

N° 669

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
*sur le projet de loi autorisant la ratification de la **convention de Minamata sur le mercure**,*

Par M. Joël GUERRIAU,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 511 (2014-2015) et 670 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA CONVENTION DE MINAMATA, PREMIER INSTRUMENT INTERNATIONAL CONTRAIGNANT SUR LE MERCURE	7
I. LES RAVAGES CAUSÉS PAR LE MERCURE ET SES COMPOSÉS	7
A. : UNE SUBSTANCE TOXIQUE AUX EFFETS NÉFASTES SUR LA SANTÉ HUMAINE ET L'ENVIRONNEMENT	7
B. LES PRINCIPALES SOURCES D'ÉMISSION ET DE REJET DE MERCURE DANS LA BIOSPHERE	8
1. <i>Dans le monde</i>	8
2. <i>En France</i>	9
II. UN INSTRUMENT QUI RENFORCE LE CADRE JURIDIQUE EXISTANT	10
A. LES AUTRES CONVENTIONS INTERNATIONALES QUI TRAITENT DU MERCURE ET DE SES COMPOSÉS	10
B. LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUR LE MERCURE ET SES COMPOSÉS	12
1. <i>Une utilisation déjà fortement encadrée</i>	12
2. <i>Des aménagements à la marge de la législation européenne : le « paquet mercure »</i>	15
SECONDE PARTIE : LA MISE EN PLACE D'UNE GESTION MONDIALE DU MERCURE	19
I. UNE CONVENTION POUR PROTÉGER LA SANTÉ HUMAINE ET L'ENVIRONNEMENT	19
II. LES OBLIGATIONS DES PARTIES EN VUE DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS ET REJETS DE MERCURE	19
1. <i>L'interdiction de l'exploitation de nouvelles mines de mercure et la cessation de l'exploitation de celles existantes dans un délai de 15 ans</i>	19
2. <i>Le contrôle des échanges commerciaux internationaux de mercure par l'établissement d'une procédure de « consentement écrit »</i>	20
3. <i>La fixation de listes évolutives d'interdiction ou de restriction pour les produits contenant du mercure ajouté (la question des amalgames dentaires)</i>	21
4. <i>La fixation de listes évolutives d'interdiction ou de restriction pour les procédés industriels utilisant du mercure ou des composés de mercure (la question de la fabrication de chlore-alcali)</i>	23
5. <i>Le contrôle de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or utilisant l'amalgamation au mercure et l'obligation d'élaborer des plans d'actions nationaux : la France pourrait se déclarer concernée au titre de l'orpaillage illégal en Guyane</i>	24
6. <i>Le contrôle et la réduction des émissions atmosphériques et des rejets de mercure et des composés de mercure par l'application des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales</i>	28

7. L'obligation d'une gestion écologiquement rationnelle du stockage provisoire du mercure, le traitement des déchets de mercure et des sites contaminés par du mercure ou des composés de mercure.....	30
III. DES SOUTIENS AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION	31
1. La désignation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) comme mécanisme de financement.....	31
2. Renforcement des capacités, assistance technique et transfert de technologies	32
IV. ASPECTS SANITAIRES, INFORMATION ET SENSIBILISATION SUR LES QUESTIONS LIÉES AU MERCURE	33
1. Aspects sanitaires	33
2. Échange d'informations	33
3. Information, sensibilisation et éducation du public.....	33
4. Recherche-développement et surveillance	34
V. LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION	34
1. Comité de mise en œuvre et respect des obligations.....	34
2. Plans nationaux de mise en œuvre	34
3. Établissement de rapports sur la mise en œuvre.....	35
4. Évaluation de l'efficacité de la Convention	35
VI. L'ADMINISTRATION DE LA CONVENTION	35
1. La Conférence des Parties	35
2. Le Secrétariat.....	35
3. Le règlement des différends	36
4. Les amendements à la Convention.....	36
5. Adoption et amendements des annexes	36
6. Le droit de vote	37
VII. LES DISPOSITIONS FINALES	37
CONCLUSION GÉNÉRALE	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 511 (2014-2015) autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure.**

Douze années après la convention internationale de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), la Convention de Minamata, la quatrième du genre, traite exclusivement du mercure et de ses composés. Son nom rend hommage aux nombreuses victimes de la pollution par le mercure déversé par une usine de produits chimiques dans la baie de Minamata, au Japon, entre 1932 et 1966.

En février 2009, conscient du caractère hautement toxique du mercure et de ses effets extrêmement nocifs sur la santé humaine et l'environnement, le 25^{ème} Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), la plus haute autorité sur les questions d'environnement au sein du système onusien, a décidé d'encadrer l'utilisation de ce métal lourd dans un instrument juridiquement contraignant. Ces négociations ont conduit à l'adoption, par 140 États, de la Convention de Minamata, en janvier 2013.

Estimant très positif son impact sur l'environnement et la santé humaine au niveau mondial, **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier, autorisant la ratification de cette convention qui s'attaque aux principales sources d'émission et de rejet anthropiques de mercure dans la biosphère et qui impose des mesures de réduction et de contrôle de ce métal lourd, tout au long de son cycle de vie.

PREMIÈRE PARTIE : LA CONVENTION DE MINAMATA, PREMIER INSTRUMENT INTERNATIONAL CONTRAIGNANT SUR LE MERCURE

I. LES RAVAGES CAUSÉS PAR LE MERCURE ET SES COMPOSÉS

A. : UNE SUBSTANCE TOXIQUE AUX EFFETS NÉFASTES SUR LA SANTÉ HUMAINE ET L'ENVIRONNEMENT

Le mercure et ses composés ont des effets extrêmement néfastes sur la santé humaine. Ils peuvent affecter le cerveau, le système nerveux, la vision, l'ouïe, les reins, les poumons, le système immunitaire et le système cardio-vasculaire. Les dégâts neurologiques causés au cerveau par le mercure, qui est neurotoxique, sont irréversibles. Aucun niveau d'exposition au mercure élémentaire n'est sans risque pour le corps humain, des effets pouvant être constatés même à de très faibles concentrations. Les symptômes d'un empoisonnement au mercure sont nombreux : nausées, douleurs abdominales, brûlures et irritations de la peau, tremblements, problèmes de coordination, pertes de mémoires et changements de personnalité, troubles respiratoires, insuffisances rénales etc.

La « **maladie de Minamata** », qui fait référence à la maladie qui a touché durant des décennies des milliers d'habitants des pourtours de la Baie de Minamata au Japon, où une usine de produits chimiques y déversait du mercure, désigne en particulier les symptômes physiques et neurologiques graves et permanents induits par l'intoxication *in utero* aux composés du mercure.

Sont particulièrement sensibles aux effets du mercure : en premier lieu, les fœtus, les nouveau-nés et les jeunes enfants du fait d'une exposition *in utero* et/ou de l'alimentation au lait maternel en raison de la sensibilité de leur système nerveux en développement, et en second lieu, les personnes subissant une exposition chronique à des niveaux élevés de mercure, comme les populations qui pratiquent la pêche de subsistance ou qui ont une activité professionnelle en relation avec le mercure.

Le mercure, métal lourd très toxique, est particulièrement dangereux du fait de sa persistance dans l'environnement et du fait de son potentiel de bioaccumulation dans les écosystèmes. Une fois rejeté, il peut circuler sous différentes formes dans l'air, l'eau, les sédiments, les sols et le biote.

Lorsque le mercure se volatilise, il peut être transporté sur de très longues distances dans l'atmosphère et a tendance à s'accumuler dans les régions les plus froides. **La région arctique**, une zone exceptionnellement apte à recevoir et retenir le mercure rejeté à l'échelle mondiale, est particulièrement exposée à cette pollution. Des études indiquent qu'environ

200 tonnes de mercure se déposent chaque année au nord du cercle arctique, généralement loin des sources d'émissions.

Dans les milieux aquatiques, au contact des bactéries, le mercure se transforme en méthylmercure, la forme la plus toxique du mercure qui possède la capacité de s'accumuler dans les organismes - ou bioaccumulation - et de se concentrer le long des chaînes alimentaires - ou bioamplification-, en particulier dans la chaîne alimentaire aquatique, notamment les mammifères marins tels que les phoques et les odontocètes et les grands poissons prédateurs tels que les espadons, les requins, les maquereaux, les perches, les bars et les thons. **Les concentrations les plus élevées de mercure se rencontrent chez ces grands prédateurs mais aussi chez les ours polaires.** On estime que cette concentration est 10 à 12 fois supérieure à celle existante à l'époque préindustrielle. Les poissons, oiseaux aquatiques et mammifères aquatiques ou marins transfèrent ensuite cette charge toxique à ceux qui les consomment, y compris les êtres humains. Les populations autochtones et/ou insulaires, comme les Inuits, sont particulièrement concernées par cette pollution, leur alimentation dépendant essentiellement des produits de la mer.

B. LES PRINCIPALES SOURCES D'ÉMISSION ET DE REJET DE MERCURE DANS LA BIOSPHERE

1. Dans le monde

Tout d'abord, le mercure est naturellement présent dans certaines roches du sous-sol. Selon la Société chimique de France¹, la production minière de mercure a été de 1 870 tonnes en 2014, dont 1 600 tonnes en **Chine** et 100 tonnes au **Kirghizistan**. **Il n'y a plus d'extraction minière en Europe, depuis la fermeture des mines de mercure en Espagne.** Le maximum de la production mondiale a été atteint en 1970, avec 10 000 tonnes de mercure extraites.

Selon l'évaluation mondiale du mercure publiée par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en 2013, le total des **émissions anthropiques (liées à l'homme) de mercure dans l'atmosphère** en 2010 est estimé à 1 960 tonnes (entre 1 010 et 4 070, compte tenu de l'incertitude des informations).

En 2010, les sources anthropiques de mercure sont responsables de 30 % des émissions atmosphériques de mercure. 10 % proviennent de sources géologiques naturelles et 60 % proviennent de « réémissions » de rejets anthropiques passés de mercure qui ont été déposés dans les sols, les

¹ Il y a peu de données sur la production de mercure dans le monde. La convention de Minamata devrait faciliter la collation des données.

sédiments, les étendues d'eau, les décharges et les tas de résidus et de déchets.

Les deux principales sources d'émissions atmosphériques de mercure sont l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or pour 727 tonnes (37 %) et la combustion du charbon pour 474 tonnes (24 %). Elles représentent ainsi un total de 61 % des émissions anthropiques dans l'air. La production de métal (238,5 tonnes) et de ciment (173 tonnes) sont également des sources d'émissions importantes.

On estime que ces émissions atmosphériques de mercure ont connu un pic dans les années 1970, puis se sont réduites pour se stabiliser entre 1990 et 2005.

S'agissant des **rejets de mercure dans l'eau**, l'évaluation précitée du PNUE considère qu'ils s'élèvent à 1 000 tonnes par an. 185 tonnes proviendraient de sites industriels et 3 à 33 tonnes d'anciennes mines et de sites de dépôt et de traitement des déchets. L'orpaillage artisanal à petite échelle libérerait également, en plus des émissions atmosphériques, environ 800 tonnes de mercure dans l'eau et les sols. La déforestation, particulièrement en Amazonie, libérerait environ 260 tonnes de mercure, auparavant contenu dans les sols, dans les rivières et les lacs.

D'autres secteurs jouent également un rôle important dans l'utilisation du mercure, notamment les soins dentaires – près de 340 tonnes de mercure sont utilisées tous les ans pour réaliser des plombages, dont près de 100 tonnes risquent de se retrouver dans le circuit des déchets – ou encore les produits de grande consommation comme les appareils électroniques, les interrupteurs, les piles, les ampoules à basse consommation et les cosmétiques.

2. En France

L'inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France réalisé par le CITEPA¹ et mis à jour en avril 2015 apporte des données précises sur les émissions de mercure dans l'atmosphère sur le territoire national.

Tous les secteurs contribuent aux émissions de mercure de la France métropolitaine dans des proportions très variables. En 2013, le secteur de l'industrie manufacturière contribue majoritairement aux émissions. Les principales sources d'émission sont :

- la métallurgie des métaux ferreux, du fait en particulier de l'agglomération de minerai et des fours électriques de production d'acier ;
- la chimie, essentiellement la production de chlore ;

¹ CITEPA : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique.

- les minéraux non métalliques et matériaux de construction, principalement les cimenteries ;

- et le traitement des déchets, en particulier la crémation.

Dans le secteur de la transformation d'énergie, les émissions proviennent majoritairement du sous-secteur des autres transformations d'énergie et plus particulièrement l'incinération des déchets non dangereux avec récupération d'énergie.

Sur la période 1990-2013, les émissions de la France métropolitaine sont en baisse continue. Cette baisse s'explique, en grande partie, par l'amélioration des performances de l'incinération des déchets (mise en conformité progressive des usines d'incinération d'ordures ménagères avec les arrêtés du 25 janvier 1991 et du 20 septembre 2002) mais aussi par la limitation ou l'interdiction de l'emploi de ce métal dans les piles et les thermomètres médicaux, le tri sélectif et enfin, par de meilleures optimisations des procédés de la production de chlore. Au plus tard en 2019, l'utilisation des électrolyses à cathode de mercure devrait être interdite.

II. UN INSTRUMENT QUI RENFORCE LE CADRE JURIDIQUE EXISTANT

A. LES AUTRES CONVENTIONS INTERNATIONALES QUI TRAITENT DU MERCURE ET DE SES COMPOSÉS

Même si la Convention de Minamata est la seule Convention à caractère contraignant qui traite du mercure tout au long de son cycle de vie, de l'extraction à la gestion des déchets, la question du mercure a également été traitée par :

- la résolution 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) du 20 février 2009 qui a notamment lancé les négociations sur la préparation d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure qui ont permis l'adoption de la Convention de Minamata. Pendant la finalisation du traité, le Conseil d'administration a également décidé l'accélération d'un **partenariat mondial sur le mercure**, initié en 2005, qui rassemble des représentants des gouvernements, des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales ainsi que d'autres partenaires comme des universités, en vue de renforcer la capacité des pays à stocker le mercure, de réduire la fourniture de mercure provenant de l'extraction primaire, de mettre en place de projets de sensibilisation sur les risques de l'utilisation du mercure, notamment dans l'exploitation minière artisanale et enfin de réduire le mercure dans certains produits et procédés de fabrication ;

- la **Convention de Bâle de 1989** sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination qui s'applique

aux déchets de mercure qui sont considérés comme des déchets dangereux, - l'article 11 de la Convention de Minamata relatif aux déchets de mercure appelle notamment à une coopération renforcée entre les deux Conventions - des lignes directrices sur la gestion des déchets de mercure ont été adoptées lors de la 12^{ème} Conférence des Parties, en mai 2015 ;

- la **Convention de Barcelone de 1976** pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution : des lignes directrices sur les meilleures pratiques environnementales pour une gestion écologiquement rationnelle des sites contaminés au mercure ont notamment été adoptées lors de la 19^{ème} Conférence des Parties en février 2016 ;

- le **Protocole d'Aarhus de 1998** sur les métaux lourds persistants rattaché à la convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance dite « Convention LRTAP » ;

- la Convention de **1992** pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est dite "**Convention OSPAR**", qui a adopté, en 2002, une liste de produits chimiques devant faire l'objet de mesures prioritaires dans laquelle figure le mercure. Plusieurs recommandations ou décisions visant le mercure ont également été produites, notamment une recommandation de 2003, mise à jour en 2006, concernant la lutte contre la dispersion du mercure émis par les crématoriums, une recommandation de 1993 relative à de nouvelles restrictions des rejets de mercure dans l'air dentaire, ainsi qu'une décision de 1990 sur la réduction des émissions atmosphériques des installations existantes d'électrolyse des chlorures alcalins.

- La **Convention de Stockholm de 2001** sur les polluants organiques persistants (POP) et la **Convention de Rotterdam de 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 (introduisant la notion de *PIC*, ou *Prior Informed Consent*) ne sont pas directement liées au mercure. Néanmoins, les procédures prévues, autant que les expériences et leçons qui ont pu être tirées de la mise en œuvre de ces Conventions seront utiles pour l'application de la Convention de Minamata.

Par ailleurs, afin de renforcer la coopération et la coordination des actions menées dans le domaine des produits chimiques et déchets, un rapprochement a été lancé en 2007. Il a notamment permis la fusion des trois secrétariats distincts des Conventions de Bâle, de Stockholm et de Rotterdam **en un secrétariat exécutif commun** et la **tenue conjointe de leurs conférences des Parties** avec des sessions conjointes pour les sujets transversaux, chaque instrument gardant par ailleurs son autonomie juridique.

B. LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUR LE MERCURE ET SES COMPOSÉS

1. Une utilisation déjà fortement encadrée

Le lancement par l'Union européenne d'une **stratégie sur le mercure en 2005** a conduit à l'adoption de nombreux règlements relatifs à l'utilisation et au commerce du mercure. Ces règlements s'appliquent directement au niveau national.

Le règlement CE n°1102/2008 du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance **est le seul règlement qui porte spécifiquement sur ce métal**. Il interdit, à partir du 15 mars 2011, les exportations, à partir de l'Union européenne, de mercure métallique et de certains composés - le mercure métallique (Hg), le minerai de cinabre, le chlorure de mercure (Hg₂Cl₂), l'oxyde de mercure (HgO) - et les mélanges de mercure métallique avec d'autres substances dont la teneur atteint 95 % de la masse. Les exportations à des fins de recherche et développement, à des fins médicales ou d'analyses ne sont toutefois pas visées par ces dispositions.

Par dérogation aux dispositions de la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets qui interdit précisément la mise en décharge des déchets liquides - le mercure métallique est une substance liquide dans des conditions normales de température et de pression - ce règlement prévoit également, qu'à partir de cette date, les déchets de mercure peuvent être stockés temporairement ou de façon permanente dans une mine de sel souterraine adaptée, ou dans des formations profondes, souterraines et rocheuses; ou bien temporairement dans une installation de surface exclusivement consacrée au stockage du mercure métallique avant son élimination définitive. Il précise toutefois qu'aucun stockage définitif de déchets de mercure métallique ne peut être autorisé avant la mise à jour des annexes de la directive 1999/31/CE. Or si cette mise à jour a été faite par la décision 2011/97, elle ne concerne que le stockage temporaire de déchets de mercure métallique. Ce texte indique que le mercure issu de certaines activités industrielles doit être considéré comme un déchet et devra être stocké dans des conditions qui garantissent la sécurité de la santé humaine et de l'environnement. Les activités industrielles concernées sont l'industrie du chlore et de la soude, l'épuration du gaz naturel, les opérations d'extraction et de fusion des métaux non ferreux ainsi que l'extraction du minerai de cinabre dans l'Union européenne.

D'autres instruments de l'Union contiennent des dispositions *ad hoc* concernant le mercure et ses composés, et permettant d'encadrer, voire de restreindre ou interdire leur utilisation.

Le règlement UE n°649/2012 du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux, qui vise à

mettre en œuvre la convention de Rotterdam 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, impose l'utilisation de cette procédure en cas d'importation de mercure au sein des États membres de l'Union européenne.

De même, le **règlement CE n°1272/2008** du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, qui fixe des prescriptions uniformes relatives à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances chimiques et des mélanges conformément au système général harmonisé (SGH) des Nations unies, s'applique au mercure et aux composés du mercure.

Le **règlement CE n°1907/2006** du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (dit **REACH**, acronyme de «*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*») et instituant une **Agence européenne des produits chimiques**, qui fournit un cadre législatif complet en matière de fabrication et d'utilisation des produits chimiques en Europe, s'applique aussi au mercure et à ses composés. Son annexe XVII présente des restrictions applicables à la fabrication, à la mise sur le marché et à l'utilisation de certaines substances dangereuses et de certains mélanges et articles dangereux dont certaines visent spécifiquement le mercure et ses composés. Cette annexe a été modifiée par le règlement (UE) n° 552/2009, qui a notamment permis l'insertion des dispositions de la directive 2007/51/CE modifiant la directive 76/769/CEE concernant la limitation de la mise sur le marché de certains dispositifs de mesure contenant du mercure, ainsi que par le règlement (UE) 847/2012 du 19 septembre 2012. Elle interdit que le mercure soit utilisé dans les thermomètres médicaux ainsi que dans d'autres dispositifs de mesures destinés à la vente au grand public (manomètres, baromètres, sphygmomanomètres, thermomètres) ainsi qu'en tant que substance ou dans des mélanges destinés à empêcher la salissure par micro-organismes, plantes ou animaux sur des équipements immergés ; à protéger le bois ; à imprégner des textiles lourds industriels et des fils destinés à leur fabrication ou à traiter des eaux industrielles.

D'autres instruments juridiques sectoriels viennent s'ajouter à ces dispositions, dont :

- la **directive 2006/66/CE** du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs qui exige des États qu'ils interdisent la mise sur le marché des piles avec plus de 0,0005% de mercure à l'exception des piles boutons avec moins de 2% en poids de mercure (exception ensuite limitée au 1^{er} octobre 2015 par la directive 2013/56/UE), et qu'ils développent des dispositions sur le recyclage de ces piles et encouragent le développement de piles sans mercure ;

- la **directive 2011/65/UE** du 8 juin 2011 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (EEE) qui dispose que les États membres veillent à ce que les EEE contenant plus de 1 % de mercure en poids, ne soient pas mis sur le marché, même si des exceptions pour différents types de lampes, de détecteurs ou appareils de mesure sont prévues ;

- la **directive 2000/53/CE** du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage selon laquelle les États membres veillent à ce que les matériaux et les composants des véhicules mis sur le marché après le 1^{er} juillet 2003 ne contiennent pas de mercure, sous réserve de certaines exceptions pour certains équipements et que tous les équipements contenant du mercure soient retirés lors des traitements de dépollution.

Les dispositions de ces trois directives ont été transposées dans le code de l'environnement, partie réglementaire.

De plus, le **règlement CE n°1223/2009** du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques interdit l'utilisation du mercure et de ses composés à l'exception de quelques utilisations dans des produits pour la zone oculaire.

Les émissions de mercure par les installations industrielles font l'objet de la **directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 sur les émissions industrielles, dite « IED »**. Cette directive a pour objectif de parvenir à un niveau élevé de protection de l'environnement grâce à une prévention et à une réduction intégrée de la pollution provenant d'un large éventail d'activités industrielles et agricoles citées dans son annexe I. Pour cela, elle prévoit que les conditions d'autorisation de ces activités doivent être fondées sur les meilleures techniques disponibles (MTD) afin de prévenir toutes les pollutions possibles. Ces MTD doivent être élaborées dans le cadre de documents de référence appelés BREF, « *Best available techniques REFerence document* », qui couvrent les différents secteurs d'activité et sont opposables aux tiers quatre ans après leur publication.

Ces « BREF » peuvent contenir des dispositions relatives au mercure. Ainsi, dans le cadre du BREF pour la production de chlore-alcali, la décision d'exécution 2013/732/UE stipule que la technique de l'électrolyse à mercure ne peut en aucun cas être considérée comme appartenant aux MTD. Elle prévoit d'interdire l'utilisation de cathodes à mercure avant fin 2017. D'autres BREF prévoient des dispositions relatives aux valeurs limites d'émissions du mercure, notamment pour la production de ciment, chaux, et magnésie, dont les conclusions ont été adoptées par la décision 2013/163/UE.

La « directive IED » contient également des dispositions techniques applicables directement à certains secteurs d'activité. L'annexe VI prévoit ainsi des valeurs limites d'émission et de rejet du mercure et de ses

composés dans l'air et dans l'eau pour les installations d'incinération et de co-incinération des déchets.

Le règlement CE n°166/2006 du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants permet aussi le suivi des émissions industrielles. Les rejets sont rapportés quand le niveau d'émission des polluants dépasse certains seuils et résultent d'une des 65 activités visées à l'annexe I. La plupart de ces activités sont également réglementées au titre de la directive sur les émissions industrielles et comprennent, notamment, les établissements couverts par les secteurs de la production énergétique, de l'industrie minérale, de l'industrie chimique, de la gestion des déchets et des eaux usées, et de la fabrication et de la transformation du papier et du bois. S'agissant du mercure et de ses composés, les seuils sont fixés à 10kg/an dans l'air et 1kg/an dans le sol et l'eau.

La directive 1999/31/CE du Conseil précitée concernant la mise en décharge de déchets, c'est-à-dire leur enfouissement dans le sol, vise à prévenir, ou à réduire autant que possible, les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur les eaux de surface, les eaux souterraines, le sol, l'air ou la santé humaine, en introduisant des exigences techniques strictes. Ses annexes I à III précisent les critères spécifiques applicables au stockage du mercure métallique considéré comme un déchet. Elle a été modifiée par la directive 2011/97/UE.

2. Des aménagements à la marge de la législation européenne : le « paquet mercure »

La Commission européenne a communiqué, le 2 février 2016, sa proposition de paquet législatif « mercure » visant à permettre à l'Union européenne d'être en totale conformité avec la convention de Minamata, de mettre à jour ses règlements sur le mercure, et de lancer le processus de ratification par l'Union européenne. Ce paquet « mercure » est composé d'une nouvelle proposition législative, et d'une proposition de décision de ratification.

Étant donné l'ampleur de l'acquis de l'Union sur le mercure et compte tenu du fait que la convention de Minamata s'inspire largement de la législation européenne, la Commission considère que les interventions législatives nécessaires à la ratification de la convention sont assez limitées. Elle indique toutefois qu'il ressort de l'évaluation de l'acquis de l'Union que certaines lacunes réglementaires existent et doivent être corrigées afin de garantir une mise en adéquation complète de la législation de l'Union avec la convention. Ces lacunes portent sur :

- l'importation de mercure ;
- l'exportation de certains produits contenant du mercure ajouté ;

- l'utilisation du mercure dans certains procédés de fabrication ;
- les nouvelles utilisations du mercure dans les produits et les procédés de fabrication ;
- l'utilisation du mercure pour l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ;
- et l'utilisation du mercure dans les amalgames dentaires.

La Commission considère que le **règlement 1102/2008/CE**, seul acte juridique de l'Union portant spécialement sur le mercure, devrait être utilisé comme base à cet effet. Toutefois, compte tenu de la nature et de l'étendue des modifications à apporter à ce règlement et de la nécessité de renforcer cohérence et clarté juridique, elle précise **qu'il s'agira d'adopter un nouvel acte législatif abrogeant le règlement de 2008, le remplaçant et reprenant les obligations de fond qui demeurent nécessaires**. Elle prévoit d'y ajouter de nouvelles dispositions qui correspondent pour l'essentiel aux changements minimums à apporter pour permettre la ratification. Certaines dispositions un peu plus strictes toutefois vont au-delà de la convention de Minamata, comme celles relatives aux nouvelles utilisations du mercure et aux amalgames dentaires.

Selon les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹, **la proposition de nouveau règlement** de la Commission s'articule autour des grandes dispositions suivantes :

- les restrictions au commerce et à la fabrication de mercure, de composés du mercure et de produits contenant du mercure ajouté : en plus de l'interdiction d'exportation déjà existante, le projet prévoit d'interdire les importations à d'autres fins que l'élimination du mercure en tant que déchet, ainsi qu'une procédure pour d'éventuelles dérogations. En outre, l'exportation, l'importation et la fabrication dans l'Union européenne d'une liste de produits contenant du mercure ajouté devraient être interdites à partir du 1^{er} janvier 2021 ;

- les restrictions, voire l'interdiction de l'utilisation du mercure et de ses composés dans des processus de fabrication industriels, ainsi que l'interdiction de l'utilisation dans les nouveaux produits ou procédés de fabrication après le 1^{er} janvier 2018 ;

- la réduction de l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ; en pratique ces dispositions ne sont applicables qu'en France, seul État membre à être concerné par cette activité, sur le territoire de la Guyane ;

- la restriction de l'utilisation d'amalgames dentaires contenant du mercure aux seules formes encapsulées et l'obligation pour les praticiens

¹ Source : réponses au questionnaire écrit de la commission.

dentistes de mettre en place des séparateurs d'amalgame pour permettre le traitement des déchets d'amalgame ;

- et le stockage et l'élimination des déchets de mercure pour lesquelles les dispositions reprennent largement celles du règlement de 2008 mais ont pour distinction majeure de permettre le stockage permanent en sous-sol, sous forme liquide, de déchets de mercure.

Le « paquet mercure » a été transmis au Conseil et au Parlement européen. Les travaux ont débuté sous l'impulsion de la Présidence néerlandaise qui souhaite avancer vite sur ce dossier et arriver à une position du Conseil d'ici la fin juin. En revanche, les négociations n'ont pas encore débuté au Parlement européen. La Commission considère que les négociations sur ce texte devraient pouvoir être finalisées avant la fin de l'année 2016, permettant une ratification de l'Union européenne, début 2017.

SECONDE PARTIE : LA MISE EN PLACE D'UNE GESTION MONDIALE DU MERCURE

La Convention de Minamata contient 35 articles et 5 annexes tendant à mettre en place une véritable gestion mondiale du mercure.

I. UNE CONVENTION POUR PROTÉGER LA SANTÉ HUMAINE ET L'ENVIRONNEMENT

Faisant suite au Préambule qui rappelle le contexte de la Convention, l'article 1^{er} en décrit l'objet qui consiste à « *protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés de mercure* ».

Classiquement, l'article 2 donne la liste des définitions, même si certains articles contiennent des définitions qui leur sont spécifiques. Ainsi, par « mercure », il faut entendre le mercure élémentaire (Hg [O], n°CAS : 7439 97 6), par « composé de mercure », il faut comprendre « *toute substance composée d'atomes de mercure et d'un ou de plusieurs atomes d'autres éléments chimiques qui ne peut être séparée en ses différentes composants que par réaction chimique* », par « extraction minière primaire de mercure », il faut entendre « *une activité d'extraction minière dans laquelle la principale substance recherchée est le mercure* » et par « extraction minière artisanale et à petite échelle d'or », il faut entendre « *l'extraction minière d'or par des mineurs individuels ou de petites entreprises dont les investissements et la production sont limités* ».

II. LES OBLIGATIONS DES PARTIES EN VUE DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS ET REJETS DE MERCURE

1. L'interdiction de l'exploitation de nouvelles mines de mercure et la cessation de l'exploitation de celles existantes dans un délai de 15 ans

L'article 3 régleme les sources d'approvisionnement et de commerce du mercure.

S'agissant de **l'extraction minière primaire du mercure**, toute nouvelle activité est interdite. Les Parties ne sont autorisées à permettre la poursuite des exploitations de gisements en cours à la date d'entrée en vigueur de la Convention que pendant une période maximale de quinze ans.

Pendant cette période, le mercure obtenu doit servir exclusivement à fabriquer des produits autorisés contenant du mercure ajouté ou à être

utilisés dans des procédés autorisés de fabrication utilisant du mercure ou des composés du mercure et à défaut l'élimination. Toute utilisation dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or est impossible : le mercure issu de ces gisements ne pourra donc en aucun cas alimenter le secteur de l'orpillage artisanal.

S'agissant des **stocks existants**, la Convention incite les Parties à recenser les stocks individuels de mercure ou de composés de mercure de plus de 50 tonnes ainsi que les sources d'approvisionnement en mercure produisant des stocks de plus de 10 tonnes par an. Elles doivent également prendre des mesures pour éliminer le mercure excédentaire provenant de la mise hors service des usines de chlore-alcali.

Il n'existe pas d'extraction minière de mercure sur le territoire français. Pour l'instant, la France n'a pas encore identifié ses éventuels stocks.

2. Le contrôle des échanges commerciaux internationaux de mercure par l'établissement d'une procédure de « consentement écrit »

S'agissant du commerce international du mercure, tous les échanges commerciaux de mercure feront l'objet d'une procédure de « consentement écrit ».

La Convention interdit aux Parties toute exportation de mercure sauf d'une part, à destination d'une Partie qui a donné son consentement écrit à la Partie exportatrice, et uniquement en vue d'une utilisation permise ou d'un stockage provisoire écologiquement rationnel conformément à l'article 10 (voir *infra*) et d'autre part, **à destination d'un État non Partie** qui a donné son consentement écrit à la Partie exportatrice, y compris une attestation du fait que des mesures ont été prises pour garantir la protection de la santé humaine et de l'environnement et pour l'application des articles 10 et 11 (voir *infra*) et que le mercure est exclusivement destiné à une utilisation permise ou à un stockage provisoire écologiquement rationnel (article 10). Une partie exportatrice peut toutefois se baser sur une notification générale transmise au Secrétariat par l'importateur.

Elle **interdit également toute importation de mercure provenant d'un État non Partie**, sauf avec le consentement écrit du pays importateur et une attestation du pays exportateur prouvant l'origine du mercure.

3. La fixation de listes évolutives d'interdiction ou de restriction pour les produits contenant du mercure ajouté (la question des amalgames dentaires)

L'article 4 fait référence à l'**annexe A** de la convention qui liste dans sa première partie les produits interdits à une date butoir, comme les piles à partir de 2020, et dans sa seconde partie, les produits n'ayant pas d'alternatives viables comme les amalgames dentaires.

À titre liminaire, l'annexe A mentionne **quelques exceptions**. Ainsi, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé, **l'utilisation des dérivés de mercure en tant que conservateurs dans les vaccins** est autorisée. De même, les **produits contenant du mercure ajouté considérés comme essentiels à des fins militaires et de protection civile** ne sont pas soumis aux interdictions prévues par la Convention de Minamata. Certains détecteurs, essentiels pour le domaine militaire (spatial, vision nocturne, détection de menaces, etc.), sont fabriqués avec un alliage contenant du mercure, car associé au tellure et au cadmium, ce métal lourd comporte des propriétés qui lui confèrent un usage particulier pour ses applications dans le domaine de l'optronique de précision (infrarouge notamment).

C'est la première fois que les produits contenant du mercure interdits au niveau mondial sont répertoriés dans une liste. Il n'existe pas davantage de liste unique au niveau européen ou au niveau français rassemblant l'ensemble des produits contenant du mercure qui sont interdits.

Les produits visés par la première partie de l'annexe A sont **déjà couverts** par des interdictions de mise sur le marché figurant dans les **différentes réglementations européennes**. L'impact éventuel des dispositions de la Convention sera donc limité aux seules éventuelles activités de production pour l'exportation. Toutefois l'article 6 prévoit que des **dérogations** sont accessibles aux Parties **sur demande**.

En ce qui concerne les **amalgames dentaires** pour lesquels le Secrétariat de la Convention recueille des informations, y compris sur les solutions de remplacement, qu'il met à la disposition du public, **les dispositions françaises répondent déjà aux exigences de la Convention** précisées dans la partie 2 de l'annexe A, aux points VIII et IX.

Les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹ ont indiqué que **les amalgames dentaires contenant du mercure font l'objet d'un encadrement réglementaire**² au niveau national. La décision du 14 décembre 2000 relative à l'interdiction d'importation, de mise sur le marché et d'utilisation de certains amalgames

¹ Source : réponse au questionnaire.

² Ces exigences sont reprises dans le projet de nouveau règlement de la Commission européenne.

dentaires limite ainsi l'utilisation de ces amalgames aux formes encapsulées sur le territoire national. Ces dispositions sont complétées par l'arrêté du 30 mars 1998 relatif à l'élimination des déchets d'amalgames issus des cabinets dentaires, imposant notamment l'utilisation de séparateurs d'amalgames.

Selon une enquête de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) réalisée en 2011-2012, le taux de restauration faite à l'amalgame est d'ailleurs passé de 52 % en 2003 à 25 % en 2011. Fin 2014, l'ANSM a mis à jour ses recommandations sur ces produits, en marquant sa volonté claire de voir leur utilisation réduite à certaines indications limitées et justifiées. Toutefois, l'Agence indique également dans un rapport publié en mai 2015 que l'analyse des dernières études scientifiques et épidémiologiques ne permettait pas, à ce jour, d'établir formellement un lien entre le mercure des amalgames dentaires et des pathologies observées chez des porteurs d'amalgames.

De plus, plusieurs actions nationales répondent également à d'autres mesures de la partie 2 de l'annexe A. Un plan national de prévention bucco-dentaire auprès des enfants est mis en place depuis 2006. Les recommandations de la Haute Autorité de santé (HAS) en 2010 et de l'ANSM en 2014 soulignent l'importance de la prévention dans la maladie carieuse. Des recommandations ont été communiquées aux professionnels du secteur dentaire afin d'encourager la réduction de l'utilisation de l'amalgame au mercure : promotion des solutions alternatives aux obturations contenant de l'amalgame au mercure, promotion de la non-utilisation de ces amalgames dans les dents de lait et information des patients sur l'existence de ces alternatives, notamment par affichage dans les cabinets dentaires. Enfin, les formations des études odontologiques ont été récemment actualisées. Les enseignements théoriques et pratiques ainsi dispensés comportent une formation spécifique sur les différents types de biomatériaux utilisés et leur biocompatibilité, ainsi que sur les critères de choix de la méthode de restauration la plus adaptée et du biomatériau adéquat.

Par ailleurs, la Convention incite les Parties à prendre les mesures appropriées pour empêcher, après la date d'abandon définitif fixée, la fabrication, l'importation et l'exportation des produits contenant du mercure et figurant dans la première partie de l'annexe A.

Les Parties ont la possibilité de mettre en œuvre différentes mesures ou stratégies pour traiter les produits inscrits dans cette liste, si elles peuvent démontrer qu'elles ont déjà atteint « des niveaux de *minimis* ». Elles doivent également prendre des mesures pour les produits mentionnés dans la seconde partie de l'annexe A. La fabrication et la distribution de nouveaux produits contenant du mercure doivent être découragées, sauf à prouver leurs bienfaits pour la santé et l'environnement.

4. La fixation de listes évolutives d'interdiction ou de restriction pour les procédés industriels utilisant du mercure ou des composés de mercure (la question de la fabrication de chlore-alcali)

L'article 5 renvoie à l'**annexe B** qui liste, dans sa première partie, les **procédés industriels utilisant du mercure interdits après une date butoir**, comme la **fabrication de chlore-alcali à partir de 2025**, et dans sa deuxième partie, les procédés visés par des procédures de réduction et d'amélioration, comme les procédés de fabrication de chlorure de vinyle monomère, de polyuréthane et de méthylate de sodium.

Les Parties doivent prendre des mesures pour que les procédés de fabrication visés ne soient plus utilisés après la date d'abandon définitif fixée. Elles doivent aussi limiter l'utilisation du mercure dans les procédés visés dans la seconde partie de l'annexe B. Les Parties qui ont une ou plusieurs installation utilisant du mercure ou des composés du mercure dans les procédés de fabrication visés ont l'obligation de prendre des mesures pour lutter contre les émissions et rejets de mercure, de transmettre des informations sur les mesures prises et de recenser les installations visées. Elles doivent empêcher toute nouvelle installation de ce type qui n'existait pas avant la date d'entrée en vigueur de la convention et décourager les installations qui auraient recours à des nouveaux procédés de fabrication utilisant le mercure, sauf à démontrer leurs bienfaits pour la santé et l'environnement.

Concernant la production de chlore-alcali, les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹ ont indiqué que certaines usines situées sur le territoire français utilisaient encore des cellules d'électrolyse à cathode à mercure en France. En 1990, une première décision internationale recommandait que les installations existantes d'électrolyse des chlorures alcalins à cellule de mercure soient abandonnées le plus rapidement possible, l'objectif étant que leur exploitation cesse définitivement d'ici l'an 2010. Cette décision avait alors été transposée en droit français par l'arrêté du 21 novembre 1991 relatif aux rejets de mercure en provenance d'installations classées pour la protection de l'environnement du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins, qui prévoyait « l'objectif d'élimination totale des rejets de mercure en provenance des ateliers d'électrolyse des chlorures alcalins, au 31 décembre 2009 ».

Toutefois, sur la base d'études d'impacts sanitaires du fonctionnement des ateliers d'électrolyse à cathode à mercure et du fait de l'absence de filière structurée et fiable pour l'élimination des milliers de tonnes de mercure dans les cellules, et sous réserve de la poursuite des réductions des émissions dans l'air et dans l'eau, il a été décidé en 2007 de

¹ Source : réponses au questionnaire écrit de la commission.

reporter cette interdiction jusqu'à la fin 2019 par un arrêté du 6 août 2007 modifiant l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation

Fin 2013, **dans le cadre de la directive Européenne « IED »**, la Commission a adopté un **BREF**, dont les conclusions, opposables aux exploitants, prévoient **l'interdiction d'utilisation de cathodes à mercure avant fin 2017**.

Six sites en France sont concernés par cette obligation :

- deux ont achevé leur conversion ;
- un devrait commencer les travaux de conversion mi 2017 suite à la finalisation de l'instruction administrative ;
- un est en cours d'instruction administrative ;
- et il reste un site pour lequel l'exploitant ne s'est pas encore prononcé sur la conversion de son procédé et la poursuite de cette activité.

Aux termes de la Convention, le secrétariat recueille des informations sur les procédés utilisant du mercure et les solutions de remplacement et les met à la disposition du public.

Les Parties peuvent proposer l'inscription de nouveaux produits contenant du mercure ajouté et de nouveaux procédés de fabrication utilisant du mercure ou des composés de mercure aux annexes A et B. La Conférence des Parties peut également amender ces annexes.

Aux termes de l'article 6, tout État ou organisation régionale d'intégration économique peut faire enregistrer une ou plusieurs **dérogations** aux dates d'abandon définitif figurant dans les annexes A et B, en devenant Partie. La demande de dérogation doit être motivée. Elle est accordée pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois sur demande justifiée à la Conférence des Parties.

5. Le contrôle de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or utilisant l'amalgamation au mercure et l'obligation d'élaborer des plans d'actions nationaux : la France pourrait se déclarer concernée au titre de l'orpaillage illégal en Guyane

Selon l'article 7, les Parties sur le territoire desquelles sont menées des activités d'extraction minière et de transformation artisanale et à petite échelle d'or utilisant l'amalgamation au mercure pour extraire l'or du minerai doivent prendre des mesures pour **réduire et si possible, éliminer l'utilisation de mercure et de ses composés** dans le cadre de ces activités, ainsi que les émissions et les rejets consécutifs de mercure dans l'environnement.

Toute Partie qui, à n'importe quel moment, constate que ces activités sur son territoire sont « non négligeables », le notifie au Secrétariat. Elle élabore et met en œuvre un plan d'action national, le soumet au Secrétariat dans les trois ans puis, fournit, tous les trois ans un compte rendu des progrès accomplis qu'elle intègre aux rapports soumis en application de l'article 21 (voir *infra*).

L'annexe C détaille les éléments qui devront figurer dans le plan national : objectifs nationaux de réduction, mesures pour faciliter la formalisation ou réglementation du secteur, estimations initiales des quantités de mercure et des pratiques utilisées, stratégies diverses et calendrier de mise en œuvre. Y figure expressément une stratégie de santé publique prévoyant, entre autres, la collecte de données sanitaires, la formation du personnel des services de santé et la sensibilisation par l'intermédiaire des établissements de santé.

La convention prévoit, en outre, que les Parties peuvent coopérer entre elles ou avec des organisations intergouvernementales compétentes et d'autres entités en vue d'atteindre les objectifs de cet article.

La Guyane est le seul territoire français concerné par cette activité. Selon, les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹, il est envisagé que la France notifie au Secrétariat « des activités non négligeables » d'orpaillage illégal utilisant du mercure en Guyane et présente donc un plan d'action avec un rapportage tous les trois ans à la Conférence des Parties. Toutefois, cette notification ne devrait pas changer fondamentalement les mesures déjà prises par la France qui correspondent en grande partie aux actions préconisées dans l'annexe C de la Convention.

La Guyane compte 60 chantiers d'orpaillage légaux pour une production déclarée de 2 tonnes mais on estime à environ 10 tonnes par an la production d'or qui échappe à tout contrôle et est exfiltrée illégalement de la Guyane. Actuellement 5 tonnes de mercure seraient rejetées chaque année dans le milieu naturel par les orpailleurs clandestins, auxquelles il faut ajouter des émissions de mercure liées de manière intrinsèque à l'extraction aurifère.

Tout d'abord, **depuis le 1^{er} janvier 2006, la France a interdit l'utilisation du mercure pour l'orpaillage en Guyane par un arrêté préfectoral n°1232/SG du 8 juin 2004. Par la suite, l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2014, de l'arrêté du 17 octobre 2013 relatif aux titres de navigation des bateaux et engins flottants naviguant ou stationnant sur les eaux intérieures de la Guyane a rendu obligatoire l'immatriculation des pirogues et a ainsi facilité l'identification, par les forces de l'ordre, des pirogues approvisionnant les sites d'orpaillage illégaux. De plus, la loi n°2013-2029 du 15 novembre 2013 concernant la Nouvelle-Calédonie et contenant diverses**

¹ Source : réponses au questionnaire écrit de la commission.

dispositions relatives aux outre-mer a interdit le transport en forêt des concasseurs, des corps de pompe et de mercure.

Selon le ministère des outre-mer¹, de nombreuses opérations de lutte contre l'orpaillage illégal ont également été menées, notamment dans le cadre de l'opération interministérielle de police administrative et judiciaire destinée à lutter contre l'orpaillage « HARPIE », qui fédère, sous la double autorité du préfet de Guyane et du procureur de la République, 120 gendarmes et 300 militaires des forces armées de Guyane. Les actions menées ciblent particulièrement la destruction des puits par explosifs afin de casser l'outil de travail des orpailleurs illégaux et l'assèchement des filières logistiques qui leur permettent de survivre dans la durée en forêt. Elles sont complétées par une stratégie de transformation des sites illégaux en sites légaux². La forte mobilisation des moyens humains et matériels est illustrée par le nombre de chantiers et sites détruits – 275 en deux ans, soit près de 57% – mais aussi par le nombre de saisies effectuées au cours des dernières années. Pour autant, il y aurait toujours actuellement 230 chantiers illégaux.

Tableau récapitulatif des saisies effectuées dans le cadre des opérations contre l'orpaillage illégal en Guyane de 2008 à 2015 (HARPIE)

SAISIES / DESTRUCTIONS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OR (kg)	19,3	9,16	5,35	11,7	6,3	8,556	7,668	4,327
MERCURE (kg)	323	121,5	109,6	135,6	72	168,73	82,269	79,022
VIVRES (t)	236	263,5	292	346	258	193	107	116,292
PIROGUES	184	267	289	279	250	189	139	165
QUADS	56	150	145	174	88	92	122	63
VÉHICULES	47	61	106	74	71	40	13	106
CARBURANT (l)	375043	273273	322217	295072	202378	196071	152965	212027
MOTO-POMPES	355	571	555	525	532	807	710	736
CONCASSEURS	15	6	25	69	97	231	158	91
PUITS (temporairement neutralisés)	14	53	67	307	261	1449	580	412

Source : Ministère des outre-mer

¹ Source : réponse au questionnaire et audition du 17 mai 2016.

² Des orpailleurs légaux ont été ainsi installés sur certains grands sites (Dorlin, Grande Usine, Eaux-Claires, etc.).

Par ailleurs, quatre axes stratégiques ont été définis dans le cadre d'un plan d'actions : la mise en place d'une filière légale, le maintien d'un cadre sécuritaire permettant le développement d'une activité légale, le soutien à la justice et la coopération régionale avec les deux pays limitrophes, le Suriname et le Brésil.

Au niveau régional, un accord bilatéral entre la France et le Brésil¹ visant à renforcer la coopération entre les deux pays pour la prévention et la répression d'activités d'extraction aurifère illégales dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, est entré en vigueur le 21 février 2014. La coopération avec le Brésil s'est ainsi renforcée, comme en témoigne l'opération Tavara menée en avril et mai 2015 conjointement avec l'armée brésilienne. Des actions de coopération ont également été mises en place avec le Suriname² depuis 2012, à travers notamment l'échange de renseignement avec la police du Suriname.

Malgré toutes ces mesures, les activités d'orpaillage illégales utilisant du mercure restent encore élevées en raison notamment de la remontée des cours de l'or qui renforce l'attrait pour l'orpaillage, de l'adaptation constantes des modes d'exploitation des «garimpeiros», et des contrôles des fleuves frontaliers encore insuffisants. Ainsi, selon le WWF (*World Wide Fund*), la Guyane compterait ainsi entre 3 000 et 15 000 "garimpeiros" travaillant illégalement sur son territoire.

Parallèlement, la France a développé des stratégies de santé publique dans le cadre de ses Plans nationaux santé environnement (PNSE). Ainsi l'action 12 du PNSE1 (2004-2008) prévoyait que l'interdiction de l'usage du mercure sur les chantiers d'orpaillage s'accompagne de l'élaboration et de la mise en œuvre de recommandations auprès de la population et d'une intensification de la lutte contre l'orpaillage clandestin afin de ramener, à l'horizon 2008, les niveaux d'imprégnation biologique en mercure en deçà des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour les sous-groupes à risques.

L'action 35 du PNSE 2 (2009-2013) relative à la réhabilitation ou gestion des zones contaminées notamment en outre-mer a poursuivi en ce sens en prévoyant, pour la Guyane française, le renforcement du plan de prévention des risques liés au mercure et en mobilisant l'expertise des agences de sécurité sanitaire.

Les travaux relatifs au mercure en Guyane continuent dans le cadre du PNSE 3 (2015 - 2019), dont l'objectif est de prévenir les risques liés à l'exposition aux métaux lourds (plomb, mercure et cadmium). Son action n° 20 vise à évaluer l'intérêt d'étendre le dépistage de l'imprégnation au mercure, actuellement mené chez les femmes enceintes dans certaines zones à risque aux femmes en âge de procréer, voire chez les enfants de moins de

¹ La France et le Brésil partagent 730 km de frontières.

² La France et le Suriname partagent 510 km de frontières.

7 ans, dans l'ensemble des zones à risque. Son action 21 vise à élaborer des recommandations de bonnes pratiques pour la prise en charge des personnes fortement imprégnées au mercure.

6. Le contrôle et la réduction des émissions atmosphériques et des rejets de mercure et des composés de mercure par l'application des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales

Les articles 8 et 9 détaillent respectivement les obligations des Parties « pour le contrôle, et dans la mesure du possible, la réduction » des émissions atmosphériques et des rejets de mercure et de composés de mercure dans le sol et l'eau.

L'article 8, qui traite des émissions, vise les **sources appartenant aux catégories énumérées à l'annexe D** : centrales électriques alimentées au charbon, chaudières industrielles alimentées au charbon, procédés de fusion et de grillage utilisés dans la production de métaux non ferreux, installations d'incinération de déchets et installations de production de clinker¹ de ciment.

Ces sources sont classées en sources pertinentes – celles mentionnées à l'annexe D – et en nouvelles sources – les sources pertinentes dont la construction ou une modification importante a débuté au moins un an après la date d'entrée en vigueur de la Convention.

S'agissant des **sources pertinentes**, les Parties doivent prendre des mesures pour contrôler les émissions et mettre en œuvre une ou plusieurs mesures dans les dix ans suivant la date d'entrée en vigueur de la convention parmi lesquelles un objectif quantifié, des valeurs limites d'émission, l'utilisation des meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales, « une stratégie de contrôle multipolluants qui présenterait des avantages connexes en matière de contrôle des émissions de mercure ». Elles peuvent également élaborer un plan national.

S'agissant des **nouvelles sources**, leur construction exige les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales pour contrôler, voire réduire les émissions, au plus tard cinq ans après la date d'entrée en vigueur.

Les services du ministère des affaires étrangères et du développement international² ont rappelé que le code de l'environnement (Titre I du Livre V du code de l'environnement) encadre **les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**. Les établissements

¹ Le clinker est un constituant du ciment, qui résulte de la cuisson d'un mélange composé d'environ 75 % de calcaire et de 25 % de silice.

² Source : réponses au questionnaire écrit de la commission.

industriels et d'élevages pouvant avoir un effet néfaste sur l'environnement font l'objet d'un régime d'autorisation, d'enregistrement et de déclaration et sont soumis à des prescriptions spécifiques visant à limiter l'impact de leur activité sur l'environnement. La directive relative aux émissions industrielles (IED) est transposée dans ces dispositions. Au niveau national, l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, établit des dispositions générales en la matière. Par ailleurs, le programme pluriannuel de contrôles fixe les fréquences et priorités d'inspections pour les ICPE, soumises à autorisation ou à enregistrement, en vue de garantir notamment que les établissements les plus dangereux et/ou les plus polluants seront visités au moins une fois par an, les établissements à enjeux une fois tous les trois ans et les autres tous les sept ans. L'instruction du 22/03/05 relative au programme de modernisation de l'inspection des installations classées par les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les Directions départementales des services vétérinaires (DDSV) prévoit des critères de définition des établissements prioritaires nationaux. Pour le mercure il s'agit :

- des établissements dont les rejets dans l'atmosphère dépassent 100 kg/an ou 10 g/h de cadmium et de mercure et leurs composés (exprimés en Cd + Hg) ;

- des établissements dont les rejets aqueux vers une station d'épuration collective, dans le milieu ou en sortie de traitement par une station d'épuration collective dépassent 20 kg/an ou 0,1 kg/j de cadmium, mercure, nickel et plomb et leurs composés (exprimés en Cd + Hg + Ni + Pb).

Aux contrôles pratiqués par l'inspection des installations classées s'ajoutent les contrôles par les exploitants qui peuvent être prévus par les arrêtés ministériels ou les arrêtés préfectoraux en fonction des activités.

Par ailleurs, les **crématoriums** sont également soumis à des limites d'émissions de polluants dans l'air incluant le mercure. L'arrêté du 28 janvier 2010 relatif à la hauteur de la cheminée des crématoriums et aux quantités maximales de polluants contenus dans les gaz rejetés à l'atmosphère fixe une quantité maximale de 0,2 mg/normal m³ de mercure dans les gaz rejetés à l'atmosphère par les crématoriums. Cette disposition est d'ores et déjà en vigueur pour les crématoriums créés ou étendus après le 28 janvier 2010 et le sera pour l'ensemble des crématoriums au plus tard le 28 janvier 2018.

L'article 9, pendant de l'article 8, traite des rejets en distinguant entre **nouvelles sources anthropiques** de rejets de mercure et de composés de mercure et **sources existantes**. Il invite les Parties à procéder de la même façon - mesures de contrôle, possibilité d'un plan national, mise en œuvre

d'une ou plusieurs mesures proposées - et dans les mêmes délais pour contrôler, voire réduire les rejets dans le sol et l'eau.

Dans ces deux situations, les Parties sont tenues d'établir un inventaire dans les cinq ans suivant la date d'entrée en vigueur de la Convention et il est prévu que la Conférence des Parties établisse des lignes directrices relatives aux meilleures techniques disponibles, ainsi qu'aux inventaires.

Les informations relatives aux mesures mises en œuvre et à leur efficacité doivent figurer dans les rapports transmis en application de l'article 21.

7. L'obligation d'une gestion écologiquement rationnelle du stockage provisoire du mercure, le traitement des déchets de mercure et des sites contaminés par du mercure ou des composés de mercure

L'article 10 oblige les Parties à prendre des mesures pour un stockage provisoire écologiquement rationnel du mercure et des composés de mercure destinés à une utilisation permise. Ce stockage doit être conforme, notamment aux directives résultant de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, ainsi qu'aux exigences adoptées ultérieurement par la Conférence des Parties.

Selon les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹, **les installations de stockage de déchets dangereux situées en France sont réglementées par l'arrêté ministériel du 30 décembre 2002 modifié en dernier lieu par l'arrêté ministériel du 10 octobre 2012.** Cet arrêté transpose la directive 1999/31/CE sur les décharges, pour sa partie relative au stockage de déchets dangereux. Les prescriptions techniques en matière de stockage (barrière géologique et drainage des lixiviats) visent à augmenter la sécurité du site en limitant les possibilités d'échanges avec le milieu naturel. En outre, les conditions d'admission du déchet sur le site renforcent cette sécurité. Le réaménagement du site et sa surveillance à long terme sont également prescrits, des mécanismes de garanties financières en assurant la réalisation. Les dispositions spécifiques aux déchets de mercure sont présentées dans le chapitre VI bis de cet arrêté. Par ailleurs, aucun établissement de stockage temporaire de déchets de mercure métallique n'a été autorisé à ce jour sur le territoire français.

L'article 11 relatif aux **déchets de mercure** fait référence à la **Convention de Bâle** et définit ce qu'il faut entendre par « déchets de mercure ». Les Parties ont l'obligation de prendre des mesures pour que

¹ Source : réponses au questionnaire écrit de la commission.

ceux-ci fassent l'objet d'une gestion écologiquement rationnelle, en tenant compte des directives élaborées au titre de la Convention de Bâle et des éventuelles exigences adoptées par la Conférence des Parties. En outre, l'accord subordonne leur récupération, recyclage, régénération ou réutilisation à une utilisation permise. Les règles applicables à leur transport transfrontière sont calquées sur celles de la Convention de Bâle.

La coopération entre les Parties et avec des organisations internationales compétentes et d'autres entités est encouragée en vue de développer les capacités de stockage et d'améliorer la gestion des déchets de mercure.

L'article 12 incite les Parties à élaborer des stratégies appropriées pour identifier et évaluer les sites contaminés par du mercure ou des composés de mercure, ainsi qu'à mener des actions de réduction des risques conduites d'une manière écologiquement rationnelle, comprenant au besoin, une évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement. La Conférence des Parties adoptera des orientations à cet effet.

La Convention promeut la coopération entre les Parties en vue de gérer ou de remettre en état les sites contaminés.

III. DES SOUTIENS AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

1. La désignation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) comme mécanisme de financement

Selon l'article 13, chaque Partie s'engage à fournir des ressources pour les activités nationales prévues aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention.

Pour aider les Parties qui sont des pays en développement ou des pays à économie en transition, il est institué un **mécanisme de financement** qui inclut **la caisse du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)** en vue de fournir « *les ressources financières nouvelles, prévisibles et adéquates pour couvrir les coûts liés à la mise en œuvre* » de la Convention ainsi qu'un **programme international spécifique**, abondé sur une base volontaire, afin de soutenir le renforcement des capacités et l'assistance technique des pays en développement. Ce mécanisme opère sous la direction de la Conférence des Parties qui fixe les grandes orientations. L'institution d'accueil du programme sera décidée par la Conférence des Parties.

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) a été créé en 1994 pour apporter aux pays en développement et en transition des ressources financières destinées à financer les coûts additionnels liés à la protection de l'environnement mondial. Il est actuellement le principal instrument

multilatéral en matière de préservation de l'environnement mondial et contribue fortement à la rationalisation du système environnemental international. **Le FEM est déjà l'instrument financier de quatre conventions environnementales** (convention sur la diversité biologique, convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification, convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants).

Lors de sa première session prévue en juillet 2017, la Conférence des Parties (COP) adoptera l'accord-cadre entre le Conseil du FEM et la COP de la Convention de Minamata qui régira les relations entre les deux organisations, ainsi que des orientations sur les stratégies, politiques et priorités programmatiques globales. Les conditions requises pour avoir accès aux ressources financières du FEM et les utiliser seront également précisées à cette occasion.

Toutes les Parties sont invitées à apporter des contributions au mécanisme, dans la mesure de leurs moyens. Le financement du programme se fait sur une base volontaire.

Les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹ a indiqué que **l'impact financier pour la France dans ce cadre sera limité puisqu'intégré dans la contribution française au FEM**. A l'occasion de la sixième reconstitution du FEM pour la période 2015-2018², 141 millions USD ont été dédiés à des projets de préparation puis de mise en œuvre de la Convention de Minamata sur un budget total de 4 433 millions USD. La France s'est engagée à contribuer à hauteur de 300 M\$, montant nominal qui a été réduit à 281,04 M\$, le Gouvernement ayant choisi un calendrier de versement accéléré. La contribution notionnelle française à cette enveloppe s'élèverait à 8,94 millions USD pour la période 2015-2018.

2. Renforcement des capacités, assistance technique et transfert de technologies

L'article 14 invite les Parties à coopérer « *en vue de fournir, dans les limites de leurs capacités respectives, un renforcement des capacités et une assistance technique appropriés* » aux pays en développement, notamment les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement et aux pays à économie de transition. Le renforcement des capacités et l'assistance technique peuvent être fournis par le biais de coopérations bilatérales et de partenariat y compris avec le secteur privé. Les Parties devront également promouvoir la mise au point, le transfert, la diffusion ainsi que l'accès aux technologies de remplacement écologiquement rationnelles de pointe.

¹ Source : réponse aux questionnaires.

² La période de reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial s'étend précisément de juillet 2014 à juin 2018.

La Conférence des Parties, au plus tard lors de sa deuxième réunion, examinera les informations en matière de solutions de remplacement, évaluera les besoins des Parties ainsi que les défis qu'elles rencontrent. Elle est aussi appelée à émettre des recommandations sur la mise en œuvre de cet article.

IV. ASPECTS SANITAIRES, INFORMATION ET SENSIBILISATION SUR LES QUESTIONS LIÉES AU MERCURE

1. Aspects sanitaires

L'article 16 encourage les Parties à identifier et protéger les populations à risque, à promouvoir des programmes d'éducation et de prévention portant sur l'exposition professionnelle au mercure, à promouvoir les services de soins de santé appropriés pour prévenir et traiter les populations affectées ainsi qu'à mettre en place ou à renforcer les capacités institutionnelles et les moyens des professionnels de santé sur les questions liées au mercure.

La Conférence des Parties est appelée à consulter, collaborer et promouvoir la coopération et l'échange d'informations avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres organisations intergouvernementales compétentes.

2. Échange d'informations

L'article 17 invite les Parties à faciliter l'échange d'informations sur le mercure et ses composés, sur leur réduction ou leur élimination, sur les solutions de remplacement techniquement et économiquement viables. L'échange porte également sur les informations épidémiologiques concernant les effets sur la santé de l'exposition au mercure et à ses composés. La Convention précise également les modalités de ces échanges qui se feront par l'intermédiaire du Secrétariat et avec les secrétariats d'autres conventions pertinentes.

Chaque Partie devra désigner un correspondant national pour cet échange d'informations.

3. Information, sensibilisation et éducation du public

L'article 18 encourage les Parties à prendre des mesures en vue de faciliter la mise à disposition de toutes les informations disponibles ainsi que l'éducation, la formation et la sensibilisation du public sur les effets de l'exposition au mercure et à ses composés, en collaboration avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes.

Aux fins de la collecte et de la diffusion d'informations sur les estimations des quantités annuelles de mercure sur son territoire, chaque Partie pourra utiliser des mécanismes tels que des registres des rejets et transferts de polluants.

4. Recherche-développement et surveillance

Aux termes de l'article 19, les Parties sont appelées, en s'appuyant sur les réseaux de surveillance et programmes de recherche existants, à coopérer pour développer des inventaires recensant les utilisations, la consommation, les émissions atmosphériques et les rejets dans l'eau et le sol du mercure et de ses composés ; la modélisation et la surveillance géographiquement représentative des concentrations de mercure et de ses composés chez les populations vulnérables et dans les milieux naturels ; des évaluations de l'impact du mercure et de ses composés sur la santé humaine et l'environnement ; l'information concernant le cycle environnemental, la propagation, la transformation et le devenir du mercure et de ses composés dans différents écosystèmes ; l'information sur le commerce et les échanges du mercure et de ses composés, l'information et la recherche concernant les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales.

V. LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

1. Comité de mise en œuvre et respect des obligations

L'article 15 institue un Comité de mise en œuvre, composé de 15 membres désignés par les Parties et élus par la Conférence des Parties, en tenant compte d'une représentation géographique équitable et d'un équilibre approprié des expertises. Ce comité pourra examiner des questions sur la base de communications écrites transmises par les Parties, des rapports nationaux soumis en application de l'article 21 (voir *infra*) et de demandes formulées par la Conférence des Parties.

2. Plans nationaux de mise en œuvre

Selon l'article 20, les Parties peuvent, pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention, soumettre, sur une base volontaire, des plans de mise en œuvre nationaux élaborés en consultant les parties prenantes nationales. Ces plans pourront être révisés en tant que de besoin.

Les Parties pourront aussi se concerter sur des plans régionaux afin de faciliter la mise en œuvre de la Convention.

3. Établissement de rapports sur la mise en œuvre

Aux termes de l'article 21, les Parties ont l'obligation de transmettre à la Conférence des Parties un rapport sur la mise en œuvre des dispositions de la présente convention selon une périodicité et une présentation fixées lors de la première réunion de la Conférence des Parties.

4. Évaluation de l'efficacité de la Convention

L'article 22 prévoit que la Conférence des Parties évaluera l'efficacité de la présente Convention au plus tard six ans après sa date d'entrée en vigueur, puis à intervalles réguliers, sur la base des informations scientifiques, environnementales, techniques, financières et économiques disponibles.

Pour permettre cette évaluation, la Conférence des Présidents mettra en place, à sa première réunion des arrangements pour obtenir des données de surveillance comparables sur la présence et les mouvements de mercure et de ses composés dans l'environnement ainsi que sur les tendances de concentrations dans les milieux biotiques et chez les populations vulnérables.

VI. L'ADMINISTRATION DE LA CONVENTION

1. La Conférence des Parties

L'article 23 institue une Conférence des Parties dont la première réunion sera convoquée par le directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), au plus tard un an l'entrée en vigueur de la Convention pour adopter notamment son règlement intérieur et ses règles de gestion financière.

La Conférence des Parties suit et évalue en permanence la mise en œuvre de la Convention.

2. Le Secrétariat

L'article 24 met en place un Secrétariat qui aura notamment pour fonction d'organiser les réunions de la Conférence des Parties, de faciliter l'octroi d'une assistance aux Parties, de soutenir les Parties dans le cadre de l'échange d'informations concernant la mise en œuvre de la Convention.

Les fonctions de secrétariat sont assurées en principe par le directeur de l'exécutif du PNUE.

Cet article appelle à une coordination avec le secrétariat d'autres conventions sur les produits chimiques et les déchets.

Dans l'objectif notamment de limiter les coûts, la France défendra l'intégration du Secrétariat de la Convention de Minamata au sein du secrétariat commun des conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm auxquelles elle est partie.

3. Le règlement des différends

L'article 25 détaille la procédure applicable au règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention qui doivent en principe se régler par voie de négociation.

Les Parties peuvent déclarer, lorsqu'elles ratifient ou à tout autre moment, qu'elles reconnaissent comme obligatoire, à l'égard de tout autre Partie acceptant la même obligation, soit l'arbitrage conformément à la procédure énoncée à l'annexe E, soit la saisine de la Cour internationale de justice. Si cette Partie est une organisation régionale d'intégration économique, elle ne peut faire cette déclaration qu'à l'égard de l'arbitrage.

Enfin si les Parties n'ont pas accepté le même moyen de règlement des différends et faute de parvenir à une solution dans un délai d'un an, le différend est porté devant une commission de conciliation qui suit la procédure énoncée à la deuxième partie de l'annexe E.

4. Les amendements à la Convention

L'article 26 prévoit que les amendements des Parties ne peuvent être adoptés qu'à une réunion de la Conférence des Parties, en principe par consensus. Faute de consensus et en dernier recours, l'amendement est adopté par vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes participant à la réunion.

L'amendement adopté entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour après la ratification par les trois-quarts au moins des Parties qui étaient Parties au moment où il a été adopté.

5. Adoption et amendements des annexes

Aux termes de l'article 27, les annexes de la Convention font partie intégrante de la Convention et les annexes supplémentaires adoptées après l'entrée en vigueur de la présente Convention portent exclusivement sur des questions de procédure ou des questions d'ordre scientifique, technique ou administratif.

La procédure pour l'adoption d'annexes supplémentaires suit la procédure d'adoption d'amendements à la Convention prévue à l'article 26. L'annexe supplémentaire entre en application un an après sa communication, sauf pour les Parties qui ont communiqué une notification de non-acceptation.

6. Le droit de vote

Selon l'article 28, chaque Partie dispose d'une voix.

Les organisations régionales d'intégration économique ou l'Union européenne ont, dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres qui sont Parties à la présente convention.

Elles ne peuvent pas exercer leur droit de vote si l'un de leurs États membres exerce le sien et inversement.

VII. LES DISPOSITIONS FINALES

L'article 29 ouvre la Convention à la signature de tous les États et organisations régionales d'intégration économiques jusqu'au 9 octobre 2014.

Au 5 avril 2016, 128 pays, dont la France et l'Union européenne, ont signé la Convention et 25 États l'ont ratifiée. C'est la première convention que les États-Unis ont ratifiée dans le domaine de la gestion des produits chimiques et des déchets.

Les articles 30 à 33 précisent les modalités de ratification, d'entrée en vigueur, de réserves et de retrait de la Convention.

La Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de dépôt du cinquantième instrument de ratification. À ce stade, l'entrée en vigueur de la Convention est prévue fin 2016-début 2017.

Aucune réserve ne peut être faite à la Convention.

Les Parties ne peuvent pas notifier qu'elle se retire de la Convention avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention. Le retrait prend effet un an après sa notification.

L'article 34 désigne le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies comme dépositaire.

L'article 35 précise que les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, la commission **recommande l'adoption de ce projet de loi**. En effet, la Convention de Minamata permettra, par les mesures juridiques contraignantes que sa mise en œuvre entraînera, d'améliorer la prévention des risques liés au mercure ainsi que la protection de la santé humaine et de l'environnement, en cohérence avec les actions entreprises par la France sur son territoire. Plus spécifiquement, les mesures relatives à la lutte contre l'utilisation du mercure dans l'orpaillage artisanal, interdite depuis 2006 en Guyane française par un arrêté préfectoral, devraient avoir un effet positif sur la santé de la population guyanaise et notamment des populations amérindiennes très exposées au mercure du fait de l'orpaillage illégal, notamment en favorisant les coopérations et les échanges d'informations avec les pays voisins.

En outre, la Convention de Minamata, qui ne va guère plus loin que la réglementation européenne, n'entraînera pas de modification substantielle des dispositions législatives et réglementaires nationales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juin 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, Président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 511 (2014-2015) autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. André Trillard. – Juste une remarque pour dire que l'orpaillage illégal ne disparaîtra pas avec la simple adoption d'un texte international. L'intention est bonne mais la réalisation sera plus compliquée. Certes les principes doivent être posés mais nous ne sommes pas dupes de leur efficacité sur le terrain.

M. Antoine Karam. – Moi qui suis sur le terrain, je voudrais conforter une partie du rapport de notre collègue car il faut savoir que nous partons de rien. L'histoire de l'orpaillage au mercure a commencé il y a un siècle et demi lorsque la Guyane est apparue comme un Eldorado à des milliers de gens. Le mercure reste dans l'eau et cette pollution frappe les populations. Des efforts ont été faits et l'opération Harpie est une belle avancée, mais il reste encore beaucoup à faire. Il faut continuer à réclamer plus de moyens, notamment militaires, sur le terrain. Les « garimpeiros » et les clandestins avec leurs barges jouent au chat et à la souris avec les autorités françaises. Voici le témoignage que je voulais apporter. Je me réjouis que la commission s'intéresse à cette question. Il y va de l'intégrité de la France et de la Guyane en Amérique du Nord. Il faut être ferme avec nos voisins car s'agissant de la coopération, nous n'avons pas les réponses que nous pourrions attendre de la part du Brésil et du Surinam.

Mme Nathalie Goulet. – Je voulais faire remarquer que la nouvelle procédure d'adoption des conventions internationales est intéressante puisque ce texte a été signé en 2013 et qu'il devrait être ratifié en 2016, soit seulement trois ans après. Cela va dans le bon sens.

Mme Hélène Conway-Mouret. – J'avais également noté la rapidité avec laquelle certaines conventions internationales sont désormais examinées. Je voulais réagir à ce que vient de dire notre collègue. Nous ne sommes pas naïfs sur les effets qu'aura l'application de cette convention. Comme le rapporteur l'a dit, la question du mercure est l'affaire de tous. J'y vois personnellement l'occasion d'une prise de conscience car cette pollution nous concerne tous. On peut donc tout à fait soutenir une implication un peu plus forte pour aller à la source du problème et pour essayer de le régler.

M. Joël Guerriau, rapporteur. – Le plus important pour moi, c'est l'arrêt immédiat de l'exploitation des nouvelles mines de mercure. Sur la question de l'orpaillage illégal et de l'utilisation du mercure dans cette

activité clandestine, il est clairement apparu lors des auditions, que la lutte contre les sites illégaux progressait mais restait très compliquée du fait de la grande mobilité des orpailleurs illégaux et de la taille des frontières à surveiller. Enfin, je vous indique qu'il y a déjà un accord de coopération policière entre la France et le Brésil et des actions de coopération avec le Surinam dans ce secteur. Nous devrions progresser donc.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition du 17 mai 2016

Ministère des affaires étrangères et du développement international :

Mme Marine Collignon, rédactrice, pôle « Eau, Sol, Pollution »,
Sous-direction pour l'environnement et le climat, Direction du
développement durable ;

Mme Sandrine Barbier, Chef de la mission des accords et traités.

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer :

M. Nicolas Encausse, adjoint à la cheffe de la cellule « affaires
européennes et internationales » de la Direction générale de la prévention
des risques.

Ministère des outre-mer :

M. Guillaume Lagrée, Chef de la Mission du Droit européen et
international, Service des Affaires juridiques et institutionnelles, Délégation
générale à l'Outre-mer.

Ministère des affaires sociales et de la santé :

Mme Delphine Caamaño, Ingénieur sanitaire, bureau de
l'environnement extérieur et des produits chimiques (EA1), Sous-direction
de la Prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation,
Direction générale de la santé ;

Mme Florence Barillier, Référent juridique au Bureau des dispositifs
médicaux et autres produits de santé (PP3), direction générale de la santé ;

M. Walid Mokni, Référent scientifique au Bureau des dispositifs
médicaux et autres produits de santé.

Ministère de la défense :

M. Gaël Pradelle, Chargé d'étude à la sous-direction du droit
international et européen, Direction