprise entre 10 µm et 1,0 mm.

² Voir ECE/CP.TEIA/2024/2.

³ Voir ECE/CP.TEIA/WG.1/2013/3, par. 9.

involontaires de substances dangereuses qui proviennent de ces installations. D'autres s'appliquent expressément aux activités dangereuses. La procédure permettant de classer les activités de ces installations comme des activités dangereuses au sens de la Convention est lourde, car les Parties sont tenues de déterminer : a) si les mélanges de résidus miniers contiennent l'une des substances dangereuses dans les quantités limites énumérées à l'annexe I ; b) si les activités des installations en question sont susceptibles d'avoir des effets transfrontières. Actuellement, l'annexe I concorde avec le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH). Il n'est pas toujours facile de procéder à l'analyse et au classement des déchets et des mélanges hétérogènes, y compris des résidus miniers, au regard de l'annexe I et du SGH ; ces procédures prennent du temps et ne sont guère faciles à réaliser compte tenu de la complexité des propriétés des résidus miniers. En outre, l'annexe I traite principalement de la toxicité des substances dangereuses, et non des autres risques associés aux résidus miniers (alcalinité, acidité, propriétés physiques, etc.). Dans le cadre de la Convention, nombre de travaux menés sur les installations de gestion des résidus ont abordé ces problèmes.

4. Les Parties à la Convention et d'autres pays ont échangé des informations et des connaissances et créé et utilisé des outils pour renforcer la sécurité de la gestion des résidus miniers et prévenir les accidents. Il convient notamment de noter que :

a) Le séminaire sur la sécurité de la gestion des résidus miniers dans la région de la CEE et au-delà (qui s'est tenu en ligne le 1^{er} décembre 2020)⁴ et l'atelier international de la CEE sur le renforcement des capacités de prévention, de préparation et d'intervention en matière de pollution accidentelle des eaux due aux parcs à résidus miniers (qui s'est tenu à Bratislava, selon des modalités hybrides, les 23 et 24 avril 2024)⁵ ont permis de tirer des conclusions et de formuler des recommandations visant à remédier aux lacunes ;

b) Les Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers et la méthode connexe d'amélioration de la sécurité de ces installations⁶, la décision 2020/1 sur le renforcement de la sécurité de la gestion des résidus miniers dans la région de la CEE et au-delà (ECE/CP.TEIA/42/Add.1), le Plan d'action pour le renforcement de la sécurité de la gestion des résidus miniers dans la région de la CEE et au-delà (ECE/CP.TEIA/2022/7) et la boîte à outils et la formation en ligne pour le renforcement de la sécurité en matière de gestion des résidus miniers⁷ sont autant d'outils dont les autorités et les acteurs du secteur peuvent se servir pour acquérir des connaissances pratiques et agir ;

c) Les activités d'assistance menées par les Parties à la Convention et le secrétariat ont aidé des pays à utiliser les outils susmentionnés, ce qui a permis, entre autres, de recenser plus de 1 000 installations de gestion des résidus miniers dans la région de la CEE, dont au moins 25 % ont des activités susceptibles de produire des effets transfrontières, ainsi que de créer officiellement des groupes de travail interinstitutionnels sur la sécurité de la gestion des résidus miniers et la prévention de la pollution accidentelle des eaux dans les pays, en vue d'assurer une coordination stratégique et technique interinstitutionnelle⁸.

5. Les activités susmentionnées témoignent de la détermination des Parties et d'autres pays à faire face aux dangers et aux risques liés aux installations de gestion des résidus miniers en s'appuyant sur la Convention et les outils élaborés dans le cadre de celle-ci. D'autres organismes intergouvernementaux et organisations internationales ont conscience

⁴ Voir <https://unece.org/environmental-policy/events/seminar-mine-tailings-safety-unece-region-and-beyond>.

⁵ Voir <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Industrial-Accidents/events/381922>.

⁶ Voir https://unece.org/environment-policy/industrial-accidents/online-toolkit-and-training-strengthening-mine-tailings#accordion_1.

⁷ Consultable à l'adresse suivante : https://unece.org/environment-policy/industrial-accidents/online-toolkit-and-training-strengthening-mine-tailings#accordion_1.

⁸ Par exemple, 59 des 237 installations de gestion des résidus miniers recensées dans les pays d'Asie centrale ont des activités susceptibles de produire des effets transfrontières. Dans les bassins fluviaux, ce pourcentage est généralement bien plus élevé. Ainsi, 33 des 61 installations recensées dans le bassin du fleuve Syr-Daria ont des activités qui pourraient produire des effets transfrontières.

de l'importance de ces travaux. Par exemple, la Convention est considérée comme un instrument important qui permet de traiter des questions relatives à la gestion des résidus miniers, et, dans le cadre des travaux de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), il a été reconnu que la promotion de l'application des Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers au niveau mondial offrait de nombreuses perspectives⁹.

6. La Conférence des Parties à la Convention a toujours fait de la nécessité de renforcer la sécurité de la gestion des résidus miniers une priorité. Elle a, notamment, approuvé les Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers, adopté la décision 2020/1, approuvé le Plan d'action pour le renforcement de la sécurité de la gestion des résidus miniers dans la région de la CEE et au-delà et pris note avec satisfaction des progrès que les pays, soutenus par le Programme d'aide et de coopération, ont accomplis dans le renforcement de la sécurité de ces installations. Au cours des activités décrites au paragraphe 4, les Parties et des experts associés ont commencé à examiner s'il fallait mettre à jour les Lignes directrices destinées à faciliter l'identification des activités dangereuses aux fins de la Convention (ECE/CP.TEIA/38/Add.1, décision 2018/1) (ci-après les « Lignes directrices ») pour que les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers y soient traités de façon plus complète. Le Bureau de la Convention, le Groupe de travail de l'application et le Groupe mixte d'experts de l'eau et des accidents industriels, lequel relève de la Convention sur les accidents industriels et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau), ont examiné de possibles mises à jour au cours de l'exercice biennal 2021-2022. À la session extraordinaire du Groupe de travail (tenue à Genève, selon des modalités hybrides, les 3 et 4 février 2022), qui consistait en un séminaire sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'application de la Convention, un représentant de l'Allemagne a proposé que les Lignes directrices soient mises à jour de sorte qu'elles s'appliquent à toutes les installations de gestion des résidus miniers qui ont une capacité d'au moins un million de m³ ou présentent un indice de risque des résidus miniers supérieur à dix, qu'on y trouve ou non des substances dangereuses énumérées à l'annexe I de la Convention et quelle que soit la distance qui les séparent d'une frontière¹⁰. Les activités de recensement et de cartographie des installations de gestion des résidus miniers dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale, qui ont été menées dans le cadre de projets d'assistance financés par l'Agence allemande pour l'environnement, ont permis de conclure que les installations qui traitent un tel volume de résidus sont celles qui présentent les risques les plus élevés¹¹. L'introduction de ce critère de capacité dans les Lignes directrices permettrait de prendre acte des risques que les résidus miniers, indépendamment de leur toxicité, font peser sur l'environnement physique et faciliterait le classement des installations de gestion des résidus miniers comme ayant des activités dangereuses au sens de la Convention.

⁹ Voir PNUE, Environmental Aspects of Minerals and Metals Management: Implementing UNEA Resolution 5/12, Rapport de synthèse de la réunion intergouvernementale mondiale tenue les 7 et 8 septembre 2023, établi par la Coprésidence (n.d.). Consultable à l'adresse suivante : www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/tools/Report-UNEA%20512%20Global%20Intergovernmental%20Meeting-V2.pdf ; PNUE, Knowledge Gaps in Relation to the Environmental Aspects of Tailings Management (n.d.). Consultable à l'adresse suivante : www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/tools/Final%20Knowledge%20Gaps%20Report_Environmental%20Aspects%20of%20Tailings%20Management%20%28January%202024%29_1.pdf ; ECE/CP.TEIA/44, par. 31.

¹⁰ L'indice de risque des résidus miniers, créé en même temps que l'indice de dangerosité des résidus miniers, est un élément de la méthode d'amélioration de la sécurité des installations mise au point par l'Agence allemande de l'environnement, qui soutient l'application, dans la pratique, des Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers.

¹¹ Le représentant de l'Allemagne au sein du Groupe mixte d'experts a déclaré que le critère proposé était un point de départ qu'il faudrait réexaminer après quelques années, afin de déterminer s'il convenait de relever ou d'abaisser le seuil fixé.

7. Dans ce contexte, à sa douzième réunion (qui s'est tenue à Genève, selon des modalités hybrides, les 29 novembre et 1^{er} décembre 2022), la Conférence des Parties a chargé le Groupe mixte d'experts et le Bureau d'évaluer, au cours de l'exercice biennal 2023-2024, la nécessité d'une révision et d'une mise à jour des Lignes directrices afin que les dangers et les risques découlant des installations de gestion des résidus miniers y soient traités de façon plus complète, et de lui transmettre, à sa treizième réunion, les conclusions découlant de ces travaux, dans un document officiel¹².

8. Le Bureau et le Groupe de travail, à leur réunion conjointe tenue au début de l'exercice biennal 2023-2024 (à Genève, selon des modalités hybrides, le 14 février 2023) ont reconstitué le Groupe restreint de la sécurité des résidus miniers, qui comprend des membres du Bureau, du Groupe de travail, du Groupe mixte d'experts et du secrétariat, pour mener à bien le mandat¹³. Le Groupe restreint a été chargé d'examiner la possibilité de mettre à jour les Lignes directrices et de dégager un consensus à ce sujet au cours de l'année 2023, ainsi que de rédiger, pour examen à la treizième réunion de la Conférence, un document officiel dans lequel il rendrait compte de l'examen effectué et des différentes options envisagées, y compris leurs avantages et leurs inconvénients, et il formulerait une recommandation sur la marche à suivre¹⁴. Les travaux menés ont donné lieu à l'élaboration du présent document ainsi que du projet de décision qui l'accompagne et porte sur le classement des activités des installations de gestion des résidus miniers comme ayant des activités dangereuses (ECE/CP.TEIA/2024/11).

II. Approche

9. Pour organiser et orienter ses travaux d'évaluation, le Groupe restreint s'est posé les questions clés suivantes, celles-ci servant de trame au présent document :

a) Comment les installations de gestion des résidus miniers sont-elles actuellement identifiées et prises en compte dans le cadre de la Convention et des Lignes directrices ? Existe-t-il des lacunes dans la gestion des dangers et des risques liés à ces installations ou des obstacles qui empêchent d'y faire face ?

b) Quelles options pourrait-on envisager pour que les dangers et les risques liés à ces installations soient traités de façon plus complète dans les Lignes directrices et la Convention ?

III. Bilan de la manière dont les installations de gestion des résidus miniers sont identifiées et prises en compte dans le cadre de la Convention

10. L'article 2 de la Convention, qui définit le champ d'application de cette dernière, dispose qu'elle s'applique à la prévention des accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières, y compris aux effets des accidents de ce type provoqués par des catastrophes naturelles, et aux mesures à prendre pour s'y préparer et pour y faire face, ainsi qu'à la coopération internationale concernant l'assistance mutuelle, la recherche-développement, l'échange d'informations et l'échange de technologie pour prévenir les accidents industriels, s'y préparer et y faire face. Elle ne s'applique pas, entre autres types d'accidents, aux « ruptures de barrage, à l'exception des effets des accidents industriels causés par ces ruptures ». Les Parties et les experts considèrent que cette exclusion vise les barrages hydrauliques et non les barrages de retenue des résidus miniers. Le Groupe de travail du développement a indiqué que les Parties sont d'avis que la Convention

¹² CP.TEIA/2023/B.1/Minutes–CP.TEIA/2023/WGI.2/Minutes, par. 9. Consultable à l'adresse suivante : <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Industrial-Accidents/events/374971>.

¹³ Le Groupe restreint était composé de Michael Struckl (Autriche), Pavel Danihelka (Tchéquie), Gerhard Winkelmann-Oei (Allemagne), Bojan Srdic (Serbie), Sanja Stamenkovic (Serbie), George Georgiadis (secrétariat), Claudia Kamke (secrétariat), Joseph Orangias (secrétariat) et Martin Merkofer (Suisse (responsable du Groupe)).

¹⁴ CP.TEIA/2023/B.1/Minutes–CP.TEIA/2023/WGI.2/Minutes, par. 12.

s'applique aux installations de gestion des résidus miniers, et la Conférence des Parties a approuvé les Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers¹⁵, qui ont été élaborées par le Groupe mixte d'experts et contiennent une définition des installations de gestion des résidus miniers dans laquelle les barrages de rétention des résidus miniers sont expressément mentionnés.

11. Malgré la division générale du champ d'application de la Convention dans l'article 2, les dispositions de fond de la Convention s'appliquent tant aux accidents industriels qu'aux accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières et aux activités dangereuses. À l'article premier (par. a) de la Convention, l'« accident industriel » est défini comme un événement consécutif à un phénomène incontrôlé dans le déroulement de toute activité mettant en jeu des substances dangereuses, y compris dans une installation, par exemple pendant la fabrication, l'utilisation, le stockage, la manutention ou l'élimination. L'expression « effets transfrontières » désigne des effets graves se produisant dans les limites de la juridiction d'une Partie à la suite d'un accident industriel survenant dans les limites de la juridiction d'une autre Partie. Toutes les activités des installations de gestion des résidus miniers qui répondent à ces définitions sont couvertes par les dispositions de la Convention relatives aux accidents industriels et aux accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières.

12. La définition de l'expression « activité dangereuse » énoncée à l'article premier (par. b) repose sur deux critères :

a) Le critère de substance et de quantité. L'activité doit mettre en jeu une substance dangereuse ou un mélange dangereux dans une quantité énumérée à l'annexe I. Ce critère a été défini en fonction de la toxicité des substances et des mélanges, et non des dangers ou des risques liés au volume d'une substance ou d'un mélange et à la force physique que ce volume pourrait dégager en cas d'accident, bien qu'il ait été mis en évidence que le volume pouvait constituer l'un des risques majeurs pour les installations de gestion des résidus miniers. En outre, ce critère ne tient pas nécessairement compte, aux fins de l'identification des activités dangereuses, des autres propriétés, telles que l'alcalinité et l'acidité, des substances ou des mélanges que les résidus miniers peuvent contenir ;

b) Le critère de lieu. L'activité doit également être susceptible d'avoir des effets transfrontières en cas d'accident. Ce critère est général et ne précise pas ce qu'est une activité susceptible d'avoir des effets transfrontières. L'article 4 (par. 1) dispose que, en vue de prendre des mesures préventives et de mettre au point des mesures de préparation, les Parties doivent prendre les dispositions appropriées pour identifier les activités dangereuses relevant de leur juridiction et faire en sorte que les Parties touchées reçoivent notification de toute activité de ce type proposée ou existante. Conformément à l'article 18 (par. 6), la Conférence des Parties a adopté les Lignes directrices pour aider les Parties à interpréter les obligations mises à leur charge par l'article 4 (par. 1) et à s'en acquitter. Dans les Lignes directrices, elle a donné des précisions sur le critère relatif au lieu, afin d'aider les Parties à déterminer le caractère transfrontière d'une activité dangereuse en fonction de l'éventualité de la diffusion d'une substance dangereuse par voie aérienne ou par la voie des eaux (voir tableau 1).

¹⁵

Publication des Nations Unies, ECE/CP.TEIA/26.

Tableau 1
Critères pour l'identification des activités dangereuses au sens de la Convention

Critères	<i>Convention article premier (par. b)</i>	<i>Lignes directrices</i>	
Substance et quantité	L'activité met en jeu une ou plusieurs substances dangereuses qui sont ou peuvent être présentes dans des quantités égales ou supérieures aux quantités limites énumérées à l'annexe I.	Comme ci-contre.	
Lieu	L'activité est susceptible d'avoir des effets transfrontières	Voie aérienne : L'activité se déroule à moins de 15 km de la frontière, pour les activités mettant en jeu des substances dangereuses susceptibles de provoquer un incendie ou une explosion ou qui sont classées dans les catégories 1, 2 ou 3 de la partie I de l'annexe I de la Convention et qui pourraient être libérées dans l'atmosphère en cas d'accident.	Voie des eaux : L'activité se déroule à l'intérieur, ou à la limite des bassins hydrographiques de cours d'eau transfrontières, des lacs transfrontières ou internationaux, ou dans les bassins hydrographiques des eaux souterraines transfrontières, pour les activités mettant en jeu des substances dangereuses qui sont classées dans les catégories 1, 2, 3, 9, 16, 17 ou 18 de la partie I de l'annexe I de la Convention (y compris toute substance mentionnée dans la partie II de l'annexe I qui présente l'une de ces propriétés) et qui pourraient être rejetées dans des cours d'eau en cas d'accident. C'est à l'autorité compétente de la Partie d'origine, de préférence après consultation des organes communs, qu'il appartient de déterminer si de telles activités sont susceptibles d'avoir ou non un effet transfrontière en pareil cas. Une telle décision devrait tenir compte, notamment, de l'existence de systèmes d'avertissement et d'alerte fluviale et de la distance entre le lieu de l'activité dangereuse et la frontière. Le Groupe mixte d'experts a recommandé que cette distance corresponde approximativement à une période d'écoulement, à vitesse moyenne, d'environ deux jours.

13. Les dispositions de la Convention qui portent sur les activités dangereuses sont applicables à toutes les installations de gestion des résidus miniers qui remplissent les critères de la définition énoncée à l'article premier (par. b). La Conférence des Parties a demandé aux Parties de se servir des Lignes directrices pour identifier les activités dangereuses en application de l'article 4 (par. 1) et a invité les autres États membres de la CEE à faire de même ; bien que celles-ci ne soient pas juridiquement contraignantes, les Parties et les pays qui appliquent la Convention ont coutume de les suivre. Compte tenu des difficultés techniques concernant la réalisation de l'analyse des mélanges de résidus au regard de l'annexe I et du manque de données sur le nombre et l'état des installations de gestion des résidus miniers sur le territoire des Parties et dans la région de la CEE, la Conférence des Parties, les experts associés et le secrétariat ne sont en mesure ni de s'appuyer sur des éléments concrets pour cerner l'ampleur des problèmes causés par ces installations ni d'adapter les lois, politiques et stratégies d'une manière qui leur permette de s'atteler directement à réduire les risques les plus pressants et à prendre des mesures pour les zones les plus dangereuses.

14. Le Groupe de travail de l'application, conscient de ce manque de données, a ajouté une question dans le modèle de rapport pour le dixième cycle de présentation de rapports sur l'application de la Convention (2019-2022), afin que les pays indiquent le nombre d'installations de gestion des résidus miniers ayant des activités dangereuses au sens de l'article premier (par. b) qui se trouvent sous leur juridiction. Dans le modèle de rapport, il était également demandé aux Parties et aux autres pays qui soumettent des rapports de communiquer des informations sur la nature de leurs activités dangereuses et les lieux où celles-ci se déroulent. Comme cela est indiqué dans le dixième rapport sur l'application de la Convention (2019-2022) (ECE/CP.TEIA/2024/5), 24 des pays qui ont soumis un rapport au 22 avril 2024 ont déclaré que des activités dangereuses se déroulaient sur leur territoire. Sur ces 24 pays, 4 (l'Arménie, la France, le Kirghizistan, la Macédoine du Nord) ont expliqué que ces activités dangereuses étaient le fait d'installations de gestion des résidus miniers, entre autres installations industrielles. Une Partie (la Tchéquie) a précisé que les barrages de retenue des résidus miniers n'étaient pas visés par sa loi sur la prévention des risques d'accidents majeurs, mais qu'ils étaient régis par une autre loi ; bien que la coopération entre les autorités soit prévue par la loi sur la prévention des risques d'accidents majeurs, le problème fondamental restait le classement des mélanges de résidus miniers en tant que substance dangereuse conformément à l'annexe I. Deux Parties ont fait part de l'élaboration de nouveaux textes : de nouvelles orientations pour le classement des déchets au regard de l'annexe I de la Convention et de la directive Seveso III de l'Union européenne (en Allemagne)¹⁶ ; une nouvelle réglementation sur la gestion des déchets miniers visant à recenser les installations de gestion des résidus miniers en application de la directive Seveso III (Serbie). Bien que peu d'installations de gestion des résidus miniers aient été signalées comme ayant des activités dangereuses au sens de la Convention, plus de 1 000 installations de ce type ont été dénombrées dans la région de la CEE dans le cadre de projets menés au titre de la Convention, ce qui laisse penser qu'au moins 25 % de ces installations ont des activités qui risquent d'avoir des effets transfrontières. Cela confirme la conclusion du Groupe restreint selon laquelle bon nombre de pays pourraient avoir des difficultés à évaluer les mélanges de résidus miniers au regard de l'annexe I et montre combien il est nécessaire d'élaborer de nouvelles lignes directrices ou de mettre à jour les Lignes directrices¹⁷ pour qu'elles tiennent mieux compte des installations de gestion des résidus miniers. Néanmoins, quel que soit le nombre d'installations qui, selon les informations reçues, ont des activités dangereuses, le nombre d'installations couvertes par les dispositions de la Convention qui portent sur les accidents industriels et les accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières est certainement bien plus élevé, mais le Groupe de travail n'a posé aucune question à ce sujet dans le modèle de rapport.

¹⁶ Voir <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/18/oj>.

¹⁷ Consultables à l'adresse suivante : https://unece.org/sites/default/files/2022-09/FR_Guidelines_to_facilitate_the_identification_of_hazardous_activities_for_the_purposes_of_the_UNECE_Industrial_Accidents_Convention_Location_Criteria_.pdf.

15. En adoptant la décision 2020/1, la Conférence des Parties a recommandé aux pays de la CEE qui extraient des ressources minérales de recenser les installations de gestion des résidus miniers, d'en dresser la carte et d'améliorer la sécurité de leur gestion, en particulier de celles qui font courir des risques transfrontières, et a invité les pays extérieurs à la région à faire de même. Elle a rappelé aux Parties que la mise en évidence et le signalement des activités dangereuses doivent également porter sur les installations de gestion des résidus miniers, en particulier celles qui relèvent de la définition énoncée à l'article premier (par. b), et leur a demandé d'en rendre compte dans leurs rapports nationaux concernant l'application de la Convention. En outre, dans le Plan d'action pour le renforcement, à l'horizon 2030, de la sécurité de la gestion des résidus miniers dans la région de la CEE et au-delà, la Conférence des Parties est convenue des mesures que les Parties devraient prendre et des instruments et outils dont elles devraient se servir pour recenser les installations en question et faire face aux dangers et risques qui leur sont associés.

16. Pour conclure cette section, voici un résumé des points essentiels :

a) Les dispositions de fond de la Convention s'appliquent tant aux accidents industriels qu'aux accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières et aux activités dangereuses. Les installations de gestion des résidus miniers dont les activités peuvent relever de l'une ou l'autre de ces définitions sont couvertes par les dispositions correspondantes ;

b) Ont des activités dangereuses les installations de gestion des résidus miniers qui ont des activités : i) dans lesquelles des substances dangereuses mentionnées à l'annexe I sont présentes ; b) qui sont susceptibles d'avoir des effets transfrontières. En ce qui concerne le premier critère, les préoccupations suivantes ont été exprimées : les analyses visant à mettre en évidence les substances dangereuses dans les mélanges complexes de résidus miniers et à déterminer leurs quantités ne sont pas toujours faciles à réaliser en raison de l'hétérogénéité de ces derniers ; certaines propriétés de ces mélanges, comme l'alcalinité et l'acidité, ne sont pas nécessairement prises en compte dans l'annexe I, de sorte que certaines Parties ont estimé que l'accident survenu dans une installation de gestion des résidus miniers à Kolontar, en Hongrie, en 2010, qui est également connu sous le nom de « catastrophe des boues rouges », et des accidents similaires ne semblent pas rentrer dans le cadre des activités dangereuses au sens de la Convention. De plus, l'annexe I est fondée, de manière générale, sur la toxicité des substances et des mélanges et ne tient pas compte des dangers ou des risques liés à la force physique générée par le volume d'une substance ou d'un mélange en cas d'accident. En ce qui concerne le second critère, les Parties ont pour habitude de s'appuyer sur les Lignes directrices pour déterminer le caractère transfrontière des activités ;

c) Le fait que le manque de données sur le nombre d'installations de gestion des résidus miniers dont les activités correspondent à la définition de l'« activité dangereuse » énoncée à l'article premier (par. b) de la Convention perdure en dépit des mesures que le Groupe de travail a prises pour recueillir ces données dans le cadre du dixième cycle de présentation de rapports sur l'application montre qu'il est toujours difficile de classer les mélanges de résidus miniers au regard de l'annexe I et qu'il est nécessaire de disposer d'outils appropriés.

IV. Options à envisager pour que les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers soient traités de façon plus complète dans la Convention et les Lignes directrices

17. Dans cette section, on présente l'évaluation des trois options que le Groupe restreint a envisagées pour que les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers soient traités de façon plus complète dans la Convention et les Lignes directrices destinées à faciliter l'identification des activités dangereuses aux fins de la Convention. La Conférence des Parties pourrait notamment :

a) Mettre à jour les Lignes directrices ;

- b) Adopter une décision pour mieux prendre en compte les installations de gestion des résidus miniers ;
- c) Adopter un amendement à l'annexe I.

18. Les options susmentionnées se sont fait jour dans les discussions menées dans le cadre de la Convention, entre autres aux dernières réunions de la Conférence des Parties, du Bureau, du Groupe de travail de l'application, du Groupe mixte d'experts et du Groupe restreint. En 2023, les membres du Groupe restreint et du Groupe mixte d'experts ont examiné les options en détail et les ont toutes soumises à une évaluation globale, dans le cadre de laquelle ils ont soupesé leurs avantages et leurs inconvénients et ont recommandé ou non d'y recourir. Les évaluations ont porté sur les aspects juridiques, techniques et politiques ainsi que sur les aspects liés à la sécurité. À l'issue de ces dernières, le secrétariat, en coopération avec le responsable du Groupe restreint, a consolidé et synthétisé les résultats pour chaque option, lesquels figurent dans les sous-sections ci-après. On trouvera une vue d'ensemble des évaluations dans le tableau 2, tandis que le détail des évaluations figure dans les tableaux 3 à 5.

Tableau 2

Vue d'ensemble des options A, B et C

<i>Option</i>	<i>Résumé des avantages</i>	<i>Résumé des inconvénients</i>
A. Mise à jour des Lignes directrices	La mise à jour des Lignes directrices permettrait de mieux comprendre la toxicité des mélanges de résidus miniers, notamment de rationaliser le classement des activités des installations de gestion des résidus miniers en tant qu'activités dangereuses au sens de la Convention, ainsi que les autres risques liés aux résidus miniers, tels que leurs niveaux d'alcalinité et d'acidité et les risques physiques.	Les Lignes directrices ne sont pas juridiquement contraignantes, mais la mise à jour constituerait un progrès et les Parties ont pour pratique d'appliquer les Lignes directrices.
B. Adoption d'une décision aux fins d'une meilleure prise en compte des installations de gestion des résidus miniers	Une décision, qui s'appuierait sur les conclusions antérieures des organes de la Convention, les lignes directrices, les outils et les pratiques nationales, pourrait aider à mieux comprendre la manière dont les dispositions de la Convention s'appliquent aux installations de gestion des résidus miniers, malgré leur diversité et leur complexité.	La décision devrait être élaborée avec soin et il faudrait peut-être l'associer à une autre option qui permettrait de résoudre les problèmes plus techniques liés au classement des installations de gestion des résidus miniers comme ayant des activités dangereuses.
C. Adoption d'un amendement à l'annexe I	En adoptant un amendement à l'annexe I, on pourrait renforcer l'application de la Convention pour ce qui est des activités dangereuses des installations de gestion des résidus miniers et établir les obligations des Parties en la matière.	Un tel amendement nécessiterait une longue procédure d'examen et risquerait de ne pas recueillir l'approbation des responsables politiques.

19. D'autres options ont également été examinées par le Groupe restreint. Ce dernier a envisagé une modification de la définition de l'« activité dangereuse » figurant à l'article premier (par. b), qui permettrait de viser expressément les installations de gestion des résidus miniers et s'inspirerait notamment de la définition de l'« accident industriel » énoncée à l'article 2 (par. e i)) du Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en

cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, laquelle inclut expressément les « barrages de retenue des résidus ». Toutefois, des membres du Groupe restreint ainsi que le Bureau ont fait observer que, à l'heure actuelle, l'adoption d'un amendement au texte principal de la Convention ne semblait pas politiquement faisable, car cela nécessiterait un consensus parfait des Parties et de longs débats ; à l'inverse, l'adoption d'un amendement à l'annexe I est sans doute plus réaliste, étant donné que les annexes sont plus faciles à modifier (voir l'option C). Il a également été envisagé de réviser le critère relatif au lieu dans les Lignes directrices. Cela étant, le Groupe restreint est convenu qu'une telle révision n'était pas prioritaire en ce qui concerne la gestion des dangers et des risques liés aux installations de gestion des résidus miniers, car elle pourrait avoir des conséquences qui ne concerneraient pas que ces installations, mais qu'elle pourrait être envisagée ultérieurement. Enfin, une recommandation tendant à ce que l'extension volontaire prévue à l'article 5 soit appliquée à davantage d'installations de gestion des résidus miniers ou à l'ensemble d'entre elles a également été débattue. Comme les Parties sont d'ores et déjà d'avis que ces installations entrent dans le champ d'application de la Convention – quoique la manière dont elles sont prises en compte dépend de la question de savoir si leurs activités relèvent ou non d'activités dangereuses – le Groupe restreint est convenu que cette option n'était pas nécessaire.

A. Mise à jour des Lignes directrices

20. Les Lignes directrices donnent des précisions sur l'article premier (par. b), en particulier le critère relatif au lieu, pour donner aux Parties et aux autres pays qui appliquent la Convention une base leur permettant d'interpréter et d'honorer les obligations en matière d'identification des activités dangereuses qui leur incombent en vertu de la Convention. Bien que les Lignes directrices ne soient pas juridiquement contraignantes, la Conférence des Parties a demandé aux Parties et aux autres pays qui appliquent la Convention de les suivre. Elles sont habituellement suivies lorsqu'il faut déterminer si une activité mettant en jeu une substance dangereuse mentionnée à l'annexe I peut avoir des effets transfrontières et donc être considérée comme une activité dangereuse.

21. L'idée de mettre à jour les Lignes directrices afin que les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers y soient traités de façon plus complète a été examinée lors de réunions récentes. Une mise à jour nécessiterait que la Conférence des Parties adopte une décision à ce sujet, soit par consensus, soit par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes à la réunion et votantes, et qu'elle demande aux Parties et aux autres pays qui appliquent la Convention d'appliquer les Lignes directrices mises à jour. Une telle décision pourrait contenir d'autres éléments (à ce sujet, voir l'option B).

22. La Conférence des Parties a mis à jour les Lignes directrices à deux reprises : à sa troisième réunion (qui s'est tenue à Budapest du 27 au 30 octobre 2004), elle a mis à jour le critère relatif au lieu, en particulier celui relatif à la voie des eaux (décision 2004/2¹⁸) ; à sa dixième réunion (qui s'est tenue à Genève du 4 au 6 décembre 2018), elle les a mises à jour pour assurer la cohérence terminologique avec l'annexe I (ECE/CP.TEIA/38/Add.1, décision 2018/1).

23. En ce qui concerne la mise à jour actuellement à l'étude, le Groupe restreint et le Groupe mixte d'experts ont envisagé deux approches qui consistent :

a) À préciser le critère de substance et de quantité. Actuellement, ce critère n'est énoncé qu'à l'article premier (par. b), qui prévoit que les activités, y compris celles des installations de gestion des résidus miniers, doivent être examinées au regard des quantités limites de substances et de mélanges dangereux énumérées à l'annexe I. Une nouvelle méthode technique d'analyse et de classement des mélanges de résidus miniers en fonction des catégories de substances et de mélanges et des quantités énumérées à l'annexe I pourrait être mise au point et intégrée dans les Lignes directrices. Il faudrait que cette méthode soit

¹⁸ Consultable à l'adresse suivante : https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP_Decisions/F_DECISION_2004_2.pdf.

conçue par des experts techniques et que le texte révisé des Lignes directrices soit rédigé de manière à ce que celles-ci ne contredisent ni l'article premier (par. b) ni l'annexe I ;

b) À ajouter un nouveau critère de capacité en ce qui concerne les résidus. Cet ajout irait dans le sens des conclusions selon lesquelles les très gros volumes de résidus miniers présentent davantage de risques que les résidus qui pourraient être toxiques. Ce critère serait fondé sur les dangers et les risques liés au volume de résidus miniers, indépendamment de la présence ou de l'éventuelle présence de substances et de mélanges dangereux. Il pourrait coïncider avec la proposition de l'Allemagne tendant à prendre en considération les installations de gestion des résidus miniers qui ont une capacité d'un million de m³ ou présente un indice de risque des résidus miniers supérieur à 10, qu'on y trouve ou non des substances dangereuses énumérées à l'annexe I. Toutefois, l'article premier (par. b) et l'annexe I ne prévoient pas de critère de capacité en ce qui concerne les résidus ou les autres mélanges. Le Groupe restreint a conclu que si l'on ajoutait, dans les Lignes directrices, un critère entièrement nouveau fondé sur la capacité plutôt que sur la toxicité, qui est le critère actuellement retenu dans l'annexe I, celles-ci auraient un champ d'application plus étendu que la Convention. L'ajout d'un critère de capacité pourrait toutefois se justifier, compte tenu du principe de précaution, dans les cas où il est techniquement trop difficile d'analyser la toxicité des mélanges de résidus miniers.

24. Dans le tableau 3, on trouvera la compilation-synthèse de l'évaluation que les membres du Groupe restreint et du Groupe mixte d'experts ont faite de l'option A.

Tableau 3

Résumé de l'évaluation des experts concernant l'option A

<i>Critères</i>	<i>Résumé des avantages</i>		<i>Résumé des inconvénients</i>	
	<i>Approche a)</i>	<i>Approche b)</i>	<i>Approche a)</i>	<i>Approche b)</i>
Aspects juridiques	Cette option fournit des précisions sur l'interprétation et l'application de la Convention et est conforme à l'article premier (par. b).	Cette option permet de mesurer les risques liés aux grandes installations de gestion des résidus miniers.	Cette option est juridiquement non contraignante.	Cette option est juridiquement non contraignante et va au-delà du champ d'application de la Convention.
Aspects techniques	Cette option fournit une méthode permettant de procéder à l'analyse de la toxicité des mélanges de résidus et de classer les activités des installations de gestion des résidus miniers comme des activités dangereuses, tout en respectant le critère relatif aux substances dangereuses fixé dans la Convention.	Cette option permet aux Parties et aux experts de définir relativement facilement un seuil de capacité, en fonction des dangers et des risques qui ne découlent pas de la seule toxicité des résidus miniers.	Cette option pourrait être difficile, d'un point de vue technique, à mettre au point et à appliquer, en raison de la diversité des mélanges de résidus miniers et des pratiques de gestion de ces résidus, ainsi que du manque de capacités et de ressources.	Cette option n'est pas conforme à l'article premier (par. b).

Critères	Résumé des avantages		Résumé des inconvénients	
	Approche a)	Approche b)	Approche a)	Approche b)
Aspects liés à la sécurité	Cette option renforce l'obligation qui est faite aux Parties d'appliquer des mesures de sécurité dans le cadre de la Convention et offre des Lignes directrices cohérentes permettant d'évaluer les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers.	Cette option permettrait de classer un plus grand nombre d'activités des installations de gestion des résidus miniers comme activités dangereuses et offre des Lignes directrices cohérentes permettant aux Parties d'évaluer les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers.	Cette option ne permet pas nécessairement de tenir compte des seuls dangers et risques physiques.	Cette option pourrait amener les Parties à étendre leurs obligations conventionnelles à des activités qui ne relèvent pas de la définition donnée à l'article premier (par. b).
Aspects politiques	Cette option est peut-être plus politiquement réalisable que d'autres options.	Cette option est peut-être plus politiquement réalisable que d'autres options.	s.o.	Les Parties risquent d'écarter cette option, si elle va au-delà du champ d'application de la Convention.
Évaluation globale	<p>L'étude de cette option a montré qu'il était nécessaire de mieux comprendre la toxicité des mélanges de résidus miniers, notamment pour déterminer avec précision si les activités des installations de gestion des résidus miniers peuvent être considérées comme des activités dangereuses au sens de la Convention, ainsi que de tenir compte des risques physiques que ces installations posent. Dès lors, les Lignes directrices mises à jour pourraient inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une méthode technique qui permette de réaliser plus facilement l'analyse des mélanges de résidus au regard de l'annexe I, en vue de classer les activités des installations de gestion des résidus miniers comme des activités dangereuses au sens de l'article premier (par. b) et de constituer une base claire et cohérente pour la prise de décisions ; • Une recommandation visant à évaluer les niveaux d'acidité et d'alcalinité des mélanges de résidus miniers et les risques physiques que posent les installations de gestion des résidus miniers et, compte tenu du principe de précaution, à classer d'autres activités de ces installations comme des activités dangereuses. On pourrait, par exemple, fixer des critères en se référant au SGH, notamment la mention de danger H314 des catégories 1A à 1C de la classe de danger corrosion cutanée/irritation cutanée, laquelle est déjà prise en considération dans certaines législations nationales (comme l'ordonnance suisse sur la protection contre les accidents majeurs, dans laquelle la quantité limite est fixée à 20 000 kg). Si la mention de danger H314 ne concernait que les installations de gestion des résidus miniers, la quantité limite devrait être plus élevée (par exemple, un million de m³, comme l'a proposé l'Allemagne). <p>La mise à jour des Lignes directrices devrait être rédigée dans un style simple, pour que les utilisateurs puissent les utiliser facilement, y compris en l'absence de ressources supplémentaires importantes ou de formation technique, et être approuvée par les experts. De cette manière, les Lignes directrices pourraient mieux faire le lien entre les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers et la Convention, ce qui permettrait d'améliorer l'application de la Convention et la sécurité industrielle. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, cette option constituerait un pas dans la bonne direction.</p>			

B. Adoption d'une décision aux fins d'une meilleure prise en compte des installations de gestion des résidus miniers

25. L'option B consisterait à établir un projet de décision que la Conférence des Parties adopterait à sa quatorzième réunion en 2026. La décision pourrait clarifier en quoi la Convention s'applique aux installations de gestion des résidus miniers, compte tenu des conclusions antérieures de la Conférence des Parties, du Groupe de travail de l'application, du Groupe de travail du développement, du Groupe mixte d'experts et des différentes Parties ainsi que des pratiques nationales d'application, des Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers et d'autres supports de connaissance, afin d'offrir une plus grande sécurité juridique dans l'interprétation et l'application de la Convention. Un tel projet de décision pourrait également comprendre une mise à jour des Lignes directrices, dans l'hypothèse où la Conférence des Parties déciderait de retenir également l'option A.

26. Le projet de décision qui serait soumis à la Conférence des Parties pourrait être établi sur la base des débats du Bureau, du Groupe de travail de l'application, du Groupe mixte d'experts et du Groupe de travail du développement. La Conférence des Parties devrait adopter la décision soit par consensus, soit par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes à la réunion et votantes. En 2020, elle a adopté la décision 2020/1. Dans le cadre des travaux d'élaboration d'une nouvelle décision, il faudrait faire fond sur la décision précédente ainsi que tenir compte des évolutions récentes et traiter des questions soulevées depuis la onzième réunion de la Conférence des Parties. Il n'est pas rare que la Conférence des Parties adopte plusieurs décisions sur le même sujet pour éclaircir ou rappeler des points essentiels (c'est le cas par exemple des décisions relatives à l'application de la Convention et au financement), en particulier si le progrès des connaissances et l'émergence de nouveaux risques l'imposent.

27. Dans le tableau 4, on trouvera la compilation-synthèse de l'évaluation que les membres du Groupe restreint et du Groupe mixte d'experts ont faite de l'option B.

Tableau 4

Résumé de l'évaluation des experts concernant l'option B

<i>Critères</i>	<i>Résumé des avantages</i>	<i>Résumé des inconvénients</i>
Aspects juridiques	La décision donne des précisions, compte tenu des conclusions antérieures, des pratiques nationales et des lignes directrices existantes, sur l'application de la Convention aux activités des installations de gestion des résidus miniers, notamment en vue d'améliorer l'interprétation et l'application de l'article premier (par. b) de la Convention, et comprend les Lignes directrices mises à jour.	Il pourrait y avoir des désaccords sur la teneur, la légalité ou la force de la décision (Prévoira-t-elle des mesures fortes ou ne sera-t-elle qu'un « tigre de papier » ?) et il faudrait faire preuve de précision pour éliminer les problèmes d'interprétation et éviter des conséquences fâcheuses.
Aspects techniques	La décision fournit des orientations, des outils et des critères supplémentaires concernant les installations de gestion des résidus miniers, qui contribueront à l'application de la Convention et à la satisfaction d'autres besoins de terrain, et garantit que les dernières avancées techniques, les lignes directrices et les bonnes pratiques en matière de sécurité de la gestion des résidus miniers et de protection de l'environnement sont bien prises en compte.	Compte tenu de la complexité technique des mélanges de résidus miniers et des installations de gestion des résidus miniers, il peut être difficile d'élaborer un texte exhaustif et précis qui n'étende pas le champ d'application de la Convention, et la Conférence des Parties aurait peut-être à adopter des décisions ultérieures au vu de la progression rapide des connaissances et des innovations.

<i>Critères</i>	<i>Résumé des avantages</i>	<i>Résumé des inconvénients</i>
Aspects liés à la sécurité	L'application de la Convention et la sécurité industrielle pourraient progresser, si, dans la décision, on encourageait davantage les mesures visant à prévenir les accidents, à réduire au minimum les risques environnementaux et à protéger les personnes et les écosystèmes se trouvant à proximité des installations de gestion des résidus miniers et dans leur rayon d'incidence, notamment le fait de se conformer aux Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers.	L'efficacité dépendrait de la détermination des Parties à appliquer la décision et à surmonter les difficultés éventuelles découlant de la diversité des pratiques en matière de gestion des résidus miniers et du fait que bien des pays ne disposent pas des capacités et des ressources nécessaires pour utiliser les outils techniques ; si la décision était élaborée comme une décision autonome (par exemple, sans être associée à l'option A), elle risquerait de ne pas proposer de méthode technique permettant de classer les activités des installations de gestion des résidus miniers comme des activités dangereuses au sens de la Convention.
Aspects politiques	La décision engage manifestement les Parties à prendre en considération les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers dans le cadre de la Convention, ainsi que les problèmes d'environnement et de sécurité qui en découlent ; elle détaille des éléments de la coopération et de la coordination des autorités nationales des différents secteurs et pays ; et, si elle est associée à une mise à jour des Lignes directrices, elle constituerait une première étape vers une certaine sécurité dans la planification des activités menées par les Parties dans le cadre de l'application de la Convention.	Il faut trouver un équilibre entre des mesures de sécurité rigoureuses et leur mise en œuvre dans la pratique ; la décision doit définir des critères, et non pas simplement énoncer des principes, et respecter le champ d'application de la Convention, ainsi que compléter ou réviser la décision 2020/1.
Évaluation globale	<p>Cette option a mis en évidence qu'il fallait clarifier davantage en quoi la Convention s'applique aux installations de gestion des résidus miniers et mieux caractériser ces installations. Ainsi, dans la décision, on pourrait donner une définition de ces installations, qui tiendrait compte de leur diversité et de leur complexité ainsi que de celles des mélanges de résidus miniers, et préciser en quoi les dispositions de la Convention s'appliquent à ces installations, en s'appuyant sur les conclusions antérieures des organes créés au titre de la Convention, les lignes directrices, les outils et les pratiques nationales. Il faudrait que le texte de la décision et les critères fixés dans celle-ci soient élaborés avec soin et fassent l'objet d'un accord entre les experts des questions juridiques, politiques et techniques ; à cet égard, des consultations intergouvernementales et multipartites pourraient être utiles. Cependant, des experts ont indiqué qu'il fallait que la décision soit associée à une autre option qui permettrait de résoudre les problèmes plus techniques liés au classement des installations de gestion des résidus miniers comme ayant des activités dangereuses.</p> <p>Selon des experts, dans la décision, il faudrait :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Donner une définition claire des installations de gestion des résidus miniers et des pratiques de gestion des résidus miniers ; 2. Renvoyer aux conclusions antérieures des Parties et des organes créés au titre de la Convention ; 3. Se conformer aux Lignes directrices et bonnes pratiques applicables à la sécurité des installations de gestion des résidus miniers ; 4. Tenir compte des avancées techniques et s'engager à procéder à des mises à jour périodiques ; 5. Mettre l'accent sur le respect des mesures de sécurité et des pratiques de protection de l'environnement ; 6. Prévoir des mécanismes favorisant la participation des parties prenantes et des mécanismes de communication d'informations sur la sécurité des installations de gestion des résidus miniers ; 	

7. Engager les Parties à dresser la liste des installations de gestion des résidus miniers situées sur leur territoire ou à la mettre à jour ;
8. Prévoir des mesures d'assistance à l'intention des Parties qui rencontrent des difficultés dans l'application de la décision.

C. Adoption d'un amendement à l'annexe I

28. L'option C consisterait à réviser l'annexe I et à déterminer la manière dont les dangers et les risques liés aux installations de gestion des résidus miniers pourraient être traités de façon plus complète grâce à un amendement. Étant donné que l'annexe I est liée à la définition de l'« activité dangereuse » énoncée à l'article premier (par. b) de la Convention, qui est juridiquement contraignante, tout amendement aurait une incidence sur le champ d'application de la Convention et sur les obligations des Parties en ce qui concerne les activités dangereuses. Les Parties seraient tenues d'appliquer toutes les dispositions relatives aux activités dangereuses à toute nouvelle activité qui serait considérée comme dangereuse en raison d'un amendement à l'annexe I. Par exemple, en vertu de l'article 4, les Parties seraient tenues de préparer des plans d'urgence sur le site et à l'extérieur du site (art. 8 (par. 2 et 3)) pour toute activité des installations de gestion des résidus miniers entrant dans le cadre de l'amendement. Bien que cela puisse être l'effet juridique recherché, toutes les dispositions relatives aux activités dangereuses devraient être réexaminées.

29. Tout amendement à l'annexe I devrait être soumis à la Secrétaire exécutive de la CEE par une Partie, puis examiné par la Conférence des Parties à sa réunion. Cette dernière devrait alors adopter l'amendement par consensus ou par un vote à la majorité des neuf dixièmes des Parties présentes à la réunion et votantes.

30. La Conférence des Parties a modifié l'annexe I à deux reprises. À sa quatrième réunion (qui s'est tenue à Rome du 15 au 17 novembre 2006), elle a revu les catégories de substances et de préparations ainsi que les substances nommément désignées et leurs quantités limites, compte tenu des informations scientifiques nouvelles et des enseignements tirés des accidents industriels qui s'étaient produits (voir décision 2006/2)¹⁹. À sa huitième réunion (qui s'est tenue à Genève du 4 au 6 décembre 2014), elle a cherché à intégrer les critères du SGH et à maintenir une certaine cohérence avec la législation correspondante de l'Union européenne (voir décision 2014/2)²⁰. Dans les deux cas, la Conférence des Parties a demandé au Groupe de travail du développement d'examiner les questions soulevées et d'élaborer les projets d'amendement.

31. Toute modification de l'annexe I, qui concorde actuellement avec le SGH et la directive Seveso III de l'Union européenne, aurait pour effet de rendre le champ d'application de la Convention plus large que celui de ces instruments. Selon les points de vue, il s'agit là d'un inconvénient – car des discordances pourraient apparaître – ou d'un avantage – car, on pourrait ainsi faire référence, dans le cadre de la Convention, à d'autres instruments, tels que la directive de l'Union européenne concernant les déchets de l'industrie extractive²¹.

32. Le Groupe restreint et le Groupe mixte d'experts ont envisagé de modifier l'annexe I de trois manières :

a) En ajoutant une catégorie relative aux résidus miniers dans la partie I. Il s'agirait de créer une ou plusieurs entrées consacrées aux résidus miniers dans la partie I et d'indiquer, pour chacune d'entre elles, la quantité qui justifierait l'application de la Convention. Cela supposerait de définir ce que sont les « résidus miniers ». Cet ajout irait dans le sens des conclusions selon lesquelles les très gros volumes de résidus miniers présentent davantage de risques que les résidus qui pourraient être toxiques ;

¹⁹ Consultable à l'adresse suivante : https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP_Decisions/F_DECISION_2006_2.pdf.

²⁰ Consultable à l'adresse suivante : <https://unece.org/decisions>.

²¹ Consultable à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj>.

b) En ajoutant les substances dangereuses que l'on trouve communément dans les résidus miniers dans la partie II. Cela supposerait de connaître les propriétés courantes des mélanges de résidus miniers et de déterminer quelles substances et quelles quantités justifieraient qu'une activité soit qualifiée de dangereuse au sens de la Convention. Les substances et quantités en question qui ne figurent pas déjà dans la partie 2 devraient y être ajoutées. Pour classer une installation de gestion des résidus miniers comme ayant une activité dangereuse, les Parties devraient alors déterminer si la substance est présente dans le mélange de résidus miniers et, dans l'affirmative, déterminer sa quantité, comme elles le font actuellement. De cette manière, l'annexe I resterait fondée sur la toxicité plutôt que sur les risques physiques ;

c) En ajoutant, dans une nouvelle partie III, un critère de capacité en ce qui concerne les résidus miniers. Il s'agirait de créer de toutes pièces une nouvelle partie, qui reposerait sur la capacité en ce qui concerne les résidus miniers. Il faudrait définir ou rappeler ce que sont les « résidus miniers » et déterminer le volume à partir duquel il devraient être pris en compte. De plus, cet ajout irait dans le sens des conclusions selon lesquelles les très gros volumes de résidus miniers présentent davantage de risques que les résidus qui pourraient être toxiques. Le Groupe restreint a examiné l'idée, proposée précédemment par l'Allemagne, selon laquelle l'ajout d'un critère permettant la prise en compte des installations de gestion des résidus miniers d'une capacité d'un million de m³ en raison des risques élevés qu'elles présentent pourrait constituer un point de départ.

33. Dans le tableau 5, on trouvera la compilation-synthèse de l'évaluation que les membres du Groupe restreint et du Groupe mixte d'experts ont faite de l'option C.

Tableau 5

Résumé de l'évaluation des experts concernant l'option C

<i>Critères</i>	<i>Résumé des avantages</i>	<i>Résumé des inconvénients</i>
Aspects juridiques	Cette option élargit le champ d'application de la Convention et renforce l'efficacité juridique en visant expressément les installations de gestion des résidus miniers ; est conforme à l'objectif de la Convention de prévenir les accidents survenant dans des installations de gestion des résidus miniers, de s'y préparer et d'y faire face ; pourrait augmenter le nombre d'activités considérées comme dangereuses au sens de la Convention.	Cette option requiert d'examiner minutieusement la manière dont toutes les dispositions de la Convention s'appliqueraient à toute nouvelle activité dangereuse couverte par l'amendement ; il faudrait peut-être que le Groupe de travail du développement se réunisse et débattenne, ce qui supposerait d'organiser plus de réunions et d'engager davantage de frais, sans que l'on ait pour autant la certitude que la solution proposée finira par être acceptée par les responsables politiques ; la transposition en droit national pourrait prendre du temps.
Aspects techniques	Cette option garantit que la Convention reflète les connaissances techniques et les pratiques actuelles en matière de gestion des résidus miniers ; permet aux Parties de déterminer plus rapidement que les activités des installations de gestion des résidus miniers sont des activités dangereuses et d'appliquer la Convention en conséquence, ainsi que d'envisager de prendre des mesures plus strictes pour garantir la sécurité ; pourrait inciter les Parties à procéder à un nouveau recensement des installations de gestion des résidus miniers situées sur leur territoire, ce qui permettrait de connaître précisément l'état des installations et les risques qui en découlent.	La prise en compte des résidus miniers dans l'annexe I pourrait poser des difficultés techniques, notamment pour ce qui est de déterminer quelles sont les substances et les quantités associées aux installations de gestion des résidus miniers qui justifient l'application de la Convention et de garantir que l'identification des propriétés dangereuses des résidus miniers est homogène et précise, compte tenu notamment de la diversité des mélanges de résidus miniers ; d'autres orientations relatives à l'application et des ressources supplémentaires destinées à un nouveau recensement des installations de gestion des résidus miniers pourraient être nécessaires ; l'absence de concordance avec le SGH et l'établissement de nouveaux liens avec d'autres cadres de gestion des déchets pourraient donner lieu à des complications.

<i>Critères</i>	<i>Résumé des avantages</i>	<i>Résumé des inconvénients</i>
Aspects liés à la sécurité	Cette option fournit une définition claire des résidus miniers afin d'aider les Parties à concevoir des mesures de sécurité pour les installations de gestion des résidus miniers, à améliorer celles existantes et à les mettre en œuvre et de favoriser la prévention des accidents industriels de manière à protéger le mieux possible les personnes et l'environnement contre les accidents liés à ces installations ; simplifie le classement des installations de gestion des résidus miniers comme ayant des activités dangereuses ainsi que les procédures de notification qui en découlent.	Il pourrait être difficile d'élaborer le projet d'amendement en raison de la diversité des pratiques en matière de gestion des résidus miniers et de la diversité des profils de risque des installations de gestion de ces résidus ; il est compliqué de faire la différence entre les risques liés à la toxicité et les risques physiques, ce qui pourrait pourtant s'avérer nécessaire pour élaborer un tel amendement.
Aspects politiques	Cette option se justifie plutôt facilement, étant donné que les préoccupations concernant la sécurité des installations de gestion des résidus miniers sont manifestes ; sensibilise les hauts responsables à la prise en compte des dangers et des risques liés aux installations de gestion des résidus miniers, renforce leur mobilisation à cet égard et structure les discussions politiques portant sur la sécurité des installations et la coopération et la coordination transfrontalières en la matière.	On ne sait pas précisément quelle Partie engagerait la procédure d'amendement, pas plus qu'on ne sait si toutes les Parties soutiendraient cette procédure ; en outre, il pourrait y avoir des désaccords sur l'approche à suivre, ce qui pourrait retarder la prise de décisions, et sur les priorités et les intérêts des Parties, lesquels peuvent différer.
Évaluation globale	Cette option renforcerait l'application de la Convention aux activités dangereuses des installations de gestion des résidus miniers et établirait les obligations des Parties en la matière. Des experts ont recommandé de combiner les approches en ajoutant une catégorie relative aux résidus miniers dans la partie I ainsi qu'un critère de capacité dans une nouvelle partie III, afin que tant la toxicité que les risques physiques soient pris en considération. Un autre expert a recommandé de faire figurer les résidus miniers dans les substances nommément désignées de la partie II, sur le modèle du nitrate d'ammonium et des engrais. Toutefois, les experts sont convenus que tout amendement nécessiterait de faire preuve de précision aux niveaux juridique et technique et qu'il risquerait de ne pas être politiquement faisable d'adopter un amendement à l'heure actuelle.	

V. Recommandation à l'intention de la Conférence des Parties

34. À sa deuxième réunion (qui s'est tenue en ligne le 14 septembre 2023), le Groupe restreint a examiné les évaluations des options dont on trouve une présentation succincte dans la section IV. Il a mis en évidence les questions fondamentales ci-après dont il convient de tenir compte pour formuler une recommandation à l'intention de la Conférence des Parties. Dans quelle mesure la recommandation doit-elle viser à la fois la toxicité et les risques physiques des résidus miniers, ainsi que l'acidité et l'alcalinité ? Comment ces éléments peuvent-ils être pris en compte dans la voie choisie pour aller de l'avant ? Quels organes ou experts devraient participer aux travaux sur les options recommandées et comment peuvent-ils les mener à bien de manière efficace et rationnelle ? Comment faire pour que, à l'issue des travaux, les Parties puissent appliquer, dans la pratique, les Lignes directrices mises à jour, la décision de la Conférence des Parties ou l'amendement de l'annexe I, sans avoir à mobiliser trop de ressources supplémentaires ou à organiser trop de sessions de formation technique ?

35. **Le Groupe restreint de la sécurité des résidus miniers, appuyé par le Bureau, le Groupe de travail de l'application et le Groupe mixte d'experts, recommande à la Conférence des Parties de chercher, au cours de l'exercice biennal 2025-2026, à combiner les options A et B, afin de les examiner à sa quatorzième réunion :**

a) **S'agissant de l'option A, le Groupe restreint recommande aux experts de mettre au point une méthode technique, afin de doter les Parties d'un outil permettant de réaliser l'analyse des mélanges de résidus miniers au regard de l'annexe I en vue de**

classer leur gestion comme « activité dangereuse » au sens de la Convention. La méthode devrait être intégrée dans les Lignes directrices et être simple et facile à suivre pour les Parties et les autres pays qui appliquent la Convention. Le Groupe restreint recommande, eu égard au principe de précaution, que des critères d'évaluation des niveaux d'alcalinité et d'acidité des mélanges de résidus miniers, qui soient conformes au SGH, et des critères d'évaluation des risques physiques liés aux mélanges de résidus miniers soient également intégrés dans les Lignes directrices. Il est d'avis que, dans le cadre de la mise à jour des Lignes directrices, le critère relatif au lieu devrait rester inchangé pour le moment ;

b) S'agissant de l'option B, le Groupe restreint recommande, aux fins de l'adoption des Lignes directrices mises à jour, d'établir un projet de décision à l'intention de la Conférence des Parties dans lequel celle-ci exhorterait les Parties et les autres pays à appliquer les Lignes directrices mises à jour et clarifierait en quoi la Convention sur les accidents industriels s'applique aux installations de gestion des résidus miniers, y compris compte tenu de la diversité des mélanges de résidus miniers et des installations de gestion des résidus miniers. Dans la décision, la Conférence des Parties devrait également exhorter les Parties et les autres pays qui appliquent la Convention à appliquer le principe de précaution lorsqu'ils décident si la Convention s'applique à des installations particulières de gestion des résidus miniers, en particulier celles dans lesquelles on trouve des mélanges de résidus qu'il est toujours difficile, d'un point de vue technique, de classer au regard de la Convention. En outre, elle devrait présenter les outils existants qui permettent de faire face aux dangers et aux risques liés aux installations de gestion des résidus miniers.

36. Le Groupe restreint a examiné l'option C ainsi que les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à ce que la Conférence des Parties envisage une option juridiquement plus contraignante ; il est toutefois convenu qu'il valait mieux procéder par étapes dans le contexte de la Conférence des Parties.

37. Compte tenu de la demande croissante de minéraux et de produits de l'exploitation minière, qui aura pour effet d'augmenter le nombre d'installations de gestion des résidus miniers, ainsi que de la nécessité de prendre en considération les dangers et les risques liés à ces installations dans le cadre de la Convention, le Bureau, à sa cinquante-troisième réunion (qui s'est tenue à Helsinki les 11 et 12 octobre 2023), est convenu de transmettre à la Conférence des Parties la recommandation formulée par le Groupe restreint pour que celle-ci y donne suite au cours de l'exercice biennal 2025-2026²². À sa quarante-neuvième réunion (qui s'est tenue à Genève les 31 janvier et 1^{er} février 2024), le Groupe de travail de l'application s'est prononcé en faveur de la recommandation et a souligné l'intérêt qu'il y avait à mettre au point une méthode technique qui facilite la réalisation de l'analyse des mélanges de résidus miniers et leur classement au regard de l'annexe I²³. À sa réunion qui s'est tenue à Bratislava, selon des modalités hybrides, le 24 avril 2024, le Groupe mixte d'experts a également indiqué qu'il était favorable à ce que la recommandation soit transmise à la Conférence des Parties. Des membres du Groupe mixte d'experts ont formulé les suggestions suivantes concernant la procédure de mise à jour des Lignes directrices : il faudrait veiller à ce que les Lignes directrices aient un caractère universel, afin que les États non Parties puissent également les mettre à profit pour améliorer la sécurité de la gestion des résidus miniers (Hongrie) ; il faudrait préciser la manière dont l'indice de dangerosité des résidus miniers et l'indice de risque des résidus miniers seraient utilisés, étant donné qu'ils ont été modifiés au fil du temps (Roumanie) ; il faudrait veiller à ce que la méthode technique soit facile d'utilisation (Serbie).

²² CP.TEIA/2023/B.4/Decisions Report, p. 3, décision 17. Consultable à l'adresse suivante : <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Industrial-Accidents/events/378701>.

²³ CP.TEIA/2024/WGI.1/Minutes, par. 26. Consultable à l'adresse suivante : https://unece.org/sites/default/files/2024-05/WGI49%20draft%20minutes_final_clean.pdf.

38. Pour faciliter l'adoption de la recommandation formulée au paragraphe 35, le Groupe restreint a élaboré un projet de décision connexe sur le classement des installations de gestion des résidus miniers comme ayant des activités dangereuses (ECE/CP.TEIA/2024/11), dans lequel il décrit les critères de base applicables à la mise au point de la méthode technique, laquelle doit être intégrée dans les Lignes directrices. Ce projet sera soumis à la Conférence des Parties pour examen à sa treizième réunion.
