



Distr.: générale  
29 octobre 2010



**Programme  
des Nations Unies  
pour l'environnement**

Français  
Original : anglais

---

**Comité de négociation intergouvernemental  
chargé d'élaborer un instrument international  
juridiquement contraignant sur le mercure  
Deuxième session**

Chiba (Japon), 24–28 janvier 2011  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire\*

**Élaboration d'un instrument international juridiquement  
contraignant sur le mercure**

## **Options pour réglementer le mercure contenu dans les produits**

### **Rapport du secrétariat**

À sa première session, tenue du 7 au 11 juin 2010, le comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure a demandé au secrétariat d'établir un rapport étudiant les avantages et les inconvénients de deux méthodes de réglementation du mercure contenu dans les produits, à savoir, premièrement, une interdiction totale assortie de dérogations limitées dans le temps et, deuxièmement, une liste de produits faisant l'objet d'une interdiction. Ce rapport comprendrait des directives éventuelles pour déterminer les utilisations autorisées pendant un certain temps, et tiendrait compte de la façon de classer les produits, de leur impact potentiel sur l'environnement et des questions socio-économiques. Le présent rapport répond à cette demande.

---

\* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1.

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Introduction .....  | 3  |
| I. Options : description et exemples.....                               | 4  |
| A. Caractéristiques essentielles.....                                   | 4  |
| B. Exemples tirés d'accords multilatéraux sur l'environnement .....     | 4  |
| II. Dérogations .....   | 6  |
| A. Options pour les dérogations .....                                   | 6  |
| B. Directives pour déterminer les utilisations autorisées .....         | 7  |
| III. Classification des produits contenant du mercure .....             | 7  |
| A. Utilisation, fonction ou type de produit .....                       | 8  |
| B. Approche de réglementation .....                                     | 8  |
| C. Établissement de priorités .....                                     | 9  |
| D. Teneurs en mercure.....  | 9  |
| IV. Avantages et inconvénients .....                                    | 9  |
| A. Efficacité environnementale et considérations socio-économiques..... | 9  |
| B. Mise en oeuvre .....   | 10 |
| C. Élaboration de l'instrument sur le mercure .....                     | 11 |

## Introduction

1. Le présent rapport a été établi par le secrétariat en réponse à la demande faite par le comité de négociation intergouvernemental, à sa première réunion, tenue du 7 au 11 juin 2010, afin d'étudier les avantages et les inconvénients de deux méthodes de réglementation du mercure contenu dans les produits à savoir, premièrement, une interdiction totale assortie de dérogations limitées dans le temps et, deuxièmement, une liste de produits faisant l'objet d'une interdiction. Ce rapport comprendrait éventuellement des directives pour déterminer les utilisations autorisées pendant un certain temps, et tiendrait compte de la façon de classer les produits, de leur impact potentiel sur l'environnement et des considérations socio-économiques.

2. Dans la première approche, fondée sur une interdiction totale assortie de dérogations limitées dans le temps, aucun produit contenant du mercure ne serait autorisé, à moins de figurer dans l'annexe de l'instrument. Cette approche peut être appelée approche par « liste négative », puisque l'annexe énumérerait les produits auxquels l'engagement global d'interdire ou de réglementer tous les produits contenant du mercure ne s'appliquerait pas.

3. Dans la deuxième approche, fondée sur une liste de produits faisant l'objet d'une interdiction, tous les produits contenant du mercure seraient autorisés, sauf ceux figurant dans l'annexe de l'instrument. Cette approche peut être appelée approche par « liste positive », puisque seuls les produits que les Parties seraient tenues d'interdire ou de réglementer figureraient dans l'annexe<sup>1</sup>.

4. Bien que le présent rapport examine ces deux approches du point de vue des produits, bon nombre des considérations abordées pourraient s'appliquer aux approches en matière de procédés industriels. Certaines d'entre elles pourraient également être pertinentes pour d'autres questions susceptibles d'être traitées au moyen de listes négatives ou positives dans le cadre de l'instrument relatif au mercure comme, par exemple, celles des composés, déchets, sources d'approvisionnement et sources d'émissions atmosphériques de mercure.

5. Le chapitre I examine quelques différences fondamentales qui existent entre les deux approches, y compris la manière dont elles peuvent être appliquées aux niveaux international et national. Il est important de noter que les Parties ne seront pas nécessairement tenues, à l'échelle nationale, d'utiliser l'approche qui aura été retenue à l'échelle internationale. Des exemples sont donnés, montrant comment ces approches ont été utilisées dans des accords multilatéraux sur l'environnement.

6. Le chapitre II reconnaît que la demande de certains produits contenant du mercure peut continuer pendant une période de transition, après l'entrée en vigueur de l'instrument. Des dérogations autorisant la poursuite de la fabrication, du commerce ou de l'utilisation de certains produits pendant cette période sont examinées dans ce chapitre. Il est indiqué que les règles applicables aux dérogations peuvent prendre différentes formes et avoir une incidence importante sur le caractère strict ou souple de l'interdiction pesant sur une liste de produits visés par l'instrument relatif au mercure. Des directives éventuelles pour déterminer les utilisations autorisées pendant un certain temps sont examinées également, tout en tenant compte de l'impact potentiel sur l'environnement et des considérations socio-économiques.

7. Le chapitre III recense les moyens de classer les produits contenant du mercure, dans le cadre des deux approches. Il est indiqué qu'en dehors d'une approche par liste négative ou par liste positive exclusivement (à savoir, une interdiction totale assortie de dérogations limitées dans le temps, ou une liste de produits faisant l'objet d'une interdiction), une approche hybride conjuguant des éléments des deux approches pourrait être utilisée. A titre d'exemple, une liste positive contenant de grandes catégories de produits, telles que les piles, les instruments de mesure et les interrupteurs et relais électriques, pourrait permettre d'interdire ou de réglementer une grande partie des produits contenant du mercure, tout en omettant quelques utilisations obscures, insignifiantes ou méconnues qui n'ont peut-être aucune incidence importante sur la pollution mondiale mercure, mais pourraient poser des difficultés aux Parties, en termes d'application et de respect des obligations.

<sup>1</sup> L'expression « liste négative » ou « liste positive » est souvent utilisée dans les accords commerciaux multilatéraux. A titre d'exemple, voir le Système d'information sur le commerce extérieur de l'Organisation des Etats américains (SICE), [www.sice.oas.org/dictionary/SV\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/SV_e.asp).

8. Enfin, au chapitre IV, certains avantages et inconvénients des deux approches de réglementation du mercure contenu dans les produits sont examinés, en tenant compte de l'impact potentiel sur l'environnement et des considérations socio-économiques.

## **I. Options : description et exemples**

### **A. Caractéristiques essentielles**

9. Dans le cadre d'une approche par liste négative, aucun produit contenant du mercure ne serait autorisé dans le cadre de l'instrument. Cependant, l'utilisation de certains produits pourrait continuer à être autorisée, au moyen de dérogations. Comme c'est souvent le cas dans une telle approche, la liste des dérogations figurerait dans une annexe de l'instrument.

10. Dans le cas d'une approche par liste positive, seuls les produits faisant l'objet d'une interdiction ou de restrictions seraient énumérés dans une liste, généralement dans une annexe. Les produits non inscrits pourraient continuer à être utilisés, produits ou vendus. Comme dans l'approche par liste négative, l'utilisation de certains produits faisant l'objet d'une interdiction pourrait être autorisée par le biais de dérogations; celles-ci pourraient être énumérées dans une annexe de l'instrument.

11. L'approche adoptée dans l'instrument ne détermine pas nécessairement celle utilisée par les Parties pour appliquer, à l'échelle nationale, les dispositions de ce dernier. Ainsi, si l'instrument réglemente les produits contenant du mercure par le biais d'une liste de produits faisant l'objet d'une interdiction (approche par liste positive), une Partie pourrait, si elle le souhaite, s'acquitter de ses obligations au titre de l'instrument en adoptant une loi ou un règlement national interdisant tous les produits contenant du mercure. En sens contraire, si l'instrument relatif au mercure interdit tous les produits contenant du mercure, sauf ceux qui sont inscrits dans l'annexe sur les dérogations (approche par liste négative), une Partie pourrait néanmoins s'acquitter de ses obligations en utilisant une approche par liste positive, c'est-à-dire, en adoptant une loi ou un règlement qui énumère et interdit seulement les produits contenant du mercure fabriqués sur son territoire. La loi ou le règlement pourrait prévoir des dérogations correspondant à celles figurant dans l'annexe de l'instrument. Pour autant que cette Partie dispose des capacités nécessaires pour identifier avec précision et réglementer tous les produits contenant du mercure fabriqués sur son territoire, une telle approche pourrait lui permettre de se conformer pleinement à l'approche par liste négative utilisée dans l'instrument.

12. Il existe une différence importante entre l'approche par liste négative et l'approche par liste positive, en ce qui concerne l'entité sur laquelle pèse la responsabilité d'agir. Dans le cadre d'une approche par liste négative, la règle générale est que tous les produits contenant du mercure sont interdits ou réglementés. Au niveau international, il incomberait aux pays d'identifier la nécessité d'une dérogation et d'en obtenir une. A l'échelle nationale, c'est aux fabricants ou aux utilisateurs individuels que reviendrait la charge de démontrer leur besoin d'une dérogation et d'obtenir celle-ci auprès de leur gouvernement.

13. Dans le cadre d'une approche par liste positive, la règle générale est que tous les produits contenant du mercure sont autorisés, sauf si une décision a été prise de les inscrire dans une liste de produits faisant l'objet d'une interdiction ou de restrictions, figurant dans une annexe. À l'échelle internationale, la responsabilité de décider quels produits ou types de produits inscrire à cette annexe reviendrait au comité de négociation intergouvernemental ou, une fois que l'instrument sera entré en vigueur, à la Conférence des Parties. À l'échelle nationale, chaque Gouvernement serait tenu de satisfaire aux exigences juridiques applicables en ajoutant ces produits à sa liste de produits interdits ou réglementés. Dans les deux cas, la responsabilité de demander une dérogation pour un produit porté sur la liste comme interdit ou réglementé incomberait aux Parties (à l'échelle internationale), ou au fabricant ou à l'utilisateur (à l'échelle nationale), de la même façon que pour les dérogations dans le cadre d'une approche par liste négative.

### **B. Exemples tirés d'accords multilatéraux sur l'environnement**

14. De nombreux accords multilatéraux sur l'environnement utilisent des listes positives ou négatives pour définir les substances, produits ou utilisations réglementés. La plupart des accords relatifs aux substances chimiques utilisent une approche par liste positive.

15. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination énumère les déchets dangereux soumis à des mesures de

contrôle dans plusieurs annexes contenant des listes positives. Ces annexes énumèrent les catégories de déchets à contrôler (annexe I), la liste des caractéristiques de danger (annexe III) et des déchets dangereux particuliers (annexe VIII). La Convention comprend aussi une liste distincte de déchets qui ne sont pas considérés comme dangereux (annexe IX)<sup>2</sup>.

16. 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 et le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone utilisent aussi des listes positives pour définir les substances chimiques visées par ces deux traités. La Convention de Rotterdam comprend une liste positive de substances chimiques soumises à une procédure de consentement préalable en connaissance de cause, tandis que le Protocole de Montréal comprend plusieurs annexes énumérant les substances devant respecter un calendrier d'élimination à terme. Chaque annexe du Protocole est divisée en plusieurs groupes de substances particulières devant respecter un calendrier d'élimination adapté à chaque groupe de substances. À titre d'exemple, les chlorofluorocarbones figurent dans le groupe I de l'annexe A et doivent respecter le calendrier d'élimination à terme prévu à l'article 2A du Protocole.

17. Puisque les annexes de listes positives dans chacun de ces accords ne sont pas exhaustives, les Parties ont prévu d'y ajouter de nouvelles substances au fil du temps. Le Protocole de Montréal permet aux Parties d'amender ses annexes de listes positives par un vote à la majorité des deux tiers. Les Parties leur ont à plusieurs reprises ajouté de nouvelles substances. Par contre, la Convention de Rotterdam exige que les Parties parviennent à un consensus avant de pouvoir ajouter de nouveaux produits chimiques ou pesticides à la liste des produits visés. Après y avoir inscrit de nombreuses substances, la Conférence des Parties n'a pas réussi, depuis sa première réunion, à parvenir au consensus requis pour élargir cette liste, malgré les efforts continus déployés pendant plusieurs années par la majorité des Parties.

18. Les exemples ci-dessus sont des exemples d'accords multilatéraux qui utilisent des listes positives pour déterminer les substances réglementées au titre de ces accords. La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants est un autre exemple d'accord de ce type. Elle utilise une approche par liste positive pour recenser les substances produites et utilisées de manière intentionnelle qui font l'objet d'une élimination (annexe A) ou de restrictions (annexe B), et pour recenser les substances produites de manière non intentionnelle dont les rejets sont soumis à une obligation de réduction ou d'élimination (annexe C). Cependant, une fois qu'un polluant organique persistant est inscrit à l'annexe A ou B, l'annexe fonctionne comme une liste négative, puisque toutes les utilisations d'une substance inscrite à l'annexe sont interdites ou réglementées, sauf celles qui sont énumérées dans la liste de dérogations à l'annexe.

19. La plupart des accords multilatéraux sur l'environnement utilisent une approche par liste positive et peu d'accords utilisent des listes négatives. Un exemple d'approche par liste négative se trouve dans le Protocole relatif à la prévention et l'élimination de la pollution de la Mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer, qui est fondé sur un principe d'interdiction des opérations d'immersion des déchets ou d'autres matières, sauf pour cinq catégories de matériaux énumérées dans une liste. Le Protocole originel (que le Protocole sur les opérations d'immersion vise à remplacer) était fondé sur un principe autorisant les opérations d'immersion, sauf dans quelques cas énumérés dans des annexes. La logique du texte initial a été complètement renversée pour assurer une meilleure protection de l'environnement<sup>3</sup>. Le Protocole sur les opérations d'immersion a été adopté en 1995, mais il n'est pas encore entré en vigueur.

<sup>2</sup> Voir Hackett, D. P., "An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal", *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 5 (1990), pp. 291–323, disponible à l'adresse <http://www.auilr.org/pdf/5/5-2-5.pdf>; Jaffe, D., "The International Effort to Control the Transboundary Movement of Hazardous Waste: The Basel and Bamako Conventions" *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 2, pp. 123, 133, disponible à l'adresse <http://heinonline.org/HOL/Welcome>.

<sup>3</sup> Scovazzi, Tullio, "Implementation of environmental legal regimes at regional level: The case of the Mediterranean Sea", in *The Future of International Environmental Law*, David Leary and Balakrishna Pisupati, eds., (Tokyo, Japan, United Nations University Press, 2010).

## II. Dérogations

20. Le présent chapitre examine la question de l'utilisation de dérogations, pour pouvoir continuer la fabrication, la vente ou l'utilisation de certains produits contenant du mercure pendant une période de transition, entre le moment de l'entrée en vigueur de l'instrument relatif au mercure et le moment où ces produits ne seront plus autorisés. Les dérogations sont importantes, car il sera probablement nécessaire, pour atteindre les objectifs de l'instrument relatif au mercure, de prévoir une période de transition pendant laquelle des dérogations seront accordées pour certains produits contenant du mercure, indépendamment du fait que l'instrument utilise une approche par liste négative ou par liste positive. D'autre part, la possibilité de bénéficier de telles dérogations, leur conception et leurs modalités d'application pourraient avoir des incidences importantes sur l'efficacité environnementale et les incidences socio-économiques des dispositions prévues dans l'instrument en ce qui concerne les produits.

### A. Options pour les dérogations

21. Dans le cadre d'une approche par liste négative (aux termes de laquelle aucune utilisation n'est autorisée), on inscrirait dans une annexe les produits contenant du mercure qui bénéficieraient de dérogations, c'est-à-dire celles qui constitueraient des exceptions à la règle générale d'interdiction. Dans une approche par liste positive, certains ou tous les produits ou catégories de produits entrant dans le champ d'application du traité pourraient bénéficier de dérogations. À titre d'exemple, l'inscription d'une catégorie de produits telle que les « piles », signifierait qu'aucun type de piles contenant du mercure ne serait autorisé, mais il serait possible que la liste comprenne une dérogation pour une catégorie particulière (par exemple, les piles boutons). Ces dérogations pourraient être générales, s'appliquant à toutes les variétés ou catégories de produits inscrits, ou plus spécifiques. Une option pourrait être d'indiquer les dérogations en vis-à-vis de la liste des produits, comme dans la partie I de l'annexe A de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

22. Les règles effectives en matière de dérogations peuvent avoir une incidence importante sur le caractère plus ou moins strict ou souple de l'interdiction ou des restrictions imposées par l'instrument au sujet des produits. Le comité de négociation intergouvernemental ou la Conférence des Parties souhaitera peut-être, entre autres, déterminer si des dérogations devraient être accordées à une Partie sur demande; si une Partie demandant une dérogation devrait fournir une justification de la nécessité de cette dernière; s'il convient de mettre en place un processus d'approbation, pour examiner ou accorder une dérogation et, dans l'affirmative, quelle entité décisionnelle dirigerait ce processus et combien de temps chaque dérogation devrait durer.

23. Ce même genre de questions pourrait également être posé en ce qui concerne la possibilité de proroger ou renouveler les dérogations. Celles-ci pourraient être strictement limitées dans le temps et offrir des possibilités de renouvellement limitées ou nulles. Une liste négative utilisant de telles dérogations verrait l'effectif de ces dernières se réduire automatiquement au fil du temps, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus aucune. Il en résulterait une interdiction totale des produits contenant du mercure, sans que la Conférence des Parties ait à se mettre d'accord pour retirer les dérogations. Dans le cadre d'une approche par liste positive, ce type de dérogations aboutirait à une interdiction totale des produits inscrits dans l'annexe.

24. Bien que des dérogations strictement limitées dans le temps pourraient procurer de nombreux avantages en matière d'environnement et de santé, elles pourraient aussi aboutir à des difficultés importantes sur le plan économique et social, dans les pays où la fabrication et l'utilisation de produits contenant du mercure inscrits dans l'annexe sont une source importante d'emploi et de revenus, ou lorsque les produits sont essentiels pour d'autres aspects du bien-être d'une Partie. Cela peut, en particulier, être le cas lorsqu'aucune solution de remplacement abordable n'existe pour les produits concernés. Dans une telle situation, le fait d'accorder des dérogations limitées dans le temps et de faciliter leur renouvellement ou prorogation pourrait considérablement faciliter le passage à des solutions de remplacement sans mercure.

25. Il convient aussi de déterminer si un organe subsidiaire devrait être établi au titre de l'instrument relatif au mercure, afin de fournir des avis à la Conférence des Parties en matière de dérogations. L'instrument pourrait comprendre une disposition établissant un tel organe, ou donner à la Conférence des Parties le pouvoir d'en créer un après l'entrée en vigueur de l'instrument. À titre d'exemple, les Parties au Protocole de Montréal ont créé un Groupe de l'évaluation technologique et économique ayant pour mandat, entre autres, d'obtenir des informations techniques et économiques utiles à l'élaboration des politiques par le biais, entre autres, de l'évaluation des demandes de dérogation pour utilisations essentielles ou critiques.

## B. Directives pour déterminer les utilisations autorisées

26. Le comité souhaitera peut-être examiner la question de savoir si l'instrument devrait comprendre des dispositions interdisant la fabrication ou le commerce de produits contenant du mercure, et si ces dispositions devraient comprendre des dérogations pour certaines utilisations susceptibles de faciliter la réduction ou l'élimination des quantités de mercure utilisées dans les produits. Après l'entrée en vigueur de l'instrument, la Conférence des Parties pourrait également se pencher sur la question de savoir si des dérogations devraient être prévues pour les produits nouvellement inscrits, dans le cas d'une approche par liste positive. Que l'instrument utilise une approche par liste positive ou par liste négative, la Conférence des Parties souhaitera peut-être aussi modifier les conditions d'octroi des dérogations pour les utilisations admissibles, au regard de l'évolution de la situation.

27. Ce genre de questions pourrait être examiné de façon ponctuelle : des Parties individuelles pourraient, par exemple, proposer des dérogations qu'elles jugent nécessaires, et bénéficier automatiquement de telles dérogations, simplement en en faisant la demande. À défaut, le comité ou la Conférence des Parties pourrait élaborer des directives pour déterminer les dérogations dont les Parties devraient pouvoir bénéficier. De telles directives pourraient tenir compte de l'impact environnemental, social et économique potentiel des éventuelles interdictions ou restrictions. Elles pourraient comprendre une analyse de la nécessité d'une utilisation particulière et de la disponibilité ou de l'état d'avancement des travaux d'élaboration de solutions de remplacement abordables et préférables au plan environnemental, notamment dans les pays en développement et les pays à économie en transition.

28. Le Conseil des ministres des pays nordiques a, en 2007, publié un rapport présentant une liste de travail prioritaire pour le remplacement des produits qui contiennent du mercure et des procédés qui y font appel<sup>4</sup>. La méthodologie utilisée dans ce rapport pourrait être pertinente pour l'élaboration des directives sur les utilisations acceptables pendant un certain temps. Elle consiste, entre autres à :

- a) Déterminer s'il existe des solutions de remplacement viables pour les produits contenant du mercure concernés;
- b) Distinguer entre trois catégories de produits sur la base de la disponibilité de solutions de remplacement écologiquement rationnelles. Ces trois catégories sont :
  - i) Les produits pour lesquels il existe des solutions de remplacement;
  - ii) Les produits pour lesquels des solutions de remplacement existent ou sont en cours d'élaboration, mais dont l'élimination progressive exige plus de temps, en raison d'obstacles institutionnels, sociaux ou techniques;
  - iii) Les produits dont le remplacement ou l'élimination posent des difficultés importantes, notamment en raison de facteurs socio-économiques et d'un manque de solutions de remplacement viables;
- c) Appliquer un calendrier réaliste pour chaque catégorie de produits à éliminer ou, dans le cas d'une liste négative, envisager d'accorder des dérogations à durée indéterminée plutôt que limitées dans le temps et, dans le cas d'une liste positive, envisager de ne pas inscrire certains produits dans l'annexe.

## III. Classification des produits contenant du mercure

29. Le présent chapitre énonce les critères permettant de classer les produits contenant du mercure, en vue de leur inscription dans une annexe, dans le cadre d'une approche par liste positive ou par liste négative. Ces critères peuvent comprendre : l'utilisation, la fonction ou le type du produit; le type de réglementation applicable à un produit; le degré de priorité accordé par les gouvernements à l'élimination d'un produit; la quantité de mercure contenue dans le produit. Ces critères ne sont pas mutuellement exclusifs et peuvent, la plupart du temps, s'appliquer de manière cumulative.

<sup>4</sup> Nordic Council of Ministers, *Mercury substitution priority working list: an input to global considerations on mercury management* (May 2007), disponible à l'adresse: [www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf](http://www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf).

## A. Utilisation, fonction ou type de produit

30. Les produits contenant du mercure qui sont classés selon leur utilisation, leur fonction ou leur type seraient examinés au regard de leur fonction ou de leur utilisation, comme par exemple l'éclairage ou les produits dentaires. Dans le cadre d'une approche par liste négative, il s'agirait des produits auxquels l'interdiction générale ne s'applique pas. Dans le cadre d'une approche par liste positive, ce serait les produits faisant l'objet d'une interdiction ou de restrictions au titre de l'instrument. L'utilisation, la fonction ou le type des produits pourraient également s'utiliser dans le cadre d'une liste positive, pour identifier les dérogations disponibles.

31. La question du degré de spécificité de la liste de l'annexe est essentielle dans ce genre de classification. À titre d'exemple, la catégorie générale des instruments de mesure contenant du mercure comprend des catégories spécifiques, telles que les sphygmomanomètres, les baromètres, les compteurs à gaz et de nombreuses autres. La catégorie générale des interrupteurs, contacts et relais électriques contenant du mercure comprend de nombreuses catégories spécifiques, telles que les circuits d'activation de coussin gonflable dans les voitures, les semi-conducteurs de détection de lumière infrarouge, et les contacteurs multipolaires à niveau utilisés dans les engins de terrassement.

32. Dans un instrument utilisant des listes négatives, l'inscription d'une grande catégorie donnerait à de nombreux produits la possibilité de bénéficier de dérogations; avec des catégories plus spécifiques, les dérogations possibles seraient beaucoup plus limitées. Par contre, un instrument utilisant des listes positives très spécifiques ne couvrirait qu'un petit pourcentage des produits contenant du mercure, à moins que l'annexe ne contienne de nombreuses listes. Les listes très spécifiques pourraient être, dans certains cas, susceptibles d'être mises en échec ou contournées de manière relativement aisée, en changeant la description d'un produit contenant du mercure de telle sorte qu'il ne tombe pas dans une catégorie visée.

33. À l'opposé, une liste positive portant sur de grandes catégories de produits pourrait acquérir certaines caractéristiques d'une liste négative. Une annexe citant les « piles » ou les « lampes contenant du mercure » couvrirait, par exemple, des catégories entières de produits existants et nouveaux contenant du mercure. De fait, une liste positive comprenant cinq grandes catégories de produits (piles, interrupteurs et relais électriques, amalgames dentaires, éclairage, et instruments de mesure) engloberait environ 80% des produits qui contiennent du mercure. Du fait de cette couverture relativement exhaustive, une telle approche réduirait le besoin de mettre en place une procédure d'amendement spécifique pour pouvoir ajouter des produits à l'annexe. En conséquence, l'adoption d'une approche par liste positive définissant de grandes catégories sélectionnées d'une manière stratégique permettrait de se concentrer sur les utilisations les plus importantes constituant une priorité, sans qu'il soit nécessaire de recenser et réglementer celles qui pourraient ne pas contribuer de manière substantielle à la pollution mondiale ou qui pourraient s'avérer très difficiles à contrôler, à l'exemple des utilisations à caractère traditionnel ou religieux.

## B. Approche de réglementation

34. L'instrument relatif au mercure pourrait aussi classer les produits en fonction du type de règlement ou de mesure de contrôle auquel ils seraient soumis. Une telle approche pourrait s'imposer dans le cas de différents groupes demandant des règles différentes. Dans le cadre de la Convention de Stockholm, par exemple, les polluants organiques persistants faisant l'objet d'une élimination ne sont pas inscrits dans la même annexe que les polluants faisant l'objet de restrictions, et doivent satisfaire à des exigences différentes. Les objectifs distincts de réglementation – élimination ou réduction – servent donc de base pour classer les substances dans les annexes. Bien que la Convention de Stockholm ne contienne aucun critère pour soumettre un polluant organique persistant à une restriction plutôt qu'à une élimination, les substances faisant l'objet de restrictions ont été sélectionnées pour permettre leur utilisation à des fins de protection de la santé publique, dans des circonstances particulières (comme par exemple, le DDT pour lutter contre le paludisme), ou lorsque certaines Parties jugent qu'il est important de pouvoir continuer à utiliser ces substances, pour des raisons économiques ou pour cause d'incertitude (l'acide perfluorooctanesulfonique par exemple).

35. Dans le cadre du Protocole de Montréal, les substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont regroupées selon leur calendrier d'élimination. On pourrait classer les produits contenant du mercure selon la date à laquelle ils ne seront plus autorisés en prenant pour critères la disponibilité actuelle ou future de solutions de remplacement moins dangereuses et les avantages et coûts socio-économiques potentiels d'une action rapide ou différée à leur endroit.



## C. Établissement de priorités

36. Les gouvernements pourraient aussi classer les produits contenant du mercure selon la priorité à leur accorder dans l'application de l'instrument. Cette approche serait probablement la plus appropriée pour décider de l'inclusion d'un certain produit ou type de produits dans une liste positive. Elle pourrait également être utile pour décider de l'étendue des dérogations, tant dans le cadre d'une approche par liste négative que dans celui d'une approche par liste positive.

37. Les gouvernements pourraient, en premier lieu, examiner la nécessité de prendre des mesures prioritaires au regard de l'importance de la pollution engendrée par un produit ou groupe de produits, de la menace qu'ils posent pour la santé humaine et l'environnement, ou de l'étendue du rôle joué par la production, l'utilisation ou l'élimination d'un produit ou groupe de produits contenant du mercure dans le problème de la pollution par cette substance. Les décisions concernant le caractère prioritaire de certains produits ou groupes de produits pourraient également tenir compte des facteurs mentionnés plus haut, à savoir, la disponibilité de solutions de remplacement viables et les éventuels obstacles institutionnels, économiques, sociaux ou techniques à la prise de mesures prioritaires à leur endroit.

## D. Teneurs en mercures

38. La teneur en mercure des produits pourrait constituer un autre critère de classification, tant dans le cadre d'une approche par liste négative que par liste positive. Bien qu'elle ne soit probablement pas un bon point de départ pour l'établissement des listes apparaissant dans les annexes de l'instrument, on pourrait s'en servir comme critère de base pour définir des seuils d'applicabilité. Dans le cas d'une liste positive mentionnant les lampes fluorescentes compactes, on pourrait, par exemple, fixer un seuil de X milligrammes de mercure par lampe. Les lampes qui en contiendraient moins ne seraient alors pas soumises aux règles applicables à cette annexe, ou ne le seraient qu'à une date ultérieure. De même, dans le cadre d'une approche par liste négative, les produits dont la teneur en mercure se trouverait en dessous du seuil fixé pourraient éventuellement échapper aux mesures de réglementation applicables aux autres.

## IV. Avantages et inconvénients

39. Pour évaluer les avantages et inconvénients respectifs de l'approche par liste négative et de l'approche par liste positive au plan de la gestion des produits contenant du mercure, on pourrait, entre autres, se baser sur les considérations suivantes :

- a) *Efficacité environnementale* : quels sont les atouts et les faiblesses de chaque approche, en termes de contribution à la réalisation des objectifs environnementaux et de santé de l'instrument relatif au mercure?
- b) *Impact socio-économique* : quels seraient les coûts et les avantages de chaque approche, en termes de protection sociale et de développement économique (tels que l'impact positif et négatif sur l'emploi, la santé humaine (y compris la santé maternelle et infantile), les revenus fiscaux, les bénéfices des entreprises et la recherche et développement (de solutions de remplacement moins dangereuses, par exemple), etc.?)
- c) *Mise en œuvre* : quels seraient les obstacles juridiques, institutionnels et techniques rencontrés par les pays pris individuellement, en matière d'application et de respect de chaque approche?
- d) *Rédaction du texte du traité* : est-ce que l'une des deux approches pourrait poser des difficultés particulières au comité de négociation intergouvernemental, en ce qui concerne la rédaction du texte de l'instrument relatif au mercure?

## A. Efficacité environnementale et considérations socio-économiques

40. La différence fondamentale entre l'approche par liste négative et l'approche par liste positive se trouve dans le fait que la première s'applique à tous les produits contenant du mercure, tandis que la deuxième se concentre sur les produits ou catégories de produits à éliminer. L'approche par liste négative est, par définition, globale, son principe de base étant de n'autoriser aucun produit contenant du mercure. Tout nouveau produit qui en renferme est automatiquement inclus. Cette approche va dans le sens d'un instrument visant à éliminer toutes les utilisations du mercure, puisqu'aucun produit contenant du mercure ne sera autorisé, une fois que les dérogations seront parvenues à expiration.

41. L'approche par liste positive convient peut-être mieux à un instrument visant à réduire et, si possible, éliminer les utilisations de mercure car, au lieu de chercher à réglementer toutes les utilisations, elle permet de traiter en priorité et, éventuellement, d'éliminer les plus problématiques d'entre elles. Elle peut être particulièrement utile pour les pays où certaines applications du mercure sont inconnues et dans les cas où le mercure fait l'objet d'utilisations mineures qui ne contribuent pas considérablement à la pollution par cette substance ou qui pourraient être difficiles à réglementer efficacement. Dans cette approche, une Partie qui aurait omis de réglementer un produit nouveau ou inconnu non inscrit à l'annexe ne se trouverait pas en situation de non respect de ses obligations au titre du traité.

42. On pourrait considérer la consommation et les économies potentielles de mercure dans le cadre de chaque approche comme un critère d'évaluation de leur efficacité. Au regard de ce critère, l'approche par liste négative pourrait aboutir à l'élimination de la totalité du mercure contenu dans les produits. Dans le cas d'une approche par liste positive, tout dépendrait du nombre et du type des produits ou catégories de produits visés. À titre d'exemple, l'inscription des cinq grandes catégories de produits identifiées plus haut pourrait conduire à l'élimination d'environ 80% des quantités de mercure présentes dans les produits. Cependant, les réductions réelles dépendraient dans les deux cas de la mesure dans laquelle les Parties pourraient s'acquitter de leurs obligations et, à court terme, des dérogations disponibles et utilisées.

43. La plupart des coûts et des avantages associés à l'application des dispositions de l'instrument concernant les produits dépendraient des circonstances particulières de chaque pays et varieraient donc énormément d'un pays à un autre. On pourrait, en conséquence, difficilement les quantifier avec précision. De fait, les caractéristiques des dérogations – leur portée, le nombre de Parties auxquelles elles sont accordées, les procédures à suivre pour en bénéficier et, surtout, leurs éventuelles limitations dans le temps – pourraient avoir un impact plus important sur l'efficacité environnementale et les incidences socio-économiques d'une disposition relative aux produits contenant du mercure que le type d'approche adopté.

44. Indépendamment de l'approche utilisée, il serait peut-être utile que le comité envisage la possibilité d'autoriser l'introduction de nouveaux produits contenant moins de mercure pour remplacer des produits existants. Pour les Parties, la disponibilité et le coût des produits et solutions de remplacement moins dangereux feraient une grande différence au niveau des coûts et avantages globaux de l'application des dispositions de l'instrument concernant les produits.

## **B. Mise en œuvre**

45. En tant qu'approche de réglementation au niveau national, l'approche par liste négative pourrait être plus facile à adopter et à utiliser par les gouvernements, du fait que la responsabilité de recenser les utilisations et de demander des dérogations incombe aux producteurs, distributeurs et détaillants, plutôt qu'à l'État. L'aptitude d'un pays à suivre une telle approche dépendrait de ses capacités de réglementation et d'exécution.

46. Si cette approche était adoptée et appliquée à l'échelle internationale, les Parties devront peut-être, en raison de son caractère global, déployer des efforts considérables pour montrer qu'elles se sont acquittées de leurs obligations, puisqu'elles seraient tenues d'inventorier, de réglementer et de surveiller toutes les utilisations de mercure dans les produits. Il sera peut-être difficile pour une Partie de vérifier qu'une interdiction pesant sur tous les produits contenant du mercure a été respectée, si elle ne dispose pas de capacités suffisantes pour l'appliquer, ou si elle n'a pas connaissance de certaines utilisations, y compris celles revêtant une signification traditionnelle, culturelle ou religieuse. L'octroi de dérogations permettrait, en fonction de la disponibilité, de la portée et de la nature de ces dernières, de contourner de telles difficultés mais les pays devraient alors recenser à l'avance tous les types de produits contenant du mercure pour lesquels ils souhaiteraient en obtenir.

47. Ces difficultés de mise en œuvre seraient moins importantes dans le cadre d'une approche par liste positive, puisque c'est le comité – ou, après l'entrée en vigueur de l'instrument, la Conférence des Parties – qui déterminerait le caractère plus ou moins global de la liste. Une telle approche donnerait aux Parties la possibilité, le cas échéant, de ne pas s'occuper des utilisations obscures ou inconnues du mercure, ce qui leur permettrait de s'attacher plutôt, en premier lieu, à réduire les quantités de mercure présentes dans les produits, en commençant par les problèmes les plus importants ou ceux dont la résolution procurerait à moindre coût les avantages les plus substantiels aux plans écologique, sanitaire, économique et social. Comme l'indique le rapport du Conseil des ministres des pays nordiques, le fait d'établir et d'utiliser une liste de produits et

d'utilisations à éliminer en priorité pourrait aider les Parties à se concentrer sur les principaux problèmes et, ainsi, à réduire les émissions de mercure de façon rentable<sup>5</sup>.

48. Comme pour l'approche par liste négative, la possibilité d'obtenir facilement des dérogations pourrait considérablement alléger les charges en matière d'application et de contrôle du respect et réduire les incertitudes des Parties, en particulier les pays en développement et les pays à économie en transition, au cours de la période initiale après l'entrée en vigueur de l'instrument ainsi qu'à moyen terme. En contribuant à renforcer la confiance des gouvernements dans leur aptitude à s'acquitter de leurs obligations au titre du traité, les dérogations pourraient donner au comité la possibilité de se mettre d'accord sur une liste positive relativement globale comprenant de grandes catégories de produits plutôt qu'un nombre limité d'utilisations spécifiques. Comme nous l'avons vu plus haut, une telle approche pourrait conjuguer certains atouts de l'approche par liste positive et de l'approche par liste négative, tout en évitant certaines de leurs faiblesses.

### C. Élaboration de l'instrument relatif au mercure

49. Pour les produits contenant du mercure, il faudrait probablement adopter un instrument utilisant des listes positives qui, au départ, ne comporteraient que quelques produits auxquels d'autres viendraient s'ajouter au fil du temps, après l'entrée en vigueur du traité. Cela impliquerait éventuellement l'élaboration et adoption par le comité, en vue de leur inclusion dans l'instrument, de procédures et mécanismes de nomination et d'évaluation d'autres produits contenant du mercure, en plus des procédures suivies par la Conférence des Parties pour inscrire de nouveaux produits aux annexes de l'instrument<sup>6</sup>. De telles procédures et mécanismes pourraient être difficiles à élaborer par le comité et nécessiter beaucoup de temps. De plus, les Parties à d'autres conventions relatives à des substances chimiques ont été confrontées à de nombreuses difficultés lorsqu'elles ont voulu faire entrer des nouvelles substances dans le champ d'application du traité, une fois que celui-ci est entré en vigueur.

50. Il est possible, le cas échéant, de se passer de tels procédures et mécanismes dans le cas d'une approche par liste positive hybride axée sur de grandes catégories de produits plutôt que des produits spécifiques définis de manière restrictive. Une approche par liste négative pourrait également les rendre superflus.

51. L'utilisation d'une approche par liste positive pourrait cependant poser au comité des difficultés de rédaction qu'une approche par liste négative ne comporterait peut-être pas. L'une de ces difficultés pourrait être la façon dont les utilisations autorisées de produits contenant du mercure sont définies dans l'instrument. Dans le cadre d'une approche par liste négative, les seules utilisations autorisées seraient celles énumérées dans l'annexe comme faisant l'objet de dérogations. Une disposition sur le commerce international des produits contenant du mercure pourrait, par exemple, identifier les utilisations autorisées en renvoyant simplement à l'annexe. Dans le cadre d'une approche par liste positive, cependant, une telle disposition serait obligée de mentionner des utilisations qui n'entrent pas dans le champ d'application du traité, en plus des utilisations autorisées par le biais de dérogations.

<sup>5</sup> Nordic Council of Ministers, *Mercury substitution priority working list: An input to global considerations on mercury management* (May 2007), disponible à l'adresse [www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707sweden-2.pdf](http://www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707sweden-2.pdf).

<sup>6</sup> Comme exemple de procédures et mécanismes, voir l'article 8, le paragraphe 6 de l'article 19 et le paragraphe 4 de l'article 22 de la Convention de Stockholm; et les articles 5 à 7, l'article 9, le paragraphe 6 de l'article 18 et le paragraphe 5 de l'article 22 de la Convention de Rotterdam.

52. Une autre difficulté de rédaction pourrait concerner l'introduction de nouveaux types de produits contenant du mercure. Les Parties pourraient décider que l'instrument ne devrait pas en autoriser la mise au point, le commerce ou l'utilisation. Dans le cadre d'une approche par liste négative, une telle disposition ne serait pas nécessaire, puisqu'aucun produit contenant du mercure ne serait autorisé, à moins de figurer dans la liste des dérogations. Par contre, une disposition sur les nouveaux produits serait nécessaire dans le cadre d'une approche par liste positive, puisque tous les produits ou catégories de produits non inscrits seraient autorisés. Comme la définition de ce qui constitue un « nouveau » produit pourrait, dans ce cas, présenter des difficultés, le comité serait obligé d'examiner attentivement cette question. Enfin, quelle que soit l'approche utilisée, le comité souhaitera peut-être examiner la question de savoir s'il conviendrait de prévoir un appui à la mise au point et à l'utilisation de nouveaux substituts et solutions de remplacement pour les produits à forte teneur en mercure.

---