



EN BREF : LA CONVENTION DE MINAMATA SUR LE MERCURE

Pourquoi développer un traité international sur le mercure ?

La Convention de Minamata sur le Mercure a été la première Convention internationale sur l'environnement et la santé adoptée depuis près d'une décennie. Elle porte le nom du lieu au Japon où, dans le courant du 20^{ème} siècle, des milliers de personnes ont été empoisonnées par des effluents industriels contaminés au mercure, victimes de symptômes paralysant qui prirent le nom de maladie de Minamata.

Le mercure est un métal lourd hautement toxique qui représente une menace pour la santé humaine et l'environnement au niveau mondial. Avec ses divers composés, il présente une série d'effets graves sur la santé et est particulièrement nocif pour le système nerveux, la thyroïde, les reins, les poumons, le système immunitaire, les yeux, les gencives et la peau. Il peut entraîner des pertes de mémoire ou des troubles du langage, et les dommages qu'il cause au cerveau sont irréversibles. Il n'existe pas de niveau d'exposition au mercure élémentaire qui soit sans risque pour le corps humain, des effets pouvant être constatés même à de très faibles concentrations. Les fœtus, les nouveau-nés et les enfants sont parmi les plus vulnérables et les plus sensibles aux effets nocifs du mercure.

Le mercure circule dans le monde entier à travers l'environnement, de sorte que ses émissions et ses rejets peuvent affecter la santé humaine et l'environnement même dans des endroits particulièrement reculés.

Aucun pays ne peut seul contrôler les effets transfrontaliers du mercure : la coopération internationale est donc l'unique moyen de combattre ce fléau. Avec l'adoption de la Convention de Minamata, la communauté internationale a franchi une étape décisive dans la lutte contre les émissions et les rejets de mercure et la menace qu'il fait peser à l'environnement et à la santé de millions d'individus à travers le monde.

Pourquoi le mercure est-il présent dans notre environnement et comment y sommes-nous exposés ?

Le mercure est un élément naturel qui peut être rejeté dans l'environnement par des sources telles que l'altération de roches, les feux de forêts, les éruptions volcaniques ou les activités géothermiques, ainsi que du fait d'activités humaines. Parmi les 5500 à 8900 tonnes de mercure estimées comme étant à l'heure actuelle émises et réémises chaque année dans l'atmosphère, seules 10% sont évaluées comme étant d'origine naturelle¹.

Du fait de ses propriétés uniques, le mercure a été utilisé depuis des centaines d'années dans de nombreux produits et procédés. A l'heure actuelle, il est principalement employé dans des procédés industriels de production de chlore et d'hydroxyde de sodium (usines de chlore-alcali) ou de chlorure de vinyle monomère pour la fabrication de polychlorure de vinyle (PVC) et d'élastomères de polyuréthane. Il est également très utilisé dans l'extraction artisanale et à petite échelle de l'or pour extraire l'or du minerai. On le retrouve également dans des produits tels que des commutateurs et relais électriques (y compris les thermostats), des appareils de mesure et de contrôle, des ampoules électriques fluorescentes à faible consommation d'énergie,

¹ UNEP, Global Mercury Assessment 2013; Sources, Emissions, Releases, and Environmental Transport



des piles, ainsi que dans les amalgames dentaires. Il peut également être utilisé en laboratoire, ainsi que dans des produits cosmétiques ou pharmaceutiques, y compris en tant qu'agent de conservation de vaccins, dans des peintures ou des bijoux.

Le mercure est également rejeté de manière non intentionnelle par certaines activités industrielles comme la production d'électricité et de chaleur par des centrales au charbon, la production de ciment, l'exploitation minière et d'autres activités métallurgiques, notamment la production de métaux non ferreux ainsi que l'incinération de différents types de déchets.

Une fois rejeté, le mercure persiste dans l'environnement où il circule sous différentes formes dans l'air, l'eau, les sédiments, les sols et le biote. Il peut être transporté sur de longues distances dans l'atmosphère, être absorbé par des microorganismes et transformé en méthylmercure, puis se concentrer le long de la chaîne alimentaire.

La plupart des cas d'exposition humaine au mercure provient de la consommation de poissons et autres espèces marines contenant du méthylmercure, sa forme la plus toxique et bioaccumulative. L'exposition au mercure élémentaire ou inorganique peut également résulter de l'inhalation de vapeurs de mercure se trouvant dans l'air ambiant, par exemple dans le cadre d'activités professionnelles ou de rejets accidentels, ou encore dans les cas de contact direct lors de son utilisation.

Quels sont les objectifs et les principales obligations de la Convention de Minamata?

L'objectif de la Convention de Minamata est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure. A cette fin, ses dispositions portent sur l'ensemble du cycle de vie du mercure, via notamment le contrôle et la réduction d'un large éventail de produits, procédés et industries qui utilisent, rejettent ou émettent du mercure. La Convention traite également de l'extraction minière primaire de mercure, son exportation et importation, son stockage dans des conditions sûres ainsi que son élimination en tant que déchet. Identifier les populations à risque, améliorer les soins médicaux et la formation des professionnels de la santé dans l'identification et le traitement des effets du mercure contribueront également à de la mise en œuvre de la Convention.

La Convention comporte 35 articles et 5 annexes, qui peuvent être divisés en quatre principales catégories:

1. Les dispositions opérationnelles, qui décrivent les obligations des Parties visant à réduire les émissions et rejets anthropiques de mercure et composés de mercure dans l'environnement, couvrant la totalité du cycle de vie du mercure :

- Le contrôle des sources d'approvisionnement et du commerce de mercure (article 3)
- L'abandon définitif et l'élimination progressive de l'utilisation du mercure dans des produits et procédés de fabrication (articles 4, 5 et 6, annexes A et B)
- Le contrôle de l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (article 7, annexe C)
- Le contrôle des émissions atmosphériques et des rejets dans l'eau et le sol (articles 8 et 9, annexe D)
- Le stockage provisoire, les déchets de mercure et les sites contaminés (articles 10, 11 et 12)

2. Le soutien aux Parties, avec des articles portant sur:

- Un mécanisme de financement, constitué de la Caisse du Fonds pour l'Environnement Mondial et d'un Programme international spécifique visant à soutenir le renforcement des capacités et l'assistance technique (article 13)
- Le renforcement des capacités, l'assistance technique et le transfert de technologies (article 14)
- L'établissement d'un comité de mise en œuvre et du respect des obligations (article 15)



3. L'information et la sensibilisation, qui recouvrent:

- Les aspects sanitaires (article 16)
- L'échange d'informations (article 17)
- L'information, la sensibilisation et l'éducation du public (article 18)
- La recherche-développement et la surveillance (article 19)

4. Les aspects administratifs avec :

- Les plans de mise en œuvre (article 20)
- L'évaluation de l'efficacité (article 22)
- La Conférence des Parties (article 23)
- Un Secrétariat hébergé par le PNUE (article 24)
- Les procédures de règlement des différends, d'amendements à la Convention, d'adoption et amendements des annexes, de droit de vote, de la signature, de la ratification (ou acceptation, approbation ou adhésion), d'entrée en vigueur, des réserves, du retrait, du dépositaire et enfin des textes faisant foi (articles 25 à 35, annexe E).

Le texte de la Convention de Minamata est disponible en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe à l'adresse: <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/5577/language/fr>. Les textes de la Convention dans les six langues officielles des Nations Unies font également foi.

Quelles ont été les étapes clés qui ont précédé l'élaboration de la Convention?

Depuis 2001, le PNUE a œuvré afin de traduire en actions politiques les données scientifiques sur la toxicité du mercure. En 2001 en effet, le Conseil d'administration du PNUE avait invité son Directeur exécutif à entreprendre une évaluation mondiale du mercure et de ses composés, expliquant sa chimie, ses effets sur la santé, ses sources et ses modes de propagation à longue distance, en indiquant les mesures de prévention et les technologies de contrôle possibles. En 2003, le Conseil d'administration a examiné cette évaluation et estimé qu'elle présentait suffisamment de preuves attestant que cette substance avait des impacts importants au niveau mondial pour justifier une intervention internationale visant à réduire les risques que le mercure et ses composés présentaient pour la santé humaine et l'environnement. Les gouvernements ont été vivement encouragés à se fixer des objectifs concernant les émissions et rejets de mercure et le PNUE s'est engagé à fournir une assistance technique et à entreprendre des activités de renforcement des capacités pour atteindre ces objectifs.

Un programme a été développé pour faire face à ces préoccupations, que les gouvernements ont décidé de renforcer en 2005 et 2007 en instaurant le Partenariat mondial sur le mercure du PNUE. Puis dans sa décision de 2007, le Conseil d'administration du PNUE a convenu d'étudier et d'évaluer les différentes options possibles pour progresser sur la question, notamment l'adoption de mesures librement consenties ou le recours à des instruments juridiques internationaux, nouveaux ou en vigueur.

En février 2009, le Conseil d'administration a décidé que de nouvelles mesures étaient nécessaires, notamment l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant. Le travail de préparation de cet instrument a été réalisé par un comité de négociation intergouvernemental qui s'est réuni à cinq reprises de juin 2010 à janvier 2013. Lors de sa cinquième session, le comité de négociation intergouvernemental s'est accordé sur le texte de la Convention de Minamata sur le Mercure, qui a été adopté puis ouvert à la signature pour un an par la Conférence de Plénipotentiaires réunie les 10 et 11 octobre 2013, à Kumamoto, au Japon.

L'histoire du processus de négociation est disponible à l'adresse:

<http://mercuryconvention.org/Negotiations/Histoire/tabid/5596/language/fr>



Des informations sur les travaux du Partenariat mondial sur le mercure du PNUE sont disponibles ici:

www.unep.org/chemicalsandwaste/global-mercury-partnership

Quand la Convention de Minamata devient elle juridiquement contraignante?

La Convention de Minamata est entrée en vigueur le 16 août 2017, le 90ème jour suivant la date de dépôt du 50ème instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Pour chaque État ou organisation régionale d'intégration économique qui ratifie, accepte ou approuve la Convention, ou y adhère après cette date, la Convention entre en vigueur le 90ème jour suivant la date du dépôt, par cet État ou cette organisation, de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. La liste des signataires ainsi que des pays ayant déposé leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion est disponible ici: <http://mercuryconvention.org/Pays/tabid/5581/language/fr>

Tout instrument déposé par une organisation régionale d'intégration économique n'est pas considéré comme venant s'ajouter aux instruments déjà déposés par les États membres de cette organisation.

Comment savoir si la Convention de Minamata atteint son objectif?

La Convention contient 3 éléments clés qui contribueront à identifier si et comment elle atteint son objectif.

Tout d'abord, en vue de promouvoir la mise en œuvre et d'examiner le respect de toutes ses dispositions, la Convention établit un Comité de mise en œuvre et du respect des obligations ayant qualité d'organe subsidiaire de la Conférence des Parties (CdP). L'article 15 précise le rôle, la composition et les fonctions de ce Comité.

Ensuite, la Convention prévoit en son article 21 l'obligation pour les Parties de « faire rapport » à la CdP, par l'intermédiaire du Secrétariat, sur les mesures prises pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention et leur efficacité ainsi que sur les éventuelles difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs de la Convention.

Enfin, la Convention établit en son article 22 un processus d'évaluation de son efficacité. La CdP est chargée de cette mission d'évaluation, qui devra débiter au plus tard six ans après la date d'entrée en vigueur et, par la suite, de manière périodique. Cette évaluation sera effectuée sur la base des informations scientifiques, environnementales, techniques, financières et économiques disponibles. Parmi les informations que devra considérer la CdP dans son évaluation, l'article 22 note en particulier les rapports et autres données de surveillance sur la présence et les mouvements de mercure et de composés du mercure dans l'environnement ainsi que sur les tendances des concentrations de mercure et de composés du mercure observées dans les milieux biotiques et chez les populations vulnérables ; les rapports fournis par les Parties ; les informations et recommandations fournies conformément à l'article 15 sur le Comité de mise en œuvre et du respect des obligations ainsi que les rapports et autres informations pertinentes sur le fonctionnement des arrangements en matière d'assistance financière, de transfert de technologies et de renforcement des capacités mis en place au titre de la Convention. La Convention prévoit par ailleurs que la CdP surveille certains points particuliers relatifs à ses dispositions.

Par ailleurs, la CdP dispose de différents leviers si elle estime que des actions supplémentaires sont nécessaires, via par exemple l'amendement ou l'ajout d'annexes, la fourniture de directives sur des questions techniques ou le passage à des objectifs plus définis, par exemple en soumettant à une date d'abandon définitif un produit contenant du mercure ajouté initialement soumis à une obligation de mesures progressives. Le texte de la Convention peut en effet être amendé, ou ses annexes ajustées, soit à l'initiative d'une Partie soit en application de dispositions déjà inscrites dans le texte.