



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

Distr.: générale
16 août 2011

Français
Original : anglais



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

Nairobi, 31 octobre – 4 novembre 2011

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

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

**Rapport entre le futur instrument sur le mercure
et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements
transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination**

Note du secrétariat

1. À sa deuxième session, tenue à Chiba, au Japon, du 24 au 28 janvier 2011, le Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure s'est mis d'accord sur une liste d'informations que le secrétariat devrait transmettre au Comité à sa troisième session, pour appuyer ses futures délibérations. Le secrétariat a été prié, entre autres, de fournir une version révisée du document UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16, intitulé « Rapport entre le futur instrument sur le mercure et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ». Le secrétariat a établi la présente note pour répondre à cette demande.

Introduction

2. En prescrivant l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a, à l'alinéa f) du paragraphe 27 de sa décision 25/5, demandé au Comité de négociation intergouvernemental d'inclure dans cet instrument des dispositions relatives aux déchets contenant du mercure et à la remise en état des sites contaminés. À l'alinéa d) du paragraphe 28 de cette même décision, le Conseil d'administration a demandé au Comité d'examiner le besoin d'assurer une coopération et une coordination et d'éviter des doubles emplois superflus entre les mesures proposées et les dispositions pertinentes d'autres accords et processus internationaux. L'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure devrait donc renforcer et compléter les accords environnementaux multilatéraux existants. Aux première et deuxième sessions du Comité, de nombreux gouvernements ont demandé que les dispositions de l'instrument sur le mercure soient coordonnées avec celles d'autres instruments, en particulier les dispositions de la Convention de Bâle et de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, afin d'éviter les doubles emplois et une confusion au niveau de la réglementation, et pour assurer une sécurité juridique.

3. Pour les besoins de la première session du Comité, le secrétariat de la Convention de Bâle avait transmis son avis sur la mesure dans laquelle le mercure et les composés du mercure entraînent

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/1.

dans le champ d'application de la Convention et sur la façon dont la Convention pourrait contribuer aux efforts prodigués à l'échelle internationale pour relever les défis posés par le mercure (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3). Durant cette session, certains représentants ont souligné le besoin d'assurer une coordination avec la Convention de Bâle, tandis que d'autres représentants ont signalé l'existence de lacunes et de chevauchements entre le futur instrument sur le mercure et la Convention de Bâle, nécessitant une analyse plus approfondie. En conséquence, le secrétariat a été prié de fournir au Comité, à sa deuxième session, des renseignements supplémentaires et des éclaircissements sur ces lacunes et sur l'applicabilité de la Convention de Bâle à la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure. Le secrétariat a établi le document UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16 pour répondre à cette demande. À la deuxième session du Comité, le secrétariat a été prié de réviser ce document.

4. La présente note répond à cette demande. Pour la préparer, le secrétariat a conservé la structure du document UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16, en prenant comme point de départ les options par défaut indiquées dans le document UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5, relatives aux dispositions de fond à inclure dans l'instrument sur le mercure, afin de réduire l'offre de mercure, de renforcer les capacités de stockage écologiquement rationnel, de réduire le commerce international de mercure, de réduire les émissions atmosphériques de mercure, et de gérer les déchets contenant du mercure. Le secrétariat a tenu compte également des renseignements fournis par le secrétariat de la Convention de Bâle dans le document UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3 et par le biais de consultations, ainsi que des éléments présentés par les Parties aux première et deuxième sessions du Comité, par écrit, lorsque cela était possible.

5. Le chapitre I de la présente note identifie les lacunes et les chevauchements éventuels entre le futur instrument sur le mercure et la Convention de Bâle, tandis que le chapitre II fournit des éléments pour une approche éventuelle fondée sur des exemples tirés d'autres accords internationaux.

I. Lacunes et chevauchements éventuels entre le futur instrument sur le mercure et la Convention de Bâle

A. Parties

6. Rien ne permet de dire que les Parties à l'instrument sur le mercure seront les mêmes que les Parties à la Convention de Bâle. En conséquence, lorsque le Comité examinera la question de l'applicabilité de la Convention de Bâle et de l'adoption de dispositions relatives aux déchets de mercure au titre de l'instrument sur le mercure qui sont susceptibles d'être déjà réglementés au titre de la Convention de Bâle, le Comité souhaitera peut-être envisager d'utiliser une approche qui crée des liens entre les deux instruments, tout en respectant l'autonomie juridique et la souveraineté des États qui peuvent ne pas être Parties aux deux instruments. Quelques exemples de liens établis entre deux instruments internationaux sont fournis au chapitre II.

B. Champ d'application

7. La réussite de la mise en œuvre d'un accord international repose sur une interprétation claire et partagée du champ d'application et des dispositions de cet accord. Bien que l'objectif du futur instrument sur le mercure n'ait pas encore été examiné de manière approfondie, la Convention de Bâle et le futur instrument sur le mercure pourraient avoir le même objectif de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes de certains produits chimiques. Cependant, les deux instruments différeront, en ce sens que le futur instrument sur le mercure régira une seule substance (le mercure), en utilisant une approche axée sur le cycle de vie, tandis que les dispositions de la Convention de Bâle régissent plusieurs substances ou objets, y compris le mercure, lorsqu'ils deviennent des déchets. En conséquence, les dispositions pertinentes de la Convention de Bâle seront applicables au mercure seulement lorsque ce dernier est classé comme déchet. Le Comité souhaitera donc peut-être examiner le besoin d'assurer une coopération et une coordination entre les deux instruments, afin d'éviter les doubles emplois et pour assurer une réglementation adéquate du mercure à tous les stades de son cycle de vie. On trouve des exemples d'une telle coopération et coordination entre la Convention de Bâle et la Convention de Stockholm, dans le chapitre II ci-après.

C. Définition et classification des déchets de mercure

8. Les dispositions et les procédures de contrôle établies au titre de la Convention de Bâle s'appliquent aux déchets dangereux et à d'autres déchets. Au paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention, le terme « déchet » est défini comme des substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer, ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions de la législation nationale. Au paragraphe 4 de l'article 2, le terme « élimination » est défini comme toute opération énumérée dans l'Annexe IV à la Convention. La partie A de l'Annexe IV énumère les opérations ne

débouchant pas sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets, tandis que la partie B énumère les opérations débouchant sur de telles utilisations. En conséquence, les opérations d'élimination visées par la Convention de Bâle englobent un grand nombre d'options en matière de traitement des déchets, y compris le recyclage, et ne se limitent pas à des opérations d'élimination définitive. Vu les propriétés intrinsèques du mercure et la nécessité reconnue de le retirer de la chaîne d'approvisionnement, seul un petit nombre d'options sont appropriées pour l'élimination du mercure. En conséquence, le Comité souhaitera peut-être restreindre les options en matière d'élimination du mercure à quelques options seulement, jugées appropriées.

9. Le terme « déchets dangereux » au titre de la Convention comprend les déchets et flux de déchets :

a) Qui appartiennent à l'une des catégories énumérées dans l'Annexe I, à moins qu'ils ne possèdent aucune des caractéristiques de danger énumérées dans l'Annexe III à la Convention;

b) Qui ne sont pas visés par les dispositions de l'alinéa susmentionné, mais qui sont définis ou considérés comme dangereux dans le droit interne de la Partie d'exportation, d'importation ou de transit.

10. Des précisions sont apportées sur les déchets réglementés par la Convention dans les listes de déchets figurant dans les Annexes VIII et IX à la Convention. Pour être considéré comme dangereux, un déchet doit figurer dans l'Annexe I ou l'Annexe II et posséder certaines caractéristiques de danger. De plus, tout déchet défini ou considéré comme dangereux par le droit interne d'une Partie d'exportation, d'importation ou de transit, sera considéré comme un déchet dangereux au titre de la Convention.

11. Les « autres déchets » sont les déchets énumérés dans l'Annexe II à la Convention de Bâle (Y46 et Y47). Ces déchets peuvent être constitués de substances ou objets contenant du mercure.

12. La classification des déchets dangereux est donc, dans une certaine mesure, la même pour toutes les Parties à la Convention de Bâle. En ce qui concerne le mercure, comme indiqué par le secrétariat de la Convention dans le document UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3, cela signifie que pour toutes les Parties à la Convention, les déchets qui contiennent du mercure ou des composés du mercure sont considérés comme des déchets dangereux et entrent dans le champ d'application de la Convention (paragraphe 1 a) de l'article 1, catégorie Y29 de l'Annexe I et catégories A1010, A1030 et A1180 de l'Annexe VIII). Ces déchets comprennent les résidus d'épuration des gaz de combustion, les résidus de fonderie et différents produits contenant du mercure arrivant en fin de vie.

13. Outre les déchets dangereux énumérés dans les annexes à la Convention de Bâle, les Parties peuvent définir d'autres déchets dangereux dans leur législation nationale, en prévoyant par exemple un seuil limite de mercure contenu dans un produit, compatible avec les dispositions de la Convention de Bâle et les règles du droit international (paragraphe 11 de l'article 4). Ceci peut entraîner des divergences d'interprétation au niveau national ou régional¹. Ainsi, le mercure contenu dans un produit pourra être considéré par certaines Parties comme un déchet ménager plutôt qu'un déchet dangereux. De telles divergences peuvent aussi apparaître dans le cas des matériaux recyclés ou récupérés, considérés ou définis par la législation nationale de nombreux pays comme étant dangereux, s'ils contiennent des impuretés dangereuses qui dépassent un certain seuil. A cet égard, cependant, la Convention de Bâle définit le caractère dangereux de déchets de mercure en se basant sur les propriétés intrinsèques du mercure plutôt que sur une limite de la teneur en mercure.

14. À la lumière des classifications nationales autorisées au titre de la Convention de Bâle, le Comité souhaitera peut-être, comme suggéré dans le document UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5, établir des seuils pour le mercure et les composés de mercure contenus dans le flux général des déchets, de sorte que ces déchets soient couverts par les dispositions du futur instrument relatives aux déchets de mercure. Afin d'utiliser une même approche pour définir les déchets de mercure, le Comité pourrait également insérer dans le futur instrument des dispositions relatives à l'élaboration de méthodes d'analyse ou d'échantillonnage standard par les Parties. Ces méthodes pourraient tenir compte des initiatives en cours, ou créer des liens avec ces initiatives, telles que le projet de directives techniques de la Convention de Bâle pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets contenant du

¹ Ces divergences d'interprétation sont dues aux choix effectués par les Parties lorsqu'elles transposent les dispositions de la Convention en droit interne et ne sont pas une conséquence directe des dispositions de la Convention. Les Parties sont libres d'imposer des obligations supplémentaires qui s'ajoutent à celles qui leur incombent au titre de la Convention. Cependant, en vertu du paragraphe 5 de l'article 6, les Parties à la Convention sont tenues d'appliquer les dispositions de Convention *mutatis mutandis*, en cas d'interprétation divergente concernant les déchets définis ou considérés comme dangereux.

mercure élémentaire et des déchets contenant du mercure ou contaminés par ce produit, et l'Outil d'identification et de quantification des rejets de mercure, élaboré par le Service Substances chimiques de la Division Technologie, Industrie et Economie du PNUE. Il pourrait être utile également de préciser dans l'instrument sur le mercure à partir de quand le mercure doit être éliminé, qu'il ait été intentionnellement ou non ajouté à un article ou utilisé dans un procédé.

15. Enfin, certains représentants ont demandé, aux première et deuxième sessions du Comité, que les termes utilisés dans l'instrument sur le mercure soient clairement définis, en ajoutant que ces définitions devraient être compatibles avec les dispositions de la Convention de Bâle. En effet, plusieurs termes liés aux déchets ont été utilisés lors des sessions du Comité, notamment les termes « déchets de mercure », « déchets contenant du mercure » et « déchets de mercure élémentaire », tandis que l'expression « déchets constitués de mercure élémentaire et déchets contenant du mercure ou contaminés par ce produit » est utilisée dans le projet de directives techniques de la Convention de Bâle, afin d'englober tous les déchets liés au mercure².

16. Les débats menés lors de la première session du Comité et des réunions préparatoires ont montré que certains termes en rapport avec la gestion des déchets de mercure n'étaient pas interprétés de la même façon par tous les pays et reflétaient différents concepts et particularités juridiques. Pour résoudre ces divergences d'interprétation, le domaine de partenariat du PNUE sur l'offre et le stockage du mercure élabore actuellement un glossaire des termes et des définitions utilisés dans les documents du PNUE et de la Convention de Bâle pour décrire les différents aspects du stockage et de l'élimination du mercure et des déchets contenant du mercure. Ces travaux visent à assurer une interprétation commune de ces termes et pourraient être utiles, ultérieurement, pour les négociations concernant l'instrument sur le mercure.

17. À cet égard, le Comité souhaitera peut-être établir une distinction entre les « déchets de mercure » et le « mercure commercial » dans le futur instrument sur le mercure. Le terme « déchets de mercure » pourrait par exemple inclure les déchets constitués de mercure et les déchets contenant du mercure ou contaminés par ce produit qui dépassent un certain seuil, en plus des substances ou objets contenant du mercure qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer, ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu de la législation nationale. Le « mercure commercial » pourrait inclure les substances ou objets constitués de mercure ou en contenant qui sont destinés à une utilisation autorisée au titre de l'instrument sur le mercure. D'autre part, à la deuxième session du Comité, plusieurs représentants ont souligné que l'origine du mercure devrait être un critère pour classer le mercure comme déchet, en indiquant que le mercure provenant d'une source interdite devrait être considéré comme un déchet nécessitant d'être éliminé d'une manière écologiquement rationnelle.

D. Gestion des déchets de mercure

18. Par sa décision 25/5, le Conseil d'administration du PNUE a convenu que, dans le cadre de l'élaboration de l'instrument sur le mercure, le Comité de négociation intergouvernemental devrait prévoir des dispositions relatives aux déchets contenant du mercure et a reconnu le besoin de faciliter une gestion écologiquement rationnelle du mercure.

19. Un des principaux objectifs de la Convention de Bâle est d'assurer une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets. Une telle gestion est définie à l'article 2 de la Convention comme « toutes mesures concrètes permettant de s'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets néfastes que peuvent avoir ces déchets ». Comme indiqué par le secrétariat de la Convention, une gestion écologiquement rationnelle exige d'utiliser une approche intégrée axée sur le cycle de vie pour gérer les déchets, en appliquant des contrôles rigoureux, depuis la production d'un déchet dangereux jusqu'à son stockage, transport, traitement, réutilisation, recyclage, récupération et élimination définitive³.

20. Bien que le concept de gestion écologiquement rationnelle trouve son origine dans la Convention de Bâle et revêt un caractère obligatoire pour les Parties à la Convention, le Comité pourrait apporter quelques précisions sur ce concept, notamment sur la façon dont un pays d'exportation pourrait vérifier les pratiques d'un État d'importation en matière de gestion des déchets, afin de prendre une décision en toute connaissance de cause concernant l'exportation de déchets. Une telle approche pourrait s'appuyer sur les dispositions prévues aux articles 4 et 6 de la Convention de

2 La septième version du projet de lignes directrices techniques pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets constitués de mercure élémentaire et des déchets contenant du mercure ou contaminés par ce produit, datée du 26 juillet 2011, est disponible à l'adresse : <http://www.basel.int/techmatters/index.html>.

3 www.basel.int/convention/basics.html.

Bâle, et pourrait aussi aborder les cas où ni l'État d'importation, ni l'État d'exportation ne sont pas Parties à la Convention de Bâle⁴.

21. Par sa décision VIII/33, la Conférence des Parties à la Convention de Bâle a décidé d'ajouter un nouveau domaine d'activité sur les déchets de mercure dans le Plan stratégique pour la mise en œuvre de la Convention de Bâle. La Conférence des Parties a notamment confié au secrétariat la tâche d'élaborer des directives pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure, en mettant l'accent sur des pratiques d'élimination et d'assainissement rationnelles. Ces directives, qui s'appliquent à toutes les formes de déchets de mercure, y compris le mercure élémentaire, sont en cours d'élaboration et seront présentées à la Conférence des Parties à sa dixième réunion, en octobre 2011, pour examen et adoption éventuelle.

22. Le Comité souhaitera peut-être examiner la question de savoir si l'instrument sur le mercure devrait préciser les méthodes de traitement que les Parties devraient exiger. Le projet de directives de la Convention de Bâle pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure couvre la plupart (sinon l'ensemble) des aspects liés au traitement des déchets de mercure, et traite des meilleures techniques disponibles, des meilleures pratiques environnementales et de la réglementation des émissions. Cependant, les directives n'ont qu'une valeur persuasive et ne sont pas juridiquement contraignantes en droit international. Le projet de directives recommande aussi un étiquetage des « produits contenant du mercure », en plus d'une sensibilisation du public et d'une participation de celui-ci à la mise en œuvre d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure. Le Comité souhaitera peut-être prescrire des exigences à ce sujet. D'autre part, le projet de directives traite, par exemple, de la récupération et du recyclage dans le cadre des différentes étapes du traitement des déchets, mais n'aborde pas la commercialisation du mercure récupéré, qui n'entre pas dans le champ d'application de la Convention. Ainsi, la Convention de Bâle et ses directives techniques ne privilégient aucune méthode de traitement particulière et n'en interdisent aucune, dès lors qu'une méthode est écologiquement rationnelle. Le Comité souhaitera peut-être faire autrement dans le cadre de l'instrument sur le mercure. Le Comité pourrait aussi établir une nette distinction entre les obligations relatives au traitement du mercure élémentaire et celles relatives au traitement des déchets contenant du mercure. La Convention de Bâle ne prévoit aucune limitation pour les utilisations de mercure, lorsque celui-ci est provient d'un recyclage; le Comité souhaitera peut-être faire autrement dans le cadre l'instrument sur le mercure.

E. Stockage du mercure

23. Aux première et deuxième sessions du Comité, de nombreux représentants ont déclaré que les dispositions relatives au stockage écologiquement rationnel du mercure seraient un aspect essentiel de l'instrument sur le mercure. Plusieurs représentants ont souligné l'importance du stockage écologiquement rationnel du mercure provenant de stocks, de déchets et de sources anthropiques, afin d'éviter le retour de mercure sur le marché mondial et la possibilité de rejets futurs dans l'environnement.

24. En conséquence, le Comité souhaitera peut-être inclure, dans l'instrument sur le mercure, des dispositions demandant à la Conférence des Parties d'élaborer des orientations concernant les mouvements transfrontières de mercure et des orientations pour une gestion écologiquement rationnelle du mercure. Ces orientations pourraient comprendre des recommandations ou des obligations concernant les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales en matière de stockage jugées écologiquement rationnelles, et pourraient compléter les dispositions existantes de la Convention de Bâle et celles qui sont en cours d'élaboration. Les orientations pourraient indiquer : à quel moment le mercure élémentaire doit être accepté dans une installation de stockage écologiquement rationnel, en fonction de la forme que revêt le mercure, de sa stabilisation et de la manière dont il devrait être stabilisé, de son taux de pureté, du taux et de la nature des impuretés, de la radioactivité et d'autres considérations; les procédures d'admission, y compris la vérification, les caractéristiques des conteneurs, les certifications et d'autres éléments; les exigences applicables aux installations de stockage souterrain ou en surface, permanent ou temporaire, y compris

4 À titre d'exemple, l'alinéa g) du paragraphe 2 de l'article 4 dispose que chaque Partie prend les dispositions voulues « pour empêcher les importations de déchets dangereux ou d'autres déchets si elle a des raisons de croire que les déchets en question ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles ». Le paragraphe 9 de l'article 6 dispose que « les Parties exigent de toute personne prenant en charge un mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets qu'elle signe le document de mouvement à la livraison ou à la réception des déchets en question. Elles exigent aussi de l'éliminateur qu'il informe l'exportateur et l'autorité compétente de l'État d'exportation de la réception des déchets en question et, en temps voulu, de l'achèvement des opérations d'élimination selon les modalités indiquées dans la notification. Si cette information n'est pas reçue par l'État d'exportation, l'autorité compétente de cet État ou l'exportateur en informe l'État d'importation. »

une durée maximale prévue pour le stockage temporaire, et la possibilité de récupérer les stocks; la surveillance, l'inspection, les situations d'urgence et la tenue de registres.

25. Le stockage permanent et le stockage temporaire de déchets sont désignés comme opérations d'élimination D12 et D15, respectivement, dans la partie A de l'Annexe IV à la Convention. Toutefois, comme indiqué plus haut, lorsque l'on examine l'applicabilité de la Convention à un matériau donné, il convient de garder à l'esprit le fait qu'il peut y avoir des différences régionales, nationales, voire même locales, si une Partie a adopté des dispositions supplémentaires sur ce qui est défini ou considéré comme déchet. Cette question se pose particulièrement dans le cas du stockage écologiquement rationnel du mercure : bien que le stockage permanent ou temporaire soit défini dans la Convention comme étant une opération d'élimination, les dispositions de la Convention ne s'appliquent qu'aux déchets. Cela signifie que le stockage écologiquement rationnel de mercure non classé comme déchet (le mercure commercial, par exemple) n'entre pas dans le champ d'application de la Convention de Bâle. Si le comité souhaite traiter la question du stockage de mercure non classé comme déchet, il devra prévoir une disposition à cet effet dans l'instrument sur le mercure. Cependant, lorsque du mercure élémentaire stocké ou ses composés sont destinés à une élimination définitive, ce mercure devra être considéré comme un déchet.

26. Le projet de directives techniques de la Convention de Bâle pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets constitués de mercure élémentaire et des déchets contenant du mercure ou contaminés par ce produit comprend plusieurs parties relatives aux techniques et technologies écologiquement rationnelles en matière de stockage. Comme mentionné plus haut, puisque ces directives ont une valeur persuasive et ne sont pas juridiquement contraignantes en droit international, le Comité souhaitera peut-être prévoir des dispositions juridiquement contraignantes à cet égard dans l'instrument sur le mercure.

27. Le Comité souhaitera peut-être aussi prévoir des dispositions demandant aux Parties d'élaborer des plans relatifs au stockage sans danger du mercure, en étroite collaboration avec les organes de la Convention de Bâle, ou demandant aux Parties de contribuer à l'élaboration de mécanismes de renforcement des capacités en matière de stockage écologiquement rationnel, au niveau national et régional, notamment dans des sites de stockage régionaux. Deux projets régionaux financés par le Gouvernement norvégien sont actuellement mis en œuvre par le Service Substances chimiques de la Division Technologie, Industrie et Economie du PNUE en Asie, dans la région Pacifique et en Amérique latine, afin de recenser des solutions appropriées pour le stockage du mercure. Ces projets permettront d'accroître les connaissances sur le stockage écologiquement rationnel du mercure, lequel revêt une grande importance pour assurer une gestion écologiquement rationnelle du mercure.

F. Mouvements transfrontières de mercure

28. Le principal objectif de la Convention de Bâle est de contrôler les mouvements transfrontières des déchets dangereux et d'autres déchets, qui doivent être réduits à un minimum compatible avec une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets. Les dispositions pertinentes de la Convention régissent les mouvements transfrontières de mercure uniquement lorsque celui-ci est classé comme déchet. D'autre part, les dispositions de la Convention visent non les opérations d'élimination définitive, mais aussi, celles qui débouchent sur une réutilisation, un recyclage ou une récupération des déchets⁵. Par ailleurs, les Parties doivent prendre des mesures pour s'assurer que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets ne sont autorisés que dans des cas particuliers, tels que les déchets dangereux et d'autres déchets qui sont des matières premières nécessaires pour l'industrie du recyclage et de la récupération dans l'État d'importation. Les mouvements transfrontières sont soumis à des procédures et à des exigences prescrites au titre de la Convention de Bâle, et à des exigences éventuelles prévues par la législation ou autres mesures nationales.

29. En conséquence, le Comité souhaitera peut-être restreindre davantage les mouvements transfrontières de déchets de mercure à des fins de stockage écologiquement rationnel et/ou à d'autres fins autorisées. Le Comité souhaitera peut-être aussi prévoir, dans l'instrument sur le mercure, des dispositions demandant aux Parties de n'autoriser l'exportation de mercure élémentaire et de certains composés du mercure qu'à des fins autorisées dans la Partie d'importation, ou à des fins de stockage écologiquement rationnel lorsqu'il n'existe aucune installation de stockage sûr dans le pays d'exportation, comme indiqué par plusieurs représentants aux première et deuxième sessions du Comité.

⁵ Le paragraphe 4 de l'article 2 définit le terme « élimination » comme « toute opération prévue à l'Annexe IV de la Convention ». La partie A de cette même annexe récapitule les opérations ne débouchant pas sur une possibilité de récupération, de recyclage, de régénération, de réutilisation directe ou d'autres utilisations des déchets, tandis que la partie B de l'annexe énumère les opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de régénération, de réutilisation directe ou d'autres utilisations des déchets.

30. En vertu du paragraphe 5 de l'article 4 et de l'article 11 de la Convention, les Parties ne peuvent pas exporter des déchets dangereux ou d'autres déchets vers des États non Parties, sauf dans le cadre d'accords spéciaux compatibles avec les exigences prescrites au titre de la Convention en matière de gestion écologiquement rationnelle. Le Comité souhaitera peut-être examiner les conséquences de cette disposition pour l'instrument sur le mercure, notamment pour les États qui sont Parties à un accord, mais pas à un autre.

31. L'Amendement portant interdiction à la Convention de Bâle, adopté en 1995 par la décision III/1 de la Conférence des Parties, vise à interdire les mouvements transfrontières de déchets dangereux destinés à des opérations d'élimination définitive et de récupération, en provenance d'États énumérés dans l'Annexe VII à la Convention (États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Union européenne et Liechtenstein) et à destination d'États qui ne figurent pas dans cette annexe. Cet amendement n'est pas encore entré en vigueur. Le Comité pourra néanmoins tenir compte des conséquences potentielles de l'amendement pour l'instrument sur le mercure, lorsque cet amendement entrera en vigueur. D'autre part, si le Comité souhaite interdire les mouvements transfrontières de mercure en provenance d'un certain groupe de pays, il pourra tenir compte du fait que les Parties à chaque instrument ne seront peut-être pas les mêmes.

32. Enfin, le Comité souhaitera peut-être compléter les dispositions sur le trafic illicite prévues à l'article 9 de la Convention de Bâle, en prévoyant par exemple des dispositions sur l'octroi d'une indemnisation ou sur la lutte contre le trafic illicite du mercure non classé comme déchet ou qui se trouve dans des États non Parties à la Convention de Bâle.

33. Le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux, adopté en 1999 dans la décision V/29 de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle, fournira, lorsqu'il entrera en vigueur, un régime de responsabilité et d'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets, y compris le trafic illicite de ces déchets. Le Protocole ne s'applique pas aux dommages résultant de mouvements transfrontières de mercure non classé comme déchet. Le Comité souhaitera peut-être tenir compte des conséquences potentielles de l'entrée en vigueur du Protocole pour l'instrument sur le mercure, ou examiner la possibilité de compléter ce Protocole.

G. Renforcement des capacités et assistance financière et technique

34. À la première session du Comité, les représentants ont identifié plusieurs défis auxquels les pays en développement ou à économie en transition sont confrontés dans le cadre de la gestion des déchets de mercure. La plupart de ces pays manquent de ressources, de personnel, de compétences et d'infrastructures pour assurer une gestion écologiquement rationnelle du mercure.

35. La Convention de Bâle prévoit des dispositions sur le transfert de technologie et le renforcement des capacités, comme au paragraphe 1 de l'article 14 sur la création de centres régionaux ou sous-régionaux de formation et de transfert de technologie dans le domaine de la gestion des déchets dangereux et autres déchets et de la réduction de leur production. Toutefois, comme indiqué dans la note du secrétariat sur les options en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9), les centres régionaux ont des difficultés à s'acquitter de leurs obligations, essentiellement en raison de leur dépendance à l'égard des financements apportés par le Fonds d'affectation spéciale de la Convention pour la coopération technique, qui est alimenté par des contributions volontaires et par d'autres sources qui ne revêtent généralement pas un caractère obligatoire.

36. Gardant à l'esprit les coûts potentiellement élevés associés à la gestion des déchets de mercure et la nécessité d'aider certains pays à gérer ce problème, le Comité pourrait prévoir des dispositions relatives à un mécanisme de financement dans l'instrument sur le mercure, et examiner si les centres régionaux établis au titre de la Convention de Bâle et de la Convention de Stockholm pourraient fournir une assistance.

37. Aux première et deuxième sessions du Comité, certains représentants ont défendu le principe de responsabilités communes mais différenciées dans la mise en œuvre du futur instrument sur le mercure. De nombreux représentants étaient favorables à l'application du principe « pollueur-payeur », comprenant un partage des coûts entre les parties prenantes responsables, y compris le secteur privé. Certains représentants ont préconisé également de subordonner le respect des obligations à la fourniture d'une assistance financière et technique. Une telle disposition pourrait être utilisée dans le cadre de plusieurs approches institutionnelles et opérationnelles relatives au mécanisme de financement.

H. Établissement des rapports

38. S'agissant de l'établissement de rapports au titre de l'instrument sur le mercure, le Comité souhaitera peut-être tenir compte des exigences en matière d'établissement de rapports prévues au paragraphe 3 de l'article 13 et à l'article 16 de la Convention de Bâle. Ceci permettrait de renforcer la coopération et la coordination entre ces deux instruments et d'éviter des doubles emplois superflus entre les mesures proposées et les dispositions pertinentes d'autres accords et processus internationaux; une telle approche serait compatible avec l'alinéa d) du paragraphe 28 de la décision 25/5 du Conseil d'administration du PNUE.

II. Approches éventuelles

39. Il existe un certain nombre de précédents qui peuvent être pertinents pour une interaction éventuelle entre la Convention de Bâle et le futur instrument sur le mercure. Il s'agit notamment de 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 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, qui ont été adoptées en 1998 et 2001, respectivement. La Convention de Rotterdam exclut explicitement les déchets de son champ d'application, tandis que l'approche et le champ d'application de la Convention de Stockholm sont semblables à l'approche axée sur le cycle de vie envisagée par le Conseil d'administration pour l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure.

40. L'article 6 de la Convention de Stockholm prévoit une coopération avec la Convention de Bâle. Tout d'abord, pour éviter tout vide juridique, la Convention de Stockholm examine ensemble les stocks, les déchets, les produits et les articles qui deviennent des déchets, qui sont constitués de substances chimiques figurant dans les annexes, qui en contiennent ou sont contaminés par ces substances, et prévoit des dispositions relatives à leur identification. La Convention indique à partir de quand les stocks de substances chimiques énumérées dans les annexes sont considérés comme des déchets (lorsqu'il n'est plus permis de les utiliser). Elle aborde ensuite la question de la gestion de ces déchets et exige que les Parties prennent des mesures pour éliminer ces déchets (y compris les produits et articles qui deviennent des déchets) de façon à détruire ou à transformer irréversiblement les polluants organiques persistants qu'ils contiennent⁶, en interdisant expressément les opérations d'élimination susceptibles de déboucher sur une récupération, un recyclage, une régénération, une réutilisation directe ou d'autres utilisations qui sont considérées comme des options en matière d'élimination au titre de la Convention de Bâle.

41. Deuxièmement, s'agissant des mouvements transfrontières, la Convention de Stockholm exige, dans son article 3, de prendre des mesures pour interdire et/ou éliminer les exportations et les importations de polluants organiques persistants. Les Parties doivent aussi prendre des mesures pour limiter les importations et les exportations à certaines fins uniquement, à savoir, à des fins autorisées dans la Partie d'importation ou à des fins d'élimination écologiquement rationnelle subordonnées à certaines conditions. La Convention de Stockholm demande aussi aux Parties de tenir compte des règles, normes et lignes directrices internationales pertinentes. Au paragraphe 2 de l'article 6, la Convention de Stockholm exige également une coopération étroite entre la Conférence des Parties à la Convention et les organes compétents de la Convention de Bâle pour, notamment : établir des niveaux de destruction et de transformation irréversible nécessaires, pour s'assurer que les caractéristiques des polluants organiques persistants ne sont pas présentes; déterminer les méthodes qui constituent une élimination écologiquement rationnelle; établir, le cas échéant, les concentrations de substances chimiques énumérées dans les Annexes A, B et C, pour définir la faible teneur en polluants organiques persistants, mentionnée au paragraphe 1 d) ii) de l'article 6 de la Convention de Stockholm.

42. L'article 6 de la Convention de Stockholm énonce les principales obligations qui incombent aux Parties en ce qui concerne les déchets de polluants organiques persistants, en particulier l'obligation de tenir compte des règles, normes et directives internationales applicables aux mouvements transfrontières de ces déchets. Bien que la Convention de Stockholm confère à sa Conférence des Parties une compétence finale pour les décisions concernant les polluants organiques persistants, elle exige que la Conférence des Parties coopère étroitement avec les organes compétents de la Convention de Bâle, lors de l'examen des aspects liés à la gestion des déchets de polluants organiques persistants pour lesquels ces organes peuvent être compétents. Une telle approche pourrait être utilisée par le Comité, lorsqu'il élabore des dispositions relatives aux déchets de mercure dans le cadre du nouvel instrument et lorsqu'il examine le rapport entre l'instrument et la Convention de Bâle.

⁶ Le paragraphe 1 d) i) de l'article 6 demande aussi aux Parties de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que ces déchets sont manipulés, collectés, transportés et stockés de manière écologiquement rationnelle.

43. À l'appui de ce qui précède, il convient de tenir compte de la Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, adoptée en 2009, sous les auspices de l'Organisation maritime internationale. Bien que cette convention ne soit pas encore entrée en vigueur, elle vise à mettre en place une réglementation applicable à l'échelle mondiale pour les transports maritimes internationaux et les activités de recyclage des navires. Il existe des liens évidents entre cette convention et la Convention de Bâle, dont les Parties ont adopté, en 2002, des directives techniques pour une gestion écologiquement rationnelle du démantèlement intégral et partiel des navires. La Convention de Hong Kong définit les termes « recyclage des navires », « installation de recyclage des navires » et « société de recyclage » aux fins de l'application de la Convention, et elle demande aux Parties, dans sa règle 3, de tenir compte « des normes, recommandations et orientations techniques pertinentes élaborées dans le cadre de la Convention de Bâle » lors de l'élaboration de mesures propres à assurer sa mise en œuvre.

III. Conclusion

44. Lorsque le Comité examine le rapport entre le futur instrument sur le mercure et la Convention de Bâle, il souhaitera peut-être garder à l'esprit un certain nombre d'éléments. Premièrement, les Parties à la Convention de Bâle et au futur instrument sur le mercure ne seront probablement pas exactement les mêmes : on ne peut donc pas partir du principe que tous les États seront liés par les mêmes engagements juridiques en ce qui concerne les déchets de mercure. Deuxièmement, il est important d'assurer une compatibilité entre les définitions utilisées dans l'instrument sur le mercure et celles utilisées dans la Convention de Bâle, même si le Comité pourrait définir certains termes de manière plus précise que dans la Convention de Bâle. Le Comité pourrait aussi, dans le futur instrument sur le mercure, indiquer à partir de quand le mercure élémentaire ou une substance contenant du mercure devient un déchet, ou est classé comme un déchet dangereux. Ceci permettrait d'apporter des éclaircissements sur le rapport entre les deux instruments et sur le champ d'application exact de chaque instrument. Troisièmement, les dispositions de la Convention de Bâle relatives au mercure devront peut-être être complétées par d'autres dispositions dans l'instrument sur le mercure, afin que le Comité puisse élaborer un instrument exhaustif et juridiquement contraignant sur le mercure, conformément à son mandat. La gestion écologiquement rationnelle, les meilleures techniques disponibles, les meilleures pratiques environnementales et la réglementation des émissions sont traitées dans le projet de directives techniques de la Convention de Bâle pour une gestion écologiquement rationnelle du mercure élémentaire et des déchets contenant du mercure ou contaminés par ce produit, actuellement en cours d'élaboration. Le Comité pourrait prévoir des dispositions obligatoires en la matière.
