

14.086

**Message  
relatif à l'approbation de la Convention de Minamata  
sur le mercure**

du 19 novembre 2014

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de la Convention de Minamata sur le mercure.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 novembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Le 10 octobre 2013, la Suisse et 91 autres Etats ont signé à Kumamoto (Japon) la Convention de Minamata sur le mercure, actuellement en attente de ratification. Ce texte permettra de réduire l'utilisation du mercure dans le monde et ainsi de protéger l'environnement et la santé humaine de cette substance toxique. La Suisse a largement contribué à la conclusion de la convention.*

### Contexte

*Le mercure et ses composés continuent d'être utilisés dans le monde entier. Or, manipulé de façon inadéquate, le mercure peut avoir des conséquences dramatiques pour l'être humain et l'environnement, ainsi qu'en témoigne l'intoxication au mercure survenue dans la baie de Minamata (Japon), qui a coûté la vie à environ 3000 personnes et porté durablement atteinte à la santé de 65 000 autres. Grâce à l'adoption de prescriptions efficaces, les émissions de mercure mesurées en Suisse sont devenues négligeables, mais comme les composés du mercure peuvent être véhiculés dans le monde entier par l'air, l'eau, la chaîne alimentaire, les déchets et certains produits, les mesures prises à l'échelle nationale ne suffisent pas à prévenir efficacement les risques. La mise en œuvre de la convention revêt dès lors également une grande importance pour l'environnement et pour la santé de la population en Suisse. C'est toutefois dans les pays en développement, dans les pays émergents et dans les pays dont les normes environnementales accusent un certain retard par rapport aux possibilités techniques et économiques que les besoins les plus urgents en matière de mise en œuvre se font sentir et que l'application de la convention aura des répercussions particulièrement positives.*

*En tant qu'initiatrice des négociations et de participante active, la Suisse a contribué de manière décisive à maintenir un niveau élevé d'exigences pour les mesures définies dans la convention et à définir un cadre réglementaire pour l'utilisation du mercure sur l'ensemble de son cycle de vie. Elle a confirmé ainsi son rôle de premier plan dans la gestion des substances chimiques et des déchets à l'échelle planétaire. Pour des raisons d'efficacité et d'économies, la Suisse est en faveur d'une intégration du secrétariat de la Convention de Minamata dans le secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm. Le rayonnement de Genève en tant que haut lieu de la politique internationale s'en trouverait par ailleurs renforcé.*

### Contenu du projet

*La Convention de Minamata définit des règles contraignantes au niveau international concernant l'utilisation du mercure et contribue à lutter à l'échelle planétaire contre les conséquences dangereuses du mercure et de ses composés. Grâce à la convention, l'utilisation du mercure est restreinte autant que possible tant dans le circuit économique que dans le cycle des matériaux, et des règles sont définies pour protéger l'environnement et la santé humaine contre les teneurs résiduelles en mercure.*

---

---

*La Convention de Minamata interdit l'ouverture de nouvelles mines de mercure et fixe un terme à l'exploitation des mines existantes. Elle restreint également le commerce international de mercure: celui-ci nécessite l'approbation écrite préalable du pays importateur et n'est autorisé qu'en vue des utilisations prévues dans la convention ou en vue de son élimination. Les produits contenant du mercure tels que les thermomètres ou les piles au mercure, ainsi que les processus industriels comme la production de chlore-alcali par électrolyse, sont interdits à partir d'une certaine date, car ils peuvent être remplacés par des produits équivalents. Les amalgames dentaires ne sont pas totalement interdits, mais des mesures sont définies en vue de réduire leur utilisation. Les pays dans lesquels est pratiquée l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or ont l'obligation de réduire et, dans la mesure du possible, d'éliminer complètement l'utilisation du mercure dans ce secteur. Des mesures sont définies pour limiter les émissions des sources les plus importantes, telles que les centrales électriques et les chaudières industrielles alimentées au charbon, les installations de production de métaux non ferreux, les usines d'incinération des ordures ménagères et les fabriques de ciment. Enfin, des dispositions sont mises en place pour garantir que le stockage provisoire des réserves inutilisées de mercure et des déchets contenant du mercure soit sûr et respectueux de l'environnement, que la gestion et l'élimination de ces réserves et déchets soient appropriées et que leur commerce transfrontière réponde aux exigences de la Convention de Bâle.*

*La convention contient un mécanisme efficace pour contrôler que les parties respectent leurs engagements. Le financement du renforcement des capacités et de la coopération technique entre les parties est assuré par le biais du Fonds pour l'environnement mondial, ce qui correspond aux souhaits de la Suisse. Un programme international spécifique a par ailleurs été mis en place à la demande expresse des pays en développement.*

*La Conférence des parties est responsable du développement de la convention, de la surveillance et de la régulation du mécanisme de financement et de l'élaboration de directives techniques et organisationnelles. Outre le fait que la Suisse assumera certaines obligations financières en tant que partie à la convention, sa candidature à l'accueil du siège du secrétariat aura des incidences financières. Les coûts globaux sont estimés à trois millions de francs par an environ, auxquels viendront s'ajouter les coûts liés à la création d'un poste supplémentaire à mi-temps auprès de la Confédération.*

*La Suisse s'étant déjà dotée d'une réglementation sur les substances chimiques, l'entrée en vigueur de la convention n'aura que des conséquences marginales pour les cantons et l'économie suisse. Les seules entreprises directement touchées seront celles qui récupèrent le mercure présent dans les déchets en vue de leur commercialisation.*

# Message

## 1 Présentation de l'accord

### 1.1 Contexte

Le mercure fait partie des métaux dits lourds. Liquide à température ambiante, il libère des vapeurs hautement toxiques. Du fait de ses propriétés techniques et chimiques, il continue d'être utilisé partout dans le monde, dans bon nombre de procédés industriels, par exemple dans la chimie, dans des produits phytosanitaires, dans des appareils de mesure et pour l'extraction aurifère à petite échelle. Les principales sources d'émissions sont l'extraction aurifère au moyen de mercure, les fumées de centrales à charbon et d'autres processus de combustion, l'incinération inappropriée de déchets contenant du mercure et divers procédés industriels faisant intervenir le mercure. Une fois dans l'environnement (dans l'eau ou dans les sols), le mercure peut se transformer en divers composés, qui se disséminent dans l'air et dans l'eau. Ces composés sont absorbés par les microorganismes et les petits organismes vivants présents dans les eaux et dans les sols, et ne sont éliminés que très lentement. C'est ainsi que le mercure s'accumule (par ex. dans le corps des poissons se nourrissant de plancton) à mesure que l'on remonte dans la chaîne alimentaire, pour aboutir dans le corps humain.

Le mercure et ses composés sont fortement toxiques et présentent des risques importants pour la santé humaine et l'environnement. L'absorption d'une dose très réduite de composés de mercure peut s'avérer mortelle pour un être humain. Cependant, le danger réel, et le plus fréquent, provient des empoisonnements chroniques. A très petites doses déjà, l'absorption régulière de mercure peut en effet provoquer des troubles neurologiques, endommager les poumons et le système immunitaire et agir comme un poison cellulaire dans le foie, les reins et le cerveau. Le développement intellectuel des fœtus, des nouveau-nés et des jeunes enfants peut s'en trouver gravement entravé. C'est la catastrophe de Minamata qui a alerté l'opinion mondiale sur les conséquences dramatiques des empoisonnements au mercure. Des décennies durant, une usine chimique opérant dans cette ville japonaise a déversé ses effluents non filtrés, chargés de composés de mercure, dans la mer. Accumulé par les poissons, qui constituent un pilier de l'alimentation de la population locale, le mercure a provoqué de graves intoxications: quelque 3000 personnes ont perdu la vie et 65 000 autres ont subi des dommages irréversibles.

Grâce à la mise en œuvre efficace de dispositions légales ad hoc, on n'enregistre plus en Suisse d'émissions notables de mercure. Toutefois, les mesures prises à l'échelon national ne suffisent pas à prévenir la totalité des risques pour la santé et l'environnement, étant donné que le mercure ne reste pas confiné près de la source des émanations, mais se répand dans l'atmosphère et voyage dans le monde entier via la chaîne alimentaire et les produits.

Le premier pas vers une réglementation à l'échelle planétaire a été l'adoption, en 1998 à Aarhus (Danemark), du protocole à la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif aux métaux lourds<sup>1</sup>. En vigueur depuis 2003, le protocole a

<sup>1</sup> RS 0.814.326

été ratifié par 32 pays d'Europe et d'Amérique du Nord, dont la Suisse le 14 novembre 2000). Il a pour but de contrôler les émissions de métaux lourds – notamment le plomb, le cadmium et le mercure – qui subissent un transport atmosphérique transfrontalier à longue distance. En Europe, il a été possible de réduire de 60 % les émissions de mercure entre 1990 et 2010. En décembre 2012, les parties ont adopté une modification du protocole sur les métaux lourds afin d'adapter les exigences de réduction des émissions d'installations industrielles à l'état de la technique. Un accord régional ne constitue toutefois pas une solution suffisante pour résoudre la problématique du mercure à l'échelle mondiale: un pays peut certes interdire l'importation de produits contenant du mercure et surveiller à grands frais le respect des valeurs limites, par ex. dans les poissons destinés à la consommation humaine, mais cela ne le protège pas contre la pollution transfrontière liée aux vapeurs de mercure et aux composés volatils du mercure. Seules des mesures prises à la source peuvent offrir une protection complète et adéquate contre les émissions de mercure, en Suisse comme ailleurs.

Or les sources de pollution se situent fréquemment dans les pays en développement, pour lesquels la pollution au mercure constitue un des problèmes environnementaux et sanitaires majeurs. La réglementation mondiale de la problématique du mercure constitue donc également une priorité en termes d'aide au développement. C'est pour ces différentes raisons que la Suisse s'engage activement et en première ligne depuis de nombreuses années pour l'élaboration d'un accord international sur le mercure.

## 1.2 Dérroulement des négociations

En 2002, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a publié un rapport détaillé qui recensait les études scientifiques corroborant la portée planétaire des effets néfastes du mercure<sup>2</sup>. Réagissant à la publication de ce rapport, la Suisse et la Norvège ont demandé la mise en place de réglementations internationales contraignantes concernant le mercure et les autres métaux lourds. Une fois surmontée la résistance initiale opposée par les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde et la Chine, les ministres de l'environnement réunis en 2009 à l'occasion de la 25<sup>e</sup> séance plénière du Conseil d'administration du PNUE ont avalisé un mandat portant sur la négociation d'un accord international contraignant sur le mercure.

Les négociations ont débuté en juin 2010. La Suisse a joué un rôle clef tout au long du processus qui a suivi: ayant constitué et dirigé un groupe de pays partageant les mêmes vues, elle a influé de manière décisive sur les négociations et apporté un appui tant technique que financier.

Les points difficiles à négocier concernaient en particulier:

- le mécanisme de financement;
- la différenciation entre pays en développement et pays industrialisés;
- la manière de concevoir l'interdiction (interdiction généralisée avec des exceptions ou liste de substances et de procédés spécifiquement interdits);

<sup>2</sup> Evaluation mondiale du mercure, IOMC (Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques), décembre 2002, Genève, Suisse.

- le mécanisme de contrôle du respect des engagements;
- les délais transitoires applicables;
- les valeurs limites d'émissions;
- le traitement de l'extraction aurifère à petite échelle et
- l'implication des Etats-Unis d'Amérique dans la procédure contraignante de consentement préalable en connaissance de cause.

Les négociations se sont achevées comme prévu en janvier 2013 à Genève, au terme de cinq cycles de négociations. Le 10 octobre 2013, 91 pays et l'Union européenne ont signé la convention à Kumamoto, au Japon. Pour que la convention puisse entrer en vigueur, 50 ratifications sont nécessaires, processus qui devrait durer environ trois ans. Les Etats-Unis d'Amérique ont d'ores et déjà ratifié le texte et sont la première partie à la convention.

### **1.3                    Résultat des négociations**

La Convention de Minamata définit des règles internationales contraignantes pour le mercure. Ces règles s'appliquent indifféremment aux pays industrialisés et aux pays en développement. Adoptant une approche globale, la convention suit l'entier du cycle de vie du mercure: elle contient des dispositions contraignantes visant à limiter l'offre de mercure et à en réglementer le commerce; elle restreint l'usage du mercure dans les produits, les processus et les domaines d'application tels que l'extraction d'or artisanale et à petite échelle; et elle définit des mesures destinées à limiter les émissions et à garantir l'utilisation des meilleurs procédés et techniques économiquement supportables. La convention engage par ailleurs les Etats signataires à assurer le stockage (définitif) sûr et écologiquement rationnel du mercure et des déchets contenant du mercure. Grâce à ce texte, l'utilisation du mercure sera réduite autant que possible dans le circuit économique comme dans le circuit des matériaux, et des règles destinées à protéger la santé humaine et l'environnement seront définies pour le mercure résiduel.

### **1.4                    Aperçu du contenu de l'accord**

La Convention de Minamata réglemente notamment les domaines suivants:

- interdiction d'ouvrir de nouvelles mines de mercure et limitation à quinze ans après l'entrée en vigueur de la convention du droit d'exploiter les mines existantes;
- restriction du commerce international de mercure aux applications autorisées par la convention ou à des fins de stockage provisoire dans le respect de l'environnement et obligation d'obtenir l'assentiment écrit préalable de l'Etat importateur;
- abandon, à partir d'une date donnée, des produits et procédés exploitant le mercure pour lesquels il existe des équivalents;
- obligation d'utiliser le mercure excédentaire issu des installations d'électrolyse chlore-alcali uniquement dans le même secteur industriel et d'en assurer

le stockage et l'élimination de façon sûre et respectueuse de l'environnement;

- élaboration de mesures concrètes visant à réduire l'utilisation d'amalgames dentaires contenant du mercure;
- définition de mesures de réduction pour les principales sources d'émissions;
- obligation faite aux pays pratiquant l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or d'élaborer un plan visant à restreindre l'utilisation de mercure dans ce secteur et, si possible, à l'éliminer complètement;
- définition de dispositions visant à garantir un stockage provisoire sûr et écologiquement rationnel, une gestion adéquate et l'élimination des déchets contenant du mercure;
- mise en place d'un mécanisme rationnel et efficace destiné à contrôler que les parties à la convention respectent leurs engagements et, au besoin, à mettre en œuvre des mesures adéquates pour en assurer le respect.
- financement multilatéral cohérent et efficace par le biais du Fonds pour l'environnement mondial, en association avec d'autres mécanismes de financement subsidiaires.

## 1.5 Appréciation

En sa qualité d'initiatrice des négociations et de participante active, la Suisse a contribué de façon décisive à maintenir un niveau d'exigences élevé concernant les mesures prévues dans la convention, et à assurer une réglementation exhaustive du mercure sur l'ensemble de son cycle de vie. Elle a ainsi confirmé son rôle de premier plan dans la définition d'une politique internationale de gestion des substances chimiques et des déchets.

La Convention de Minamata représente un succès notable pour la politique internationale de l'environnement et prouve qu'il est encore possible de trouver des solutions ambitieuses sur le plan multilatéral. La Suisse œuvrera en faveur de l'intégration du secrétariat de la nouvelle convention dans le secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, sis à Genève, ce qui renforcera le rayonnement international de Genève et sa position en tant que centre de compétences international pour la gestion des déchets et des substances chimiques.

## 2 Commentaire des dispositions de l'accord

### *Art. 1 et 2* Objectif et définitions

L'objectif de la convention est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure (*art. 1*).

Les dispositions de la convention s'appliquent aux parties, soit aux Etats et aux groupes d'Etats réunis au sein d'une organisation régionale d'intégration économique (UE, par ex.) qui l'ont ratifiée.

L'art. 2 contient les définitions de termes techniques ou légaux importants dans le cadre de la convention.

### Art. 3 Sources d'approvisionnement en mercure et commerce

L'art. 3 définit des mesures destinées à restreindre l'offre commerciale de mercure et de certains composés du mercure et à contrôler les canaux d'échanges commerciaux. Il ne s'applique pas au mercure utilisé à des fins de recherche, ni aux composés du mercure naturellement présents à l'état de traces dans des minéraux ou des vecteurs énergétiques fossiles, ni aux produits contenant du mercure ajouté. Les mesures les plus importantes sont les suivantes:

- les parties ne peuvent plus ouvrir de nouvelles mines de mercure et doivent fermer les mines existantes dans un délai de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention;
- le mercure peut uniquement être exporté en vue d'une utilisation expressément autorisée par la convention ou d'un stockage provisoire écologiquement rationnel;
- les parties doivent recenser leurs stocks et sources d'approvisionnement en mercure et en faire état;
- elles ne peuvent utiliser le mercure excédentaire provenant de la mise hors service d'usines d'électrolyse de chlore-alcali par amalgamation que dans le même secteur industriel ou doivent en assurer l'élimination et le stockage final de façon sûre et respectueuse de l'environnement;
- Les parties ne peuvent autoriser l'exportation de mercure qu'à certaines conditions:
  - si le mercure est exporté à destination d'une partie, celle-ci doit avoir donné son consentement écrit et il doit être établi que le mercure est soit destiné à une utilisation autorisée par la convention, soit stocké de manière sûre et respectueuse de l'environnement,
  - si le mercure est exporté vers un Etat non-partie, celui-ci doit pouvoir attester d'un niveau de protection pour l'être humain et l'environnement comparable à celui exigé par la convention et il doit être établi que le mercure est soit destiné à une utilisation autorisée par la convention, soit stocké de manière sûre et respectueuse de l'environnement;
- l'importation depuis un Etat non-Partie n'est admise que si ce dernier peut prouver que le mercure provient de sources autorisées par la convention;
- d'ici à la première Conférence des parties, ces dernières doivent élaborer des lignes directrices communes concernant l'identification des stocks de mercure et donner une forme concrète aux mesures de contrôle des échanges commerciaux.

### Art. 4, 5 et 6 Produits, procédés et dérogations

Les produits contenant du mercure et les procédés exploitant cette substance pour lesquels il existe des équivalents seront interdits à compter d'une certaine date. Les modalités sont réglées dans les *annexes A et B* de la convention. Une procédure spéciale est prévue pour l'octroi de dérogations temporaires.

Les principaux produits interdits à compter de 2020 aux termes de l'*art. 4* en relation avec l'*annexe A, 1<sup>re</sup> partie* sont les suivants: thermomètres, piles, cosmétiques, divers types de lampes, appareils de mesure médicaux, commutateurs. S'il existe pour les amalgames dentaires diverses solutions de remplacement à base de polymères ou de céramique, ces dernières sont relativement coûteuses et nécessitent des infrastructures (eau, électricité) et une logistique (systèmes de distribution) qui ne sont pas toujours disponibles dans les pays en développement. C'est pourquoi les amalgames dentaires ne sont pas interdits. Les parties s'engagent toutefois à prendre des mesures concrètes visant à restreindre l'utilisation d'amalgames et à réduire les émissions issues des amalgames dentaires dans l'atmosphère et dans les eaux, mesures détaillées dans l'*annexe A, 2<sup>e</sup> partie*.

Deux procédés chimico-techniques sont interdits aux termes de l'*art. 5, par. 2* en relation avec l'*annexe B, 1<sup>re</sup> partie*: les installations d'électrolyse chlore-alcali par amalgamation à compter de 2025 et la production d'acétaldéhyde utilisant du mercure ou des composés de celui-ci comme catalyseurs à compter de 2018. Pour trois autres procédés chimico-techniques, les parties sont tenues aux termes de l'*art. 5, par. 3*, en relation avec l'*annexe B, 2<sup>e</sup> partie*, de prendre des mesures contraignantes de réduction des émissions, assorties pour certaines de valeurs cibles mesurables.

L'*art. 6* autorise les parties à demander des dérogations dans un cadre strictement délimité. La date d'abandon définitif d'un certain produit ou procédé peut ainsi être prorogée au maximum deux fois pour une période de cinq ans. Les dérogations doivent être demandées au moment où un Etat adhère à la convention ou lorsqu'un produit ou un processus est inscrit à l'*annexe A* ou *B*. Toute demande de dérogation doit être dûment justifiée. Les dérogations obtenues par les parties et les justifications ad hoc seront inscrites dans un registre accessible au public.

#### *Art. 7*                    Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or

L'*art. 7* définit diverses réglementations et mesures destinées à restreindre l'utilisation de mercure dans l'exploitation aurifère à petite échelle. L'utilisation inadéquate et mal maîtrisée de mercure dans ce contexte constitue un grave problème dans nombre de pays en développement. Au vu des expériences faites dans le cadre de la coopération suisse au développement, on a toutefois renoncé au cours des négociations à imposer une interdiction généralisée du mercure dans ce domaine. Etant donné que le secteur de l'exploitation aurifère à petite échelle se trouve dans une zone grise sur le plan juridique, une interdiction serait inopérante et ne remplirait pas son objectif. La convention engage de ce fait les Etats où l'exploitation aurifère à petite échelle est pratiquée à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action national, dans l'idée de restreindre l'utilisation de mercure dans ce secteur et, si possible, de l'éliminer entièrement. La Suisse apportera son soutien aux pays en développement pour l'élaboration de leurs plans d'action, dès la période comprise entre la signature de la convention et son entrée en vigueur (phase intermédiaire).

L'*annexe C* règle en détail le contenu des plans d'action nationaux. Ceux-ci doivent en particulier interdire les pratiques nocives pour l'environnement et pour la santé humaine et favoriser la régularisation et la réglementation de ce secteur souvent marginalisé. Ils peuvent par ailleurs d'introduire sur une base volontaire des instruments de marché et des normes favorisant une extraction aurifère n'utilisant pas de mercure. Le projet *Better Gold Initiative*, soutenu par la Suisse, constitue un instrument utile à cet égard: il a pour but d'encourager, en collaboration avec les divers

acteurs impliqués dans la chaîne de valeur ajoutée de l'or (mines, marchands, raffineries, horlogerie et joaillerie), les travailleurs du secteur de l'extraction aurifère à adopter des méthodes viables sur les plans tant environnemental que social et notamment à utiliser des méthodes d'extraction sans mercure.

#### *Art. 8* Emissions

La Convention de Minamata prescrit des mesures de réduction pour les principales sources d'émissions polluantes. Il s'agit en particulier des installations industrielles mentionnées dans l'*annexe D*, une distinction étant opérée entre installations existantes et nouvelles installations. Une installation est réputée nouvelle dès lors qu'elle a été construite ou modifiée substantiellement au moins un an après l'entrée en vigueur de la convention pour la partie concernée ou au moins un an après l'inscription du produit ou du procédé considéré à l'*annexe D*.

Pour les nouvelles installations, la convention exige l'application des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales. Par «meilleures techniques disponibles», on entend aux termes de l'*art. 2* les techniques les plus efficaces pour prévenir et, lorsque cela s'avère impossible, réduire les émissions atmosphériques et les rejets de mercure dans l'eau et le sol et leur incidence sur l'environnement dans son ensemble, en tenant compte des paramètres économiques et techniques entrant en considération pour une partie donnée ou une installation donnée située sur le territoire de cette partie. Par «meilleures», on entend au sens de l'*art. 2* les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l'environnement dans son ensemble. Pour les installations existantes, les parties s'engagent à élaborer des mesures tenant compte de la situation nationale et à les appliquer dans le cadre d'un plan de mise en œuvre national. Elles s'engagent par ailleurs à établir et à tenir à jour un inventaire des émissions des sources pertinentes.

D'ici à la première Conférence des parties, les parties sont tenues d'élaborer des instructions concernant la définition des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales, des objectifs de réduction et des valeurs limites d'émissions.

#### *Art. 9* Rejets

Les parties sont tenues d'identifier dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la convention les diverses catégories de sources ponctuelles pertinentes à l'origine des rejets de mercure. Les parties sur le territoire desquelles se trouvent des sources pertinentes sont tenues d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures visant à réduire ces rejets. Elles peuvent pour ce faire définir des valeurs limites de rejets dans le sol et dans les eaux ou exiger des installations industrielles concernées qu'elles appliquent les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales. Elles sont par ailleurs tenues d'établir et de tenir à jour un inventaire des rejets des sources pertinentes.

Les parties s'engagent également à élaborer et adopter aussi vite que possible des lignes directrices et des outils d'aide à la mise en œuvre des obligations découlant de l'*art. 9*.

*Art. 10, 11 et 12* Stockage provisoire et gestion écologiquement rationnels  
du mercure, des déchets de mercure et des sites contaminés

Une partie peut uniquement procéder au stockage provisoire de mercure et de composés du mercure si elle respecte les directives de protection de l'environnement et que ces substances sont destinées à une utilisation autorisée.

Sont considérés comme des déchets de mercure le mercure, les composés du mercure et les substances ou objets contenant du mercure en quantité supérieure aux seuils pertinents au sens de l'*art. 11, al. 2*, et que l'on élimine, que l'on a l'intention d'éliminer ou que l'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions nationales ou de la convention. Les dispositions de la convention relatives à la gestion appropriée, à l'élimination et aux mouvements transfrontières des déchets concordent avec celles de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle)<sup>3</sup>. Par ailleurs, aux termes de l'*art. 11, al. 3, let. c*, les parties à la Convention de Bâle (la Suisse est partie à la convention) ne peuvent transporter de déchets de mercure par-delà leurs frontières nationales qu'à des fins d'élimination écologiquement rationnelle.

Les dispositions de l'*art. 12* régissant l'assainissement des sites contaminés sont de nature générale. Elles précisent simplement que chaque partie s'efforce d'élaborer une stratégie appropriée pour identifier et évaluer les sites contaminés par du mercure ou des composés du mercure. Les actions visant à assainir ces sites doivent être menées d'une manière écologiquement rationnelle et comporter une évaluation des risques pour l'être humain et pour l'environnement.

Il est nécessaire de déterminer des valeurs limites pour la définition des déchets de mercure, des directives pour le stockage provisoire et le stockage définitif du mercure ou des déchets de mercure, ainsi que des informations relatives à l'assainissement des sites contaminés. Les décisions et directives ad hoc seront préparées par des groupes d'experts et approuvées par la Conférence des parties. Une coopération est prévue avec les organes de la Convention de Bâle pour assurer le contrôle des mouvements transfrontières de déchets et pour préparer les directives techniques concernant l'élimination du mercure.

*Art. 13 et 14* Financement et assistance technique

Le mécanisme de financement mis en place pour le renforcement des capacités et pour l'assistance technique au sens de l'*art. 13* comprend deux éléments. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) constitue le mécanisme central de financement de la convention, ce qui correspond au souhait de la Suisse de voir le FEM jouer ce rôle pour toutes les questions environnementales à l'échelle planétaire. De plus, à la demande instantane des pays en développement, un programme international spécifique a été mis en place pour soutenir le renforcement des capacités et l'assistance technique. La Conférence des parties définira lors de sa première réunion l'institution existante qui sera en charge du programme et fournira à cette institution des orientations concernant notamment la durée du programme, les stratégies globales, les priorités programmatiques et les critères d'éligibilité relatifs à l'accès aux ressources. Tous les pays sont invités à fournir une contribution financière, sur une base volontaire. Le secteur privé est lui aussi invité à soutenir le mécanisme de financement. Aux termes de l'*art. 14*, ce mécanisme sera complété

par d'autres sources de financement existantes aux niveaux bilatéral, multilatéral ou régional et sera assorti d'une assistance technique et d'un encouragement au transfert de technologies.

*Art. 15* Comité de mise en œuvre et du respect des obligations

Un comité spécial est chargé de promouvoir l'application de la convention et d'examiner le respect des engagements pris par les parties. Cet instrument revêt une importance cruciale pour la mise en œuvre effective de la convention. Cette dernière définit en détail les mécanismes de déclenchement d'une procédure, la composition et les principales règles de conduite du comité, ainsi que les mesures envisageables en cas de non-respect des engagements. Ainsi, le comité pourra commencer son travail dès l'entrée en vigueur de la convention. Il élaborera dans un premier temps son règlement intérieur, qui sera soumis à l'approbation de la Conférence des parties à sa deuxième réunion.

La réglementation détaillée du comité et de son action constitue un succès majeur pour la Suisse, qui s'est engagée résolument en sa faveur. D'autres conventions internationales telles que la Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international<sup>4</sup> et la Convention de Stockholm du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants<sup>5</sup> ne sont pas dotées d'une réglementation aussi détaillée, ce qui explique l'impossibilité de mettre en place un comité d'application à ce jour.

*Art. 16* Aspects sanitaires

L'un des objectifs est de protéger la santé humaine des effets négatifs du mercure. Même si la plupart des mesures définies dans la convention visent cet objectif de manière directe ou indirecte, il était important pour certains pays de donner plus de poids à l'aspect de la santé humaine en lui consacrant un article spécifique. L'*art. 16* prévoit d'impliquer davantage encore le secteur de la santé dans la mise en œuvre de la convention, au niveau national comme au niveau international (OMS, OIT).

*Art. 17 et 18* Echange d'informations, information, sensibilisation et éducation du public

Tant l'échange d'informations entre les parties que la communication avec le public constituent des aspects essentiels. Conformément à l'*art. 17*, les parties doivent échanger des informations concernant les questions écologiques, techniques et sanitaires, et le secrétariat de la convention faire office de plateforme et de facilitateur pour ces échanges. L'*art. 18* engage pour sa part les parties à rendre les informations accessibles au public et à sensibiliser la population aux effets environnementaux et sanitaires du mercure.

<sup>4</sup> RS 0.916.21

<sup>5</sup> RS 0.814.03

*Art. 19* Recherche-développement et surveillance

Les parties sont tenues d'établir des inventaires recensant les types d'utilisation et de consommation, les émissions atmosphériques et les rejets de mercure dans les eaux et les sols en se fondant sur les réseaux de surveillance du mercure et les programmes de recherche existants. L'établissement de tels inventaires est une base indispensable à la mise en œuvre de la convention. La Suisse prévoit d'apporter son soutien aux pays jouant un rôle clef à cet égard.

*Art. 20 et 21* Plans de mise en œuvre et rapports

À la différence de la rédaction d'un plan général de mise en œuvre, qui repose sur une base volontaire, les rapports nationaux sur l'application de la convention sont obligatoires. La Conférence des parties décidera à sa première réunion de la périodicité et de la présentation des rapports.

*Art. 22* Evaluation de l'efficacité

Une première évaluation de l'efficacité sera effectuée au plus tard six ans après l'entrée en vigueur de la convention.

*Art. 23 et 24* Conférence des Parties et secrétariat

L'*art. 23* prévoit la première réunion de la Conférence des parties se tiendra dans un délai maximal d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention et qu'elle sera suivie de réunions périodiques. La Conférence des parties devra arrêter et adopter par consensus son règlement interne et son budget à sa première réunion. Elle évalue la mise en œuvre de la convention et décide d'éventuels amendements aux annexes.

Conformément à l'*art. 24*, le PNUE est chargé de diriger le secrétariat de la convention. Outre les tâches traditionnelles d'un secrétariat de convention, la Conférence des parties peut expressément le charger de collaborer et de se coordonner étroitement avec les secrétariats d'autres organismes internationaux, en particulier ceux d'autres conventions sur les produits chimiques et les déchets. Les participants à la conférence diplomatique durant laquelle a été signée la convention en octobre 2013 ont expressément soutenu dans leur résolution finale la collaboration étroite entre le secrétariat de la Convention de Minamata et le secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm. Cela correspond globalement au souhait de la Suisse d'intégrer le secrétariat de la Convention de Minamata au secrétariat commun des trois conventions à Genève.

*Art. 25* Règlement des différends

La procédure de règlement des différends définie à l'*art. 25* prévoit soit de recourir à l'arbitrage, soit de porter le différend devant la Cour internationale de Justice. Les règles régissant un éventuel arbitrage sont énoncées dans l'*annexe E*. La procédure correspond à celle généralement adoptée pour les conventions environnementales multilatérales.

*Art. 26 à 28* Amendements à la convention; adoption et amendements des annexes

Aux termes de l'*art. 26*, chaque partie est habilitée à soumettre une proposition d'amendement à la convention; les amendements sont adoptés par la Conférence des parties par consensus ou, au besoin, si tous les efforts pour arriver à un consensus sont vains, à la majorité des trois quarts des parties présentes à la réunion et exprimant leur vote (*art. 26*). Une procédure similaire est applicable aux propositions d'adoption de nouvelles annexes ou d'amendement aux annexes existantes (*art. 27*). Un amendement à la convention n'entre en vigueur qu'à l'égard des parties qui ont exprimé leur consentement, tandis que les amendements aux annexes s'appliquent à l'égard de toutes les Parties, à moins que l'une d'entre elles refuse expressément de donner son accord. Aux termes de l'*art. 28*, chaque partie dispose d'une voix. Le Conseil fédéral définira le mandat de la délégation suisse pour les Conférences des parties au cours desquelles les modifications de la convention ou de ses annexes seront négociées. Les procédures ordinaires relatives à l'interdiction et à la restriction de certaines substances s'appliquent à la transposition des dispositions de la convention dans le droit national.

*Art. 29 et 30* Signature; ratification, acceptation, approbation ou adhésion

La convention était ouverte à la signature les 11 et 12 octobre 2013 à Kumamoto (Japon) et pouvait être signée jusqu'au 9 octobre 2014 au Secrétariat général des Nations Unies à New York. Elle est ouverte à l'adhésion des Etats et des organisations régionales d'intégration économique. L'*art. 30* définit les droits et les devoirs des parties, ainsi que la procédure à suivre pour l'adhésion.

*Art. 31* Entrée en vigueur

La convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

*Art. 32 à 35* Dispositions finales

Aucune réserve ne peut être faite à la convention (*art. 32*). A l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention à l'égard d'une partie, cette dernière peut à tout moment se retirer de la convention par notification écrite adressée au dépositaire. Le retrait prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de réception de la notification par le dépositaire (*art. 33*). Le dépositaire de la convention est le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (*art. 34*). Les versions faisant foi sont celles établies dans les langues officielles des Nations Unies, soit l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe (*art. 35*).

*Annexe A* Produits contenant du mercure ajouté

L'annexe A comporte deux parties. La première énumère les produits dont la production et la commercialisation seront interdites à compter de 2020. Il s'agit en particulier des piles à teneur en mercure relativement importante, des lampes, ampoules et tubes fluorescents dont la teneur en mercure dépasse une certaine valeur, des cosmétiques contenant des composés du mercure, des pesticides, des biocides et

antiseptiques locaux contenant du mercure, ainsi que des instruments de mesure contenant du mercure (à l'exception de ceux destinés aux mesures de haute précision). Des équivalents existent et sont d'ores et déjà disponibles sur le marché. En Suisse et dans l'Union européenne, ces produits sont déjà interdits ou doivent l'être prochainement.

La seconde partie définit les mesures que les parties sont tenues de prendre si elles continuent d'autoriser l'utilisation d'amalgames dentaires.

*Annexe B* Procédés de fabrication dans lesquels du mercure ou des composés du mercure sont utilisés

La première partie de l'annexe B définit les dates d'abandon définitif de deux procédés de fabrication chimico-techniques: l'électrolyse chlore-alcali, qui utilise des électrodes à mercure pour produire du chlore, de la soude caustique et de l'hydrogène, sera interdite à compter de 2025, et la production d'acétaldéhyde au moyen de catalyseurs contenant du mercure le sera à compter de 2018.

La seconde partie de l'annexe B recense trois processus chimiques pour lesquels on ne dispose pour l'heure d'aucun équivalent pour le mercure, mais pour lesquels il convient de prendre différentes mesures pour réduire les quantités de mercure utilisées et les émissions de mercure. Il s'agit des procédés de production de chlorure de vinyle monomère, de méthylate ou d'éthylate de sodium ou de potassium, ainsi que de polyuréthane exploitant des catalyseurs contenant du mercure. L'utilisation de mercure dans ces procédés sera interdite dans un délai de cinq ans à compter du moment où la Conférence des parties aura établi l'existence de catalyseurs sans mercure économiquement et techniquement réalisables.

*Annexe C* Extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or  
Plans d'action nationaux

L'*art. 7* de la convention prévoit que les parties sur le territoire desquelles sont menées des activités d'extraction artisanale et à petite échelle de l'or selon des procédés faisant appel au mercure doivent élaborer un plan d'action national visant à éliminer ces procédés d'extraction. L'annexe C détaille les exigences qu'un tel plan d'action doit remplir.

*Annexe D* Liste des sources ponctuelles d'émissions atmosphériques de mercure et de composés du mercure

Conformément à l'*art. 8*, cette annexe définit cinq catégories de sources ponctuelles, correspondant à cinq types d'installations: les centrales électriques alimentées au charbon, les chaudières industrielles alimentées au charbon, les procédés de fusion et de grillage intervenant dans la production de métaux non ferreux, les installations d'incinération de déchets et les installations de fabrication de ciment.

*Annexe E* Procédure d'arbitrage et de conciliation

L'annexe E définit en détail les règles applicables aux procédures d'arbitrage et de conciliation entre les parties.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

Du fait de son statut de partie à la convention, la Suisse devra assumer diverses responsabilités financières et assurer la mise en œuvre de la convention. Par ailleurs, sa candidature pour accueillir le secrétariat de la convention impliquera elle aussi des conséquences financières.

La Suisse devra s'acquitter de ses cotisations annuelles obligatoires, qui seront calculées selon la clef de répartition usuelle de l'ONU. Le budget ne devant être arrêté que lors de la première Conférence des parties, il n'est pour l'heure pas possible de calculer exactement la future cotisation de membre. Dès la phase intérimaire, il faudra financer le secrétariat intérimaire et ses activités. D'autre part, on attendra de la Suisse, en sa qualité de nation industrialisée, et compte tenu de sa candidature pour accueillir le secrétariat de la convention, qu'elle contribue aux travaux du secrétariat (intérimaire) au-delà de la simple couverture des activités de base couvertes par le budget ordinaire (par ex. pour l'élaboration des directives et des aides techniques susmentionnées). On attendra également d'elle qu'elle contribue aux mécanismes de financement de la convention destinés à assister les pays en développement dans la mise en œuvre du texte. Le financement de la convention repose en premier lieu sur le Fonds pour l'environnement mondial et en deuxième lieu sur un programme international spécifique destiné à soutenir le développement des capacités et l'aide technique. La contribution de la Suisse à la sixième opération de reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial fait l'objet d'un projet spécifique présenté au Parlement, le renouvellement du crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial. La contribution ordinaire de la Suisse à ce programme international, qui sera établie au plus tôt en 2016, sera prise en compte dans le prochain renouvellement du crédit-cadre.

La Suisse s'est portée candidate pour accueillir le siège permanent du secrétariat, pour l'instant intérimaire, établi à Genève et géré par le service Substances chimiques du PNUE. L'objectif de la Suisse est d'assurer l'intégration complète du secrétariat permanent de la Convention de Minamata dans le secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, déjà installé à Genève. Genève se verrait ainsi confirmée et renforcée en tant que centre de compétences pour la gestion des substances chimiques et des déchets à l'échelle internationale. Cette opération permettrait également d'exploiter de manière optimale les synergies dans les domaines technique et financier et d'assurer un développement, une administration et une mise en œuvre efficaces de la convention. Aucun autre pays ne s'est pour l'instant porté candidat pour accueillir le secrétariat de la Convention de Minamata. On ne peut toutefois exclure le dépôt d'une autre candidature, étant donné l'intensification récente de la concurrence entre les places économiques. En élaborant une offre particulièrement attrayante, la Suisse pourrait toutefois dissuader d'autres pays de soumettre la leur. C'est pourquoi on attend de la Suisse qu'elle soumette une offre généreuse, semblable à celles qu'elle avait faites pour les secrétariats des conventions de Rotterdam et de Stockholm. Pour la Convention de Stockholm, la Suisse s'acquitte annuellement de deux millions de francs par an au titre de sa contribution de pays hôte (montant comprenant sa cotisation obligatoire

de membre); elle verse au surplus des contributions volontaires pour un montant de 400 000 francs environ.

Si la candidature de Genève pour accueillir le secrétariat aboutit, la Suisse est prête à s'acquitter de contributions annuelles pouvant aller jusqu'à 2,5 millions de francs (cotisation de membre comprise) et de contributions volontaires à hauteur de 500 000 francs par an environ. Contrairement à la situation applicable à la Convention de Stockholm, la contribution de 2,5 millions de francs par an dont s'acquitterait la Suisse en tant que pays hôte de la Convention de Minamata servirait également à financer un poste dévolu à l'intégration des quatre secrétariats. Ce poste pourrait être confié à un expert suisse, ce qui renforcerait encore le rôle clef que joue la Suisse dans la gestion des déchets et des substances chimiques à l'échelle internationale.

L'accueil d'un quatrième secrétariat à Genève accroîtra encore les exigences envers la Suisse en sa qualité de pays hôte. Elle devra ainsi apporter son soutien à l'organisation de divers événements tels que des rencontres ministérielles, des réunions d'experts ou des inaugurations. Elle devra également veiller à assurer une participation aussi large que possible des délégués des pays en développement aux rencontres organisées en Suisse au titre de la convention. Enfin, des fonds seront nécessaires pour financer diverses activités spécifiques dans l'intérêt de la Suisse. Ces coûts supplémentaires sont estimés à 500 000 francs par an. Pour les trois autres conventions sur les déchets et les produits chimiques, la Suisse débourse, outre ses contributions obligatoires de membre et de pays hôte, un total de 1,2 million de francs par an (400 000 francs par convention) pour des activités de ce type. Les fonds correspondants de 3 millions de francs seront, d'une part, ajoutés au plafond de dépenses alloué à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) à compter du budget 2016 (crédit A2310.0124 Commissions et organisations internationales) (2 millions de francs) et, d'autre part, seront compensés en interne par l'OFEV (1 million de francs). Ces fonds seront intégrés au budget de l'OFEV dans la mesure où il gère déjà les contributions de pays hôte versées par la Suisse pour les conventions de Rotterdam et de Stockholm. Une seule unité administrative sera ainsi responsable de l'ensemble des contributions versées au secrétariat (commun) des conventions sur les déchets et les produits chimiques, garantissant la cohérence de la politique suisse. En accord avec le Département fédéral des affaires étrangères, ces fonds n'ont pas été mentionnés dans le rapport conjoint sur la Genève internationale et son avenir<sup>6</sup>, cette stratégie sur quatre années visant essentiellement à créer des conditions-cadres plus avantageuses et ne prévoyant explicitement pas de contribution pour le soutien à long terme des secrétariats de conventions.

### **3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

La mise en œuvre sur le plan national ainsi que l'accompagnement et le développement de la convention sur le plan international ne seront pas sans effets sur le personnel de la Confédération. L'investissement nécessaire est de deux équivalents temps plein (ETP) environ à l'OFEV, qui seront compensés en interne par des adaptations apportées aux tâches de l'administration.

<sup>6</sup> Le rapport est publié sur le site de l'administration fédérale à l'adresse suivante: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Actualité > Information des médias > Archives des communiqués > Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 27.06.2013.

Le besoin en personnel résulte d'une part de la mise en œuvre technique de la convention au niveau national. D'autre part, la Suisse se doit de prendre une part active à la mise en œuvre stratégique et au développement de la convention, et représenter ses intérêts de manière convaincante et efficace lors des rencontres internationales des parties et des différents groupes de travail. Cela est d'autant plus important que la convention ne fait que définir les mesures dans leurs grandes lignes, et que dans la plupart des domaines, ce sont les parties qui en définissent le détail dans le cadre de leurs rencontres.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les villes, les agglomérations et les régions de montagne**

L'établissement du secrétariat (intérimaire) de la Convention de Minamata à Genève aura des répercussions positives pour la région et renforcera le rayonnement international de Genève ainsi que sa position en tant que centre de compétences international pour la gestion des déchets et des substances chimiques.

### **3.3 Conséquences économiques**

La Suisse ne compte aucune centrale électrique au charbon, source importante d'émissions de mercure au niveau mondial. Pour les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM), les installations d'incinération de déchets spéciaux et les installations de production de chlore, l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)<sup>7</sup> fixe des valeurs limites spécifiques pour les émissions de mercure. Pour toutes les autres installations, elle définit une valeur limite générale à compter d'un flux massique donné. Dans le protocole révisé d'Aarhus sur les métaux lourds<sup>8</sup>, les valeurs limites d'émissions applicables aux installations stationnaires ont été adaptées à l'état de la technique et répondent aux exigences de l'Union européenne en la matière (directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles). Ces valeurs limites sont pour certaines plus sévères que celles de l'OPair, qui ne répondent plus à l'état de la technique dans tous les domaines, ou sont formulées différemment. Il en va ainsi de la valeur limite d'émissions de mercure fixée pour les UIOM, les installations de production de chlore et les fabriques de ciment, qui incinèrent elles aussi des déchets. Des adaptations de l'OPair sont en préparation. L'expérience montre qu'en satisfaisant à l'ensemble des exigences du protocole sur les métaux lourds, on devrait respecter automatiquement les valeurs limites internationales qui seront définies dans le cadre de la convention. Les UIOM suisses ne sont pas directement touchées par la convention, car elles sont d'ores et déjà dotées de dispositifs adéquats d'épuration des gaz de fumées. La convention profitera en fait indirectement aux UIOM, étant donné que la charge en mercure des déchets est appelée à diminuer et que cela réduira les coûts d'exploitation des installations d'épuration des gaz.

<sup>7</sup> RS 814.318.142.1

<sup>8</sup> RS 0.814.326

Concernant la manipulation du mercure et des produits contenant du mercure, la Suisse a imposé des restrictions importantes dès 1986. Les dispositions correspondantes sont régulièrement mises à jour pour être en conformité avec les mesures visant à remplacer le mercure inscrites dans la législation sur les produits chimiques. En accord avec la législation européenne, il est prévu d'abaisser encore les seuils tolérés pour l'utilisation de mercure lors de la quatrième révision de la législation sur les produits chimiques, en interdisant la commercialisation des piles au mercure, des élastomères de polyuréthane et de certains types d'appareils de mesure, ainsi que l'utilisation de mercure dans les procédés d'électrolyse chlore-alcali. Des délais de transition appropriés seront bien entendu ménagés. Il faudra également trouver une solution pour assurer le stockage définitif sûr et respectueux de l'environnement du mercure résiduel provenant de l'unique usine d'électrolyse chlore-alcali du pays, après son passage à un procédé n'utilisant pas le mercure et plus efficace sous l'angle énergétique. La Suisse atteindra ainsi les objectifs fixés dans la convention en matière de produits et de processus avant l'expiration des délais de transition prévus.

Avant l'introduction des restrictions concernant la manipulation du mercure, en 1986, notre consommation annuelle de mercure était estimée à environ 20 t. Elle ne représente plus que 2 t aujourd'hui. Le mercure métallique, utilisé pour les procédés d'électrolyse chlore-alcali par amalgamation, représente la moitié de ce volume. Vient ensuite, avec une part d'environ 20 % dans l'utilisation indigène de mercure, la production de certaines substances chimiques comme les composés phénylmercuriques, utilisés comme additifs dans la production d'élastomères de polyuréthane. Les équipements de mesure et les piles représentent chacun 10 % de la consommation de mercure. Le reste se retrouve dans les lampes à décharge et les amalgames dentaires. Les besoins en mercure de la seule usine suisse d'électrolyse chlore-alcali sont couverts par les circuits nationaux de recyclage (récupération du mercure dans des déchets industriels importés). La quantité récupérée dépassant de loin les besoins de l'industrie suisse, la quasi-totalité de ce mercure est réexportée.

La convention permet les exportations de mercure, à condition que l'Etat importateur donne préalablement son accord par écrit et qu'il soit établi que le mercure sera utilisé à des fins autorisées par la convention ou éliminé de manière sûre et respectueuse de l'environnement. La convention vise en premier lieu à réduire l'offre de mercure, en deuxième lieu à en restreindre fortement les utilisations autorisées, tout en fixant des délais pour l'abandon progressif du mercure dans ces diverses utilisations. Tant les Etats-Unis d'Amérique que l'Union européenne ont édicté il y a des années, donc indépendamment de la Convention de Minamata, une interdiction généralisée d'exportation du mercure. L'exportation et la commercialisation à l'étranger de quantités importantes de mercure récupéré en Suisse à partir de déchets importés vont à l'encontre de l'objectif même de la convention, qui est de réduire les émissions et les rejets anthropiques de mercure. Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance des mesures visant à abaisser les quantités de mercure recyclé exportées par la Suisse et veillera notamment à ce que le mercure exporté par notre pays ne soit pas utilisé dans l'extraction aurifère artisanale à petite échelle. Ces mesures toucheront en particulier une entreprise du secteur du traitement des déchets, qui a ces dernières années exporté des quantités considérables de mercure récupéré dans les déchets. Il est probable que de nombreux pays décideront, en accord avec la convention, d'interdire l'exportation de déchets à des fins de récupération et de revalorisation du mercure. En revanche, la convention accroîtra la demande de

procédés écologiques de traitement des déchets contenant du mercure et de conditionnement du mercure en vue de son stockage définitif. Le procédé de récupération de mercure dans les déchets industriels utilisé en Suisse répond à l'état de la technique et aux exigences légales en matière de limitation des émissions et d'utilisation efficace des ressources. Les conditions sont dès lors idéales pour généraliser le procédé écologiquement acceptable de traitement des déchets contenant du mercure en vue du stockage définitif de la substance et compenser l'interdiction d'exportation du mercure récupéré. La Suisse est en contact étroit avec l'Union européenne concernant cette question et souhaite pouvoir s'accorder avec elle sur des normes aussi exigeantes que possible, garantissant une élimination et un stockage définitif respectueux de l'environnement.

### **3.4 Conséquences sanitaires et sociales**

La mise en circulation de produits contenant du mercure, le commerce et la manipulation appropriée des déchets contenant du mercure et les émissions de mercure tolérables issues de processus industriels et d'UIOM sont déjà soumises à des prescriptions sévères en Suisse. Notre pays satisfait donc déjà en très grande partie aux exigences de la convention. Il profitera toutefois aussi de la diminution des émissions de mercure au niveau planétaire, notamment par la réduction des teneurs en mercure des poissons importés, qui constituent le principal facteur d'exposition de la population suisse au sous-produit toxique qu'est le méthylmercure. De plus, la population suisse bénéficiera également de la diminution attendue des quantités de mercure diffusées dans l'atmosphère.

### **3.5 Conséquences environnementales**

Grâce à l'abaissement des valeurs limites d'émissions et aux mesures édictées et mises en œuvre depuis longtemps concernant les produits et les procédés utilisés en Suisse, les niveaux de pollution au mercure ne sont pas alarmants dans notre pays. Etant donné toutefois que les composés volatils du mercure sont également disséminés dans l'atmosphère et que les charges de mercure augmentent à mesure que l'on remonte la chaîne alimentaire – deux moyens par lesquels le mercure peut se retrouver en Suisse – la mise en œuvre de la convention est importante pour l'environnement en Suisse et pour la santé de la population.

La convention est par ailleurs importante pour la protection de l'environnement au niveau mondial, notamment dans les pays en développement et les pays émergents, ainsi que dans tous ceux dont la législation et les normes environnementales accusent un retard par rapport aux possibilités techniques et économiques. Dans ces pays, les mesures prévues dans le cadre de la convention permettront de limiter les répercussions sur l'environnement et la santé résultant de l'utilisation du mercure dans l'industrie et l'artisanat comme dans les produits d'utilisation courante.

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>9</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>10</sup>. En sa qualité d'initiatrice des négociations et de participante active, la Suisse a contribué de façon décisive à maintenir un niveau d'exigences élevé concernant les mesures prévues dans la convention et à assurer une réglementation exhaustive du mercure sur l'ensemble de son cycle de vie. Elle œuvre par ailleurs en faveur de l'intégration du secrétariat de la nouvelle convention dans le secrétariat commun des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, sis à Genève, ce qui renforcera le rayonnement international de Genève et sa position en tant que centre de compétences international pour la gestion des déchets et des substances chimiques. La Suisse a donc tout intérêt à devenir partie à la convention et à ce que les 50 ratifications nécessaires à son entrée en vigueur soient rapidement réunies.

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

La convention répond à des objectifs importants définis dans la Stratégie pour le développement durable 2012 à 2015<sup>11</sup>, notamment dans ses chapitres «Améliorer l'état de santé de la population» et «Prendre ses responsabilités face aux défis planétaires en matière de développement et d'environnement».

La convention répond par ailleurs aux objectifs de la législation environnementale et de la législation sur les produits chimiques en matière de réduction de la pollution de l'air, de l'eau et des sols et la promotion de solutions de remplacement pour les substances toxiques et écotoxiques utilisées dans les produits et les processus de production.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1 de la Constitution (Cst.)<sup>12</sup>, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst., confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral, en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir

<sup>9</sup> FF 2012 349

<sup>10</sup> FF 2012 6667

<sup>11</sup> Le document est publié sur le site de l'Office fédéral du développement territorial à l'adresse suivante: [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > FR> Thèmes > Développement durable > Stratégie pour le développement durable.

<sup>12</sup> RS 101

aussi l'art. 7a, al. 1, LOGA<sup>13</sup>). En l'absence d'une telle délégation de compétences, l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver le traité en attente de ratification.

## 5.2 **Forme de l'acte à adopter**

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il est de durée indéterminée et qu'il n'est pas dénonçable. La convention est certes conclue pour une durée indéterminée, mais elle peut être dénoncée à tout moment à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa date d'entrée en vigueur, comme le prévoit son art. 33, par. 1. Aux termes de l'art. 33, par. 2, toute dénonciation prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de réception de la notification de dénonciation par le dépositaire.

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale. Par organisation internationale, on entend une personne morale de droit international public, créée par un traité multilatéral et regroupant des Etats ou d'autres sujets de droit international public, dotée d'une personnalité juridique internationale propre et disposant d'organes propres eux-mêmes dotés d'une compétence décisionnelle. La convention ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale répondant à cette définition.

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou lorsque sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. En vertu de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>14</sup>, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont réputées importantes les dispositions qui, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La mise en œuvre de la convention ne requiert pas l'adoption de lois fédérales et n'entraînera qu'une adaptation minimale des ordonnances pertinentes, la plupart des obligations découlant de la convention étant déjà prévues par le droit suisse. En tout état de cause, la convention contient des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.: elle est donc sujette au référendum.

En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation de la convention doit être sujet au référendum. La plupart des dispositions de la convention étant déjà inscrites dans le droit national, la mise en œuvre du texte n'entraînera qu'une adaptation minimale de la législation. La convention n'a donc pas fait l'objet d'une procédure de consultation au sens de l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> RS 172.010

<sup>14</sup> RS 171.10

<sup>15</sup> RS 172.061