



21.09.2017

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2017

N° de référence : Q415-0491776

Table des matières

1	Contexte	3
2	Les grandes lignes du projet	5
3	Compatibilité avec le droit international et le droit de l'UE	7
4	Commentaires relatifs aux diverses dispositions	9
4.1	Polluants organiques persistants (annexe 1.1)	9
4.2	Mercure (annexe 1.7)	9
4.2.1	Éléments essentiels de la révision	10
4.2.2	Les dispositions dans le détail	13
4.3	Substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (annexe 1.10)	18
4.4	Dispositions spéciales concernant les métaux (annexe 2.16)	19
4.4.1	Les dispositions dans le détail	20
4.5	Autres modifications	21
5	Modification d'autres actes	22
5.1	Modification de l'ordonnance sur les déchets (OLED)	22
5.1.1	Les dispositions dans le détail	22
5.2	Modification de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD)	23
5.3	Proposition de modification de l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMoD)	24
6	Conséquences	25
6.1	Conséquences pour la Confédération	25
6.2	Conséquences pour les cantons	25
6.3	Conséquences économiques	25

1 Contexte

Quatre années de négociations menées sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ont abouti en automne 2013 à Kumamoto, au Japon, à l'ouverture de la procédure de ratification de la Convention de Minamata sur le mercure. L'objectif de la convention est de protéger la santé humaine et l'environnement des émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure. Elle contient des dispositions visant l'ensemble du cycle de vie du mercure, dont certaines portant sur la réduction de l'offre et de la demande de cette substance¹. Fin 2014, le Conseil fédéral soumettait au Parlement son message relatif à l'approbation de la convention². Lors de leur vote final du 18 décembre 2015, les Chambres fédérales ont approuvé la convention et autorisé le Conseil fédéral à la ratifier³. Le 25 mai 2016, la Suisse déposait son instrument de ratification. Pour respecter les termes de la convention, il convient d'adapter tant la législation sur les produits chimiques que celle sur les déchets. Les dispositions qu'il est prévu d'introduire dans la législation suisse vont, comme dans celle de l'Union européenne (UE), au-delà des exigences minimales fixées dans la convention.

La Convention de Minamata définit des restrictions concernant les produits et processus dont on sait qu'ils impliquent l'utilisation de mercure. La législation suisse contient des dispositions interdisant ou limitant l'usage de mercure depuis 30 ans. Ces dispositions sont aujourd'hui intégrées à l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim ; RS 814.81), entrée en vigueur le 1^{er} août 2005 et mise à jour continuellement. Les dernières modifications touchant la régulation du mercure datent de 2015. Les dispositions de la convention régissant la demande de mercure sont donc en grande partie d'ores et déjà mises en œuvre en Suisse. Les présentes modifications à l'ORRChim portent avant tout sur le contrôle des importations et des exportations de mercure et de composés de celui-ci. L'introduction d'une disposition ad hoc dans l'ordonnance sur les déchets (OLED ; RS 814.600) vise à garantir que le mercure excédentaire soit traité et stocké définitivement dans le respect de l'environnement.

En Suisse, il n'existe pas de gisements de cinabre ou de métaux non ferreux qu'il vaille la peine d'exploiter et dont on puisse tirer du mercure, et les stocks de mercure issus de l'activité humaine constituent une source marginale de mercure. Malgré cela, de grandes quantités de mercure ont été exportées par le passé, le mercure concerné ayant été produit en Suisse principalement à partir de déchets importés. Le Conseil fédéral, dans son message relatif à l'approbation de la Convention de Minamata, a annoncé que des mesures visant à n'autoriser les exportations de mercure qu'à certaines conditions restrictives seraient prises par voie d'ordonnances. Les modifications qu'il est prévu d'apporter à l'ORRChim et à l'OLED concrétisent aujourd'hui ces mesures. À long terme, elles visent à limiter les exportations de mercure aux seules fins de recherche et d'analyse.

Comme le mercure, le plomb est un métal lourd aux propriétés neurotoxiques. En particulier chez les enfants, une exposition répétée au plomb peut induire des troubles neurologiques du comportement et du développement irréversibles. Pour protéger spécialement la santé des enfants, il est prévu de transposer dans l'ORRChim une disposition de l'annexe XVII du règlement européen REACH qui limite l'utilisation de plomb dans certaines catégories d'articles^{4 5}.

¹ Convention de Minamata sur le mercure (FF 2015 307)

² Message du 19 novembre 2014 relatif à l'approbation de la Convention de Minamata sur le mercure (FF 2015 287)

³ Arrêté fédéral du 18 décembre 2015 portant approbation de la Convention de Minamata sur le mercure <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/9615.pdf> (FF 2015 8787)

⁴ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CG de la Commission, JO L 396 du 30.12.2006, p. 1

⁵ Règlement (UE) n° 2015/628 de la Commission du 22 avril 2015 modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation de substances chimiques, ainsi que

Les paraffines chlorées à chaînes courtes (PCCC) sont des polluants organiques persistants, et sont à ce titre soumises à des restrictions sévères aussi bien en Suisse qu'au sein de l'UE. La présente révision de l'ORRChim adapte la teneur admissible en PCCC des produits à celle qui a été arrêtée en novembre 2015 au sein de l'UE lors de la modification de l'ordonnance de l'UE sur les POP⁶⁷.

les restrictions applicables à ces substances (REACH) en ce qui concerne le plomb et ses composés. JO L 104 du 23.4.2005, p. 2

⁶ Règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE. JO L 158 du 30.4.2004, p. 7

⁷ Règlement (UE) n° 2015/2030 de la Commission du 13 novembre 2015, modifiant le règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants en ce qui concerne l'annexe I. JO L 298 du 14.11.2015, p. 1

2 Les grandes lignes du projet

La modification qu'il est prévu d'apporter à l'OLED a pour but de faciliter le transfert du mercure retiré du circuit économique vers un stockage définitif respectueux de l'environnement. Le mercure et les composés de mercure provenant des sources énumérées ci-après sont considérés comme des déchets de mercure devant être stockés définitivement de façon respectueuse de l'environnement :

- mercure et composés du mercure qui ne sont plus requis dans le cadre de processus industriels ;
- mercure et composés du mercure issus du traitement de déchets contenant du mercure. Ne sont pas concernés le mercure ou les composés de mercure importés en vue d'une utilisation autorisée dans le pays et le mercure dont l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a autorisé l'exportation.

On peut résumer comme suit les modifications devant être apportées à l'annexe 1.7 ORR-Chim, dédiée au mercure et à ses composés :

- l'interdiction portant sur la mise sur le marché de piles contenant du mercure est complétée par une interdiction d'employer du mercure, des composés du mercure et des préparations contenant du mercure ou des composés du mercure pour les fabriquer ;
- l'interdiction portant sur la mise sur le marché d'appareils électriques ou électroniques munis de commutateurs ou de relais contenant du mercure est complétée par une interdiction de mise sur le marché de ces composants ainsi que de l'emploi de mercure pour les fabriquer.
- en accord matériel avec les dispositions en vigueur concernant les produits cosmétiques et pharmaceutiques, la mise sur le marché de produits cosmétiques (à l'exception de certains produits pour les yeux) et d'antiseptiques topiques contenant des composés du mercure, ainsi que l'emploi de mercure ou de ses composés pour leur fabrication, sont interdits en vertu du droit de l'environnement ;
- la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou des composés du mercure destinés à un usage ne cadrant avec aucun des emplois connus avant le 1^{er} janvier 2018 (c.-à-d. non commercialisées avant cette date), ainsi que l'emploi de mercure ou de ses composés pour leur fabrication, sont interdits ;
- l'importation de mercure, de composés du mercure et d'alliages de mercure nécessitera désormais une autorisation de l'OFEV. Les importations aux fins exclusives de réexportation ne peuvent pas être autorisées. Est en revanche autorisée, mais soumise à une obligation de communication à l'OFEV, l'importation de mercure, de composés du mercure et de préparations contenant du mercure ou des composés du mercure destinés à l'analyse et à la recherche, ou à la fabrication de produits destinés à l'analyse et à la recherche ;
- la remise d'appareils de mesure issus de ménages privés dans le commerce des marchandises usagées est limitée aux antiquités ;
- l'exportation de dispositifs de mesure, de commutateurs et de relais contenant du mercure (pour le marché de l'occasion) est interdite ;
- l'exportation de mercure nécessite une autorisation ; celle-ci est accordée aux fins d'analyse et de recherche. En outre, l'OFEV autorise pendant trois ans l'exportation de mercure destiné à la fabrication de lampes à décharge et au remplissage des têtes de soudage à molette pour l'entretien de machines de soudage en continu ainsi que pendant dix ans l'exportation de mercure destiné à la fabrication de capsules d'amalgame dentaire. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la

communication (DETEC) se voit attribuer la compétence de prolonger au besoin le délai transitoire en ce qui concerne le dernier processus de fabrication.

En conformité avec le droit européen, l'ORRChim est complétée par une interdiction frappant les objets contenant du plomb ou ses composés lorsqu'ils sont destinés au grand public et qu'ils sont susceptibles d'être mis en bouche par des enfants (cf. annexe 2.16). Par ailleurs, la teneur maximale autorisée en PCCC passe de 1 à 0,15 % (cf. annexe 1.1).

3 Compatibilité avec le droit international et le droit de l'UE

Toutes les dispositions de ce projet de révision de l'ORRChim respectent les dispositions pertinentes du droit international, en particulier celles relevant du droit commercial international, de la Convention de Minamata sur le mercure et de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

S'agissant du droit commercial international, les interdictions qui frapperont l'importation et l'exportation de mercure et de produits contenant du mercure au sens de l'art. XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce représentent une entrave non justifiée au commerce. Toutefois, conformément à l'art. XX, let. b, de l'accord, elles sont légales, car il s'agit de mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et qu'elles ne sont pas appliquées de manière discriminatoire. La Suisse a notifié à l'Organisation mondiale du commerce les mesures de régulation prévues dans le cadre de ce projet. Aucun commentaire n'a été formulé quant à cette notification à la date butoir, à savoir le 31 mars 2017.

En outre, toutes les dispositions de l'ORRChim relatives à la mise sur le marché de produits contenant du mercure sont compatibles avec le droit européen en vigueur. En particulier les dispositions de l'annexe 1.7 ORRChim sont en accord avec les dispositions du règlement REACH⁸, la décision d'exécution n° 2013/732/UE du 9 décembre 2013 établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD) pour la production de chlore et de soude⁹, au titre de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles et du règlement (UE) n° 2017/852¹⁰.

À la suite des modifications apportées à l'OLED et à l'ORRChim, il ne sera possible d'exporter du mercure métallique pour une durée indéterminée qu'à des fins d'analyse et de recherche. En outre, les exportations de mercure destinées à la fabrication de lampes à décharge et à l'entretien de machines de soudage en continu sont autorisées jusqu'à fin 2020 et celles destinées à la fabrication de capsules d'amalgame dentaire jusqu'à fin 2027 (pour le moment). Ainsi, la Suisse se montre moins restrictive que l'UE, qui a interdit toute exportation, sans exception, dès 2011, conformément au règlement (CE) n° 2017/852 ou au règlement (CE) n° 1102/2008, qui l'a précédé. Toutefois, le mercure utilisé dans le pays ou prévu pour l'exportation ne doit pas être, conformément aux dispositions valables au sein de l'UE, issu d'un changement de procédé intervenu dans l'électrolyse des chlorures alcalins, ce que les dispositions de la Convention de Minamata exigent également.

Les modifications apportées à l'ORRChim et à l'OLED contribuent à la réduction de l'offre de mercure dans le monde et, partant, à la protection de la santé humaine et de l'environnement. Une réduction des émissions et des rejets de mercure globaux s'inscrit par ailleurs dans l'intérêt bien compris de la Suisse : la consommation de poisson importé constitue la première source d'exposition de la population au produit de transformation toxique qu'est le méthylmercure. De plus, des modélisations mathématiques montrent que plus de 60 % des dépôts atmosphériques de mercure dans le sol et les eaux suisses proviennent du transport intercontinental. Les prescriptions adoptées sont proportionnées ; elles ne distinguent pas entre produits indigènes et étrangers et ne constituent donc pas une restriction disproportionnée au commerce. Toutes les modifications apportées aux dispositions relatives au mercure motivées par des considérations d'ordre national sont compatibles avec les dispositions de la loi fédérale

⁸ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JO L396 du 30.12.2006, p. 1, et en ce qui concerne le mercure et les composés de mercure, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 848/2012 de la commission du 19 septembre 2012 modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne les composés du phénylmercure, JO L 253 du 20.9.2012, p. 5

⁹ JO L 332 du 11.12.2013, p. 34

¹⁰ Règlement (UE) n° 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008, JO L 137 du 24.5.2017, p. 1

sur les obstacles techniques au commerce (RS 946.51). Les modifications proposées se trouvent exposées en détail dans les explications relatives à la modification de l'annexe 1.7 ORRChim, au chapitre 4.2, et à la modification de l'OLED, au chapitre. 5.2.

En ce qui concerne les modifications des dispositions relatives aux PCCC et l'introduction de nouvelles dispositions relatives aux objets contenant du plomb, le législateur a examiné les actes législatifs publiés en 2015 au sein de l'UE concernant la modification du règlement sur les POP et du règlement REACH, et les a repris directement dans l'ORRChim, sans modification de fond. Les nouvelles dispositions sont commentées en détail dans les explications relatives aux modifications des annexes 1.1 et 2.16 de l'ORRChim, aux chapitres 4.1 et 4.3.

4 Commentaires relatifs aux diverses dispositions

4.1 Polluants organiques persistants (annexe 1.1)

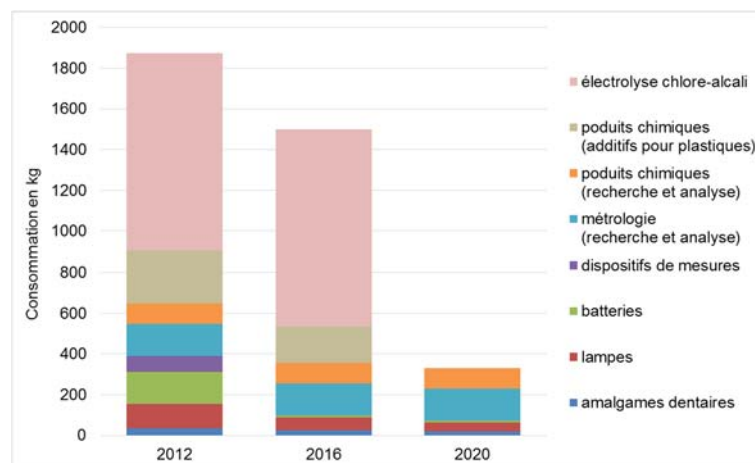
Lors de la dernière modification de l'ORRChim, les dispositions relatives aux PCCC ont été déplacées de l'ancienne annexe 1.2 à l'annexe 1.1. Lors de ce transfert, les teneurs maximales autorisées en PCCC de 1 % dans les substances, les préparations et les objets ont été reprises telles quelles. Avec l'adoption du règlement (UE) n° 2015/2030¹¹, l'Union européenne a récemment abaissé la teneur maximale en PCCC admissible dans les objets à 0,15 %, ce qui correspond à la proportion de PCCC admise en tant qu'impureté dans un objet produit à partir de paraffines chlorées à chaînes moyennes (PCCM). Cette valeur limite a été reprise par la modification de l'annexe 1.1, ch. 2, al. 1^{bis} et 2. Des analyses effectuées par le laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (EMPA) sur les PCCM disponibles en Suisse ont montré qu'elles contiennent entre 0,1 et 0,5 % de PCCC. Aucun effort supplémentaire n'est donc pour l'heure requis de la part des fabricants pour abaisser les teneurs en PCCC dans les PCCM afin que les objets contenant des PCCM respectent la nouvelle valeur limite relative aux PCCC. Une campagne menée par l'inspection nationale suédoise des produits chimiques a en revanche montré que sur 62 objets examinés, contenant surtout des PVC, 16 présentaient des teneurs en PCCC comprises entre 0,1 et 1,4 %. Un délai transitoire de six mois est accordé pour permettre notamment aux importateurs d'objets contenant des PCCM de s'adapter à la nouvelle donne et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la conformité de leurs produits.

4.2 Mercure (annexe 1.7)

Pour permettre une meilleure compréhension des nouvelles dispositions relatives au mercure (Hg et ses composés) et de leurs conséquences, il est utile de commencer par quelques explications concernant l'évolution de l'utilisation de mercure en Suisse (sur la base du droit en vigueur). On estime à 1500 kg environ la quantité de mercure qui a été utilisée en Suisse en 2016. À la fin 2016, la transition technologique a été achevée dans la dernière installation d'électrolyse chlore-alcali basée sur le procédé au mercure, ce qui permet de diminuer la consommation annuelle de mercure de 1000 kg environ. Après l'expiration, à l'automne 2017, des délais transitoires définis dans l'ORRChim actuelle pour l'utilisation de composés du mercure employés comme additifs pour la fabrication de matériaux plastiques, les prévisions pour 2020 tablent sur une consommation de mercure de quelque 300 kg par an, principalement à des fins d'analyse et de recherche. Pour ce qui est des lampes à décharge, on estime que les diodes électroluminescentes (LED) exemptes de mercure les auront bientôt remplacées dans tous les types de dispositifs d'éclairage. La consommation de mercure induite par l'utilisation de capsules d'amalgame dentaire par les dentistes stagne quant à elle à un niveau très bas (cf. figure ci-après).

¹¹ [Règlement \(UE\) n° 2015/2030](#) de la Commission du 13 novembre 2015 modifiant le règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement et du Conseil concernant les polluants organiques persistants en ce qui concerne l'annexe I, JO L 298 du 14.11.2015, p. 1

Figure : mercure consommé au titre des utilisations finales dans le pays.



De 2010 à 2013, on a par ailleurs enregistré une certaine demande de mercure à des fins d'exportation de la part des fabricants suisses de fournitures médico-dentaires, de piles et de certains types de soudeuses¹², ainsi que des fabricants de produits chimiques destinés à l'analyse et à la recherche. L'équivalent de 700 kg de mercure quittait chaque année la Suisse avec ces différents produits. De plus, une moyenne de 100 000 kg de mercure métallique a été exportée chaque année entre 2011 et 2014, à destination de différents pays et à des fins largement inconnues. Il s'agissait principalement de mercure issu de déchets importés contenant du mercure. La réduction de ces flux de mercure et le stockage définitif respectueux de l'environnement du mercure issu de déchets constituent l'objectif de la présente modification de la législation sur les déchets¹³.

4.2.1 Éléments essentiels de la révision

Les informations présentées précédemment montrent que les mesures réglementaires et l'autorégulation des acteurs du secteur permettent de maintenir à un faible niveau la demande de mercure, que celui-ci doit être utilisé dans le pays ou servir à la fabrication de produits finis destinés à l'exportation. Du point de vue de la prévention, il manque dans l'ORRChim une prescription interdisant la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou des composés du mercure pour les nouvelles utilisations. De plus, l'ORRChim ne contient aucune disposition concernant la supervision des flux transfrontières des « matières premières », à savoir le mercure métallique, les composés du mercure et les alliages de mercure. Or la Convention de Minamata l'exige tout au moins pour le mercure métallique. La motivation et les conséquences des principales nouveautés de l'annexe 1.7 sont présentées ci-après.

4.2.1.1 Interdiction de fabrication de piles contenant du mercure ou des composés du mercure

Selon la législation en vigueur, tous les types de piles mis sur le marché ne peuvent plus contenir de mercure ni de composés du mercure depuis 2016 (annexe 2.15, ch. 2, al. 1, en relation avec le ch. 7, al. 1, ORRChim dans sa version en vigueur). La fabrication de piles contenant du mercure ou des composés du mercure et donc également leur exportation ne sont actuellement soumises à aucune restriction en vertu de l'ORRChim. Or les piles usagées ne font souvent pas l'objet d'une collecte séparée à l'étranger et aboutissent dans des décharges, où elles peuvent avec le temps libérer le mercure qu'elles contiennent. Les dispositions de la Convention de Minamata interdisent certes la production de piles contenant du

¹² Dans les machines utilisées p. ex. dans les installations destinées à la fabrication de boîtes de conserve, on utilisait jusqu'ici pour le transfert de courant des têtes de soudage contenant du mercure. Lorsque ces têtes de soudage sont envoyées aux fabricants pour entretien, ces derniers en retirent le mercure et les renvoient vides aux exploitants des installations. Les exploitants remplissent eux-mêmes à nouveau les têtes de soudage de mercure. Les fabricants suisses peuvent leur livrer ce mercure sur demande (< 100 kg Hg/a).

¹³ cf. explications du chap. 5.2 concernant la modification de l'ordonnance sur les déchets (OLED)

mercure ou des composés du mercure à compter de 2020, mais ménageant des exceptions pour les piles bouton zinc-air et zinc-oxyde d'argent (art. 4, par. 1, en relation avec l'annexe A, 1^{re} partie). Comme on peut s'attendre à ce que la convention soit prochainement adaptée dans ce domaine pour correspondre à l'état de la technique, le projet de modification de l'annexe 1.7 de l'ORRChim prévoit d'ores et déjà, en accord avec le règlement (UE)n° 2017/852, d'interdire l'emploi de mercure, de composés du mercure et de préparations contenant du mercure ou des composés du mercure pour la fabrication des piles. Le seul fabricant suisse de piles susceptibles de poser problème à cet égard ayant d'ores et déjà communiqué à l'OFEV qu'il n'en-courrait aucun désavantage concurrentiel à la suite de l'introduction de cette interdiction et qu'il avait déjà modifié son système de production, l'interdiction entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

4.2.1.2 « Interdiction sous conditions » des produits contenant du mercure ou des composés du mercure pour les nouvelles utilisations

Une autre mesure proposée est d'interdire de manière générale la fabrication et la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou des composés du mercure en vue de nouvelles utilisations, en l'assortissant d'une possibilité d'obtenir des dérogations sur demande. Cette « interdiction sous conditions » s'explique par l'obligation faite aux Parties par la Convention de Minamata de décourager la production et la distribution dans le commerce de produits contenant du mercure ou des composés du mercure à des fins qui ne cadrent avec aucune des utilisations connues de tels produits avant la date d'entrée en vigueur de la convention à leur égard (art. 4, par. 6). Le concept de réglementation proposé se fonde sur l'actuelle « interdiction sous conditions » du mercure en tant que matière auxiliaire dans des processus de fabrication industrielle (annexe 1.7, ch. 1.2, let. d, en relation avec l'annexe 1.7, ch. 2.2, ORR-Chim). La Suisse remplit déjà une autre exigence de la Convention de Minamata, à savoir que chaque Partie décourage le développement d'installations exploitant des procédés de fabrication qui utilisent du mercure ou des composés du mercure comme matières auxiliaires et qui n'existaient pas avant l'entrée en vigueur de la convention (art. 5, par. 7). D'ailleurs, des réglementations équivalentes à celles prévues ou déjà définies en Suisse, que ce soit pour les « nouveaux produits » ou les « nouveaux processus » ont également été introduites au sein de l'UE¹⁴. Ces dispositions instaurent la protection la plus large possible pour l'environnement comme pour la santé humaine, et réduisent le risque pour les acteurs économiques d'investir dans le développement de produits et de processus susceptibles d'être interdits par la suite.

4.2.1.3 Régime d'autorisation pour l'importation des « matières premières »

Dans son message relatif à la Convention de Minamata sur le mercure, le Conseil fédéral appelle les acteurs économiques à réduire les exportations de mercure issu du recyclage de déchets ; il ne faudrait pas que ces acteurs exploitent leurs contacts commerciaux existants pour continuer les exportations de mercure métallique obtenu par importation. À la suite d'une demande formulée par une autorité étrangère chargée de la mise en œuvre de la législation sur les produits chimiques, les autorités douanières ont fait savoir que des quantités importantes de mercure en provenance d'Indonésie avaient récemment transité par un entrepôt douanier ouvert en Suisse pour gagner la Colombie, pays connu pour la pratique de l'extraction aurifère artisanale à l'aide de mercure métallique, laquelle s'avère particulièrement problématique pour la santé humaine et pour l'environnement. Un moyen efficace pour lutter contre la réexportation consiste à soumettre les importations de mercure métallique à un régime d'autorisation. En outre, pour prévenir tout éventuel contournement de la réglementation, il convient de soumettre aussi à autorisation les importations de composés du mercure et d'alliages de mercure. Comme il est prévu d'exempter du régime de l'autorisation les importateurs

¹⁴ Règlement (UE) n° 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008, JO L 137 du 24.5.2017, p. 1

¹⁴ L'exception vaut également pour les substances et préparations destinées à la fabrication de produits chimiques destinés à l'analyse et à la recherche.

de mercure métallique, de composés du mercure et d'alliages de mercure lorsque leurs importations sont destinées à des fins d'analyse et de recherche, et d'exiger simplement qu'ils déclarent leurs importations, il ne restera que quelques acteurs économiques soumis à ce régime, si tant est qu'il en reste¹⁵. L'OFEV, en sa qualité de correspondant national pour l'échange d'informations au sens de l'art. 17, par. 4, de la Convention de Minamata, est chargé de notifier le cas échéant aux États exportateurs le consentement de la Suisse à une importation de mercure métallique (art. 3, par. 6) et de s'assurer, lors d'importations à partir d'États non Parties à la convention, que soit produite une attestation quant à l'origine du mercure concerné (art. 3, par. 8).

4.2.1.4 Régime d'autorisation pour l'exportation de mercure métallique

Aux termes de la Convention de Minamata, toute importation de mercure métallique suppose que l'État importateur ait notifié son consentement à l'État exportateur ; il peut le faire sous la forme d'un consentement écrit (art. 3, par. 6) ou d'une notification générale (art. 3, par. 7). Pour permettre à l'OFEV d'assumer sa fonction de correspondant national pour l'échange d'informations au sens de l'art. 17, par. 4, de la convention, le projet de modification de l'ORRChim prévoit d'introduire un régime d'autorisation pour l'exportation de mercure métallique. Le mercure doit également être disponible à l'avenir pour une utilisation dans le cadre d'expériences scientifiques et de travaux de recherche et d'analyse ; le projet de réglementation spécifie donc que l'OFEV octroie des autorisations pour les exportations en vue de ces utilisations et que l'habilitation de l'OFEV pour la délivrance des autorisations ne soit pas limitée dans le temps. Une entreprise, active à l'échelle mondiale dans le domaine des produits chimiques destinés à la recherche, se verra soumise à ce régime d'autorisation.

Or si la Convention de Minamata prévoit des exceptions à la règle du consentement obligatoire pour l'importation à des fins d'analyse et de recherche, ces exceptions s'appliquent exclusivement aux quantités de mercure destinées à être utilisées dans la recherche en laboratoire (art. 3, par. 2, al. a). Comme l'entreprise susmentionnée livre du mercure métallique surtout pour la distribution mondiale au sein du groupe, ces exceptions ne sauraient être invoquées. C'est pourquoi le projet de modification de l'annexe 1.7 prévoit que le consentement de l'État importateur est nécessaire dans tous les cas. Pour réduire autant que possible la charge administrative, il faut prévoir la possibilité d'octroyer des autorisations d'exportation permettant d'exporter du mercure vers plusieurs destinataires étrangers (nommément désignés) sur l'espace d'une année. Dans la plupart des cas, il est possible de connaître les destinataires et les quantités concernées sur la base des données de l'année précédente.

En outre, le projet prévoit que l'OFEV peut autoriser les exportations de mercure destinées à la fabrication de lampes à décharge et à l'entretien de machines de soudage en continu jusqu'à fin 2020 et celles destinées à la fabrication de capsules d'amalgame dentaire jusqu'à fin 2027 (pour le moment) à condition que l'État destinataire ait donné son consentement et que l'exportateur soit en possession d'une déclaration écrite du destinataire dans laquelle celui-ci s'engage à n'utiliser le mercure que pour l'une des utilisations prévues. Le DETEC se voit attribuer la compétence de prolonger au besoin le délai transitoire en ce qui concerne le processus de fabrication de capsules d'amalgame dentaire. À cet effet, il tient compte de la demande de mercure pour l'utilisation dans les amalgames dentaires au sein des Parties à la Convention de Minamata, des mesures prises par lesdites Parties aux fins de la réduction des rejets de mercure lors de l'utilisation d'amalgame dentaire, ainsi que du degré de mise en œuvre de l'abandon définitif de l'utilisation d'amalgames dentaires au sein de l'UE.

Pour ce qui est des composés du mercure, il n'y a pas lieu, contrairement aux importations, de soumettre les exportations au régime de l'autorisation, puisque la Convention de Minamata ne prévoit pas de consentement obligatoire des Parties pour leur importation. De plus, les États destinataires de composés de mercure exportés depuis la Suisse seront à l'avenir informés à ce sujet par l'OFEV en vertu de l'ordonnance PIC (OPICChim, RS 814.82). Le

22 mars 2017, le Conseil fédéral a approuvé une modification ad hoc de celle-ci¹⁶ ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017.

4.2.1.5 Obligation de communiquer pour les « matières premières » tirées de déchets

À la différence des acteurs important des « matières premières », ceux qui tirent potentiellement du mercure métallique ou des composés du mercure de déchets de mercure sont connus des autorités, car la législation sur les déchets les oblige à obtenir une autorisation pour cette activité. La législation sur les produits chimiques les oblige désormais aussi à communiquer chaque année aux autorités les volumes remis aux différents destinataires, ainsi que l'identité de ces derniers.

4.2.2 Les dispositions dans le détail

Comme l'annexe 1.7 de l'ORRChim, dédiée au mercure, ne permet pas, dans sa structure actuelle, d'intégrer dans un ordre systématique les différentes prescriptions précédemment citées, il est indispensable de faire réviser totalement cette annexe. L'idée de la « liste des utilisations interdites » a été gardée, d'autant plus que c'est également celle retenue dans les directives de l'UE et dans la Convention de Minamata, plutôt que l'approche de l'interdiction totale avec des exceptions. La nouvelle mouture de l'annexe 1.7 doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018. En revanche, les dispositions sur les autorisations d'exportation entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2018 alors que l'interdiction de la mise sur le marché des commutateurs et relais contenant du mercure entrera quant à elle en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

4.2.2.1 Interdiction des polyuréthanes contenant des composés du mercure

Selon le droit en vigueur, s'appliquera dès le 10 octobre 2017 une interdiction d'emploi et de mise sur le marché à cinq composés de mercure utilisés notamment dans la fabrication de polyuréthanes. Pour répondre formellement aux exigences de la Convention de Minamata, l'utilisation de tout composé de mercure dans la fabrication de polyuréthanes devrait être interdite. L'interdiction correspondante figure à l'annexe 1.7, ch. 1.1, al. 1, let. f, du projet de révision. Un délai transitoire n'est pas nécessaire, car dans la pratique cette modification n'est pas significative. En accord avec le règlement (UE) n° 2017/852, la modification entrera en vigueur fin 2017.

4.2.2.2 Interdiction des dispositifs de mesure contenant du mercure

Selon le libellé de la Convention de Minamata, les dispositifs de mesure incorporés dans des équipements de grande taille sont considérés comme des dispositifs de mesure. La présence de mercure dans de tels dispositifs ainsi que dans des dispositifs simples destinés à des mesures de haute précision est toutefois autorisée si aucun substitut approprié exempt de mercure n'est disponible. La réglementation de l'ORRChim en vigueur, qui est harmonisée avec les dispositions de l'annexe XVII sur les dispositifs de mesure du règlement REACH, ne contient aucune prescription particulière qui concernerait les dispositifs de mesure incorporés dans des équipements de grande taille ou qui seraient prévus à cet effet. En raison des dispositions en vigueur, il n'est pas permis d'incorporer des dispositifs de mesure contenant du mercure dans des équipements de grande taille, ni en Suisse ni au sein de l'UE. Les dérogations à ces interdictions, qui sont également harmonisées avec le droit de l'UE, font l'objet d'une liste exhaustive dans l'ORRChim, liste ne contenant aucune dérogation générale pour des appareils destinés à des mesures à haute précision (annexe 1.7, ch. 2.1, al. 1, en vigueur). Les dispositions juridiques de l'UE, qui sont plus sévères, prévaudront encore après la mise en œuvre des dispositions de la convention dans le droit de l'UE par le règlement (UE) n° 2017/852. Il n'y a donc pas de raison que la Suisse assouplisse les dispositions en vigueur concernant le mercure dans les dispositifs de mesure.

Selon le droit en vigueur, il est interdit de remettre des thermomètres médicaux et autres dispositifs de mesure contenant du mercure destinés au grand public. En revanche, l'interdiction

¹⁶ RO 2017 2593

ne s'applique pas aux dispositifs de mesure contenant du mercure qui ont été mis sur le marché pour la première fois avant le 1^{er} septembre 2015 (annexe 1.7, ch. 3, al. 1, en vigueur). Le projet de modification de l'annexe 1.7 prévoit de limiter la remise des dispositifs de mesure à ceux des dispositifs âgés de plus de 50 ans au 1^{er} septembre 2015 qui peuvent être considérés comme des antiquités ou des biens culturels (annexe 1.7, ch. 1.2, al. 2 en vigueur).

4.2.2.3 Interdiction des commutateurs et des relais contenant du mercure

En vertu des actuelles dispositions de l'annexe 2.18 ORRChim, les appareils électriques et électroniques ainsi que leurs pièces de rechange ne doivent pas contenir de mercure. Sont exceptés les équipements nécessaires à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de la Suisse (annexe 2.18, ch. 3, al. 1, let. a), certaines machines, grosses installations, moyens de transport et autres équipements similaires (annexe 2.18, ch. 3, al. 1, let. b), les appareils et les pièces de rechange pour lesquels les annexes III et IV de la directive européenne LdSD¹⁷ prévoient qu'ils peuvent comporter des parties contenant du mercure (annexe 2.18, ch. 3, al. 1, let. c), ainsi que les pièces détachées destinées aux composants d'appareils contenant du mercure (annexe 2.18, ch. 8, al. 3). Ni l'annexe 2.18 ni l'annexe 1.7 ORRChim n'interdisent la fabrication et la mise sur le marché de commutateurs et de relais contenant du mercure en tant que tels, comme l'exige la Convention de Minamata (art. 4, par. 1 en relation avec l'annexe A, 1^{re} partie, de la convention).

Dans l'ORRChim modifiée, la nécessaire interdiction de la mise sur le marché de commutateurs et de relais contenant du mercure est mise en œuvre à l'annexe 1.7, ch. 1.1, al. 2, let. c. Le ch. 3.1, let. a, ch. 1, interdit pour sa part l'utilisation de mercure pour leur fabrication. En conformité avec les dispositions de la Convention de Minamata, les interdictions formulées au ch. 1.2, al. 4, let. a ne s'appliquent pas aux équipements nécessaires à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de la Suisse (renvoi à l'annexe 2.18, ch. 3, al. 1, let. a) ni à certains commutateurs et relais destinés à des instruments de surveillance et de contrôle, conformément à l'annexe IV de la directive LdSD¹⁸ (renvoi à l'annexe 2.18, ch. 3, al. 1, let. c, ORRChim), ni, selon le ch. 1.2, al. 4, let. b, aux pièces de rechange, lorsqu'il n'existe pas de substitut exempt de mercure.

L'interdiction de production et de mise sur le marché doit entrer en vigueur comme dans l'UE le 1^{er} janvier 2021.

4.2.2.4 Interdiction des produits cosmétiques contenant des composés du mercure

En vertu de l'art. 54, al. 1, de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs, RS 817.02), le Conseil fédéral règle les substances ne pouvant pas être utilisées dans des produits cosmétiques. Cette disposition interdit l'adjonction de composés du mercure dans les produits cosmétiques (annexe II, entrée n° 221, du règlement [CE] n° 1223/2009), à l'exception des cas visés à l'art. 54, al. 4, ODAIUOs en relation avec l'annexe V du règlement (CE) n° 1223/2009. Cette dernière mentionne le phénylmercure et ses sels (y c. le borate) ainsi que le thiomersal (thiosalicylate d'éthylmercure sodique) en tant qu'agents conservateurs dans les produits de maquillage et de démaquillage des yeux (produits pour les yeux). La législation sur les denrées alimentaires interdit par ailleurs aussi l'exportation de produits cosmétiques pouvant présenter un risque pour la santé. La Convention de Minamata, qui interdit les importations et les exportations ainsi que la production de cosmétiques contenant des composés du mercure, à l'exception des composés du mercure mentionnés plus haut en tant qu'agents conservateurs dans les produits de maquillage et de démaquillage des yeux (art. 4, par. 1, en relation avec l'annexe A, 1^{re} partie), est ainsi mise en œuvre dans une très large mesure en Suisse. Il importe néanmoins de réglementer aussi la question dans l'ORRChim, ordonnance du Conseil fédéral s'appuyant sur la législation sur les

¹⁷ Directive 2011/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, JO L 174 du 1.7.2011, p. 88

¹⁸ Aux termes de l'actuelle version de l'annexe IV de la directive LdSD, il s'agit de ponts de mesure de capacité et de facteur de perte de très haute précision et de commutateurs et relais RF haute fréquence d'instruments de contrôle et de surveillance d'une teneur maximale de 20 mg de mercure par commutateur ou relais.

produits chimiques et sur l'environnement. Dans la nouvelle mouture de l'annexe 1.7, l'interdiction de mise sur le marché des produits cosmétiques contenant des composés du mercure se trouve ancrée au ch. 1.1, al. 2, let. d, ch. 4, alors que le ch. 3.1, let. a, ch. 1, interdit l'utilisation de composés du mercure pour leur fabrication. Pour les raisons citées précédemment, il n'est pas nécessaire de ménager de délai transitoire.

4.2.2.5 Interdiction des antiseptiques contenant des composés du mercure

Les considérations exposées ci-dessus relatives aux produits cosmétiques s'appliquent par analogie aussi aux produits pharmaceutiques. L'interdiction inscrite dans la Convention de Minamata concernant les importations, les exportations et la production d'antiseptiques topiques (à application locale) contenant des composés du mercure, est ancrée dans l'ORR-Chim au ch. 1.1, al. 2, let. d, ch. 5, (mise en circulation) et au ch. 3.1, let. a, ch. 1 (utilisation de composés du mercure pour fabriquer les produits). Comme pour les produits cosmétiques, un délai transitoire n'est pas nécessaire.

4.2.2.6 Interdiction de produits contenant du mercure en vue d'utilisations nouvelles

Aux termes du projet de modification de l'annexe 1.7, ch.1.1, al. 2, let. e, il convient d'interdire en principe toute mise sur le marché de préparations et d'objets contenant du mercure ou des composés du mercure en vue d'utilisations inconnues avant le 31 décembre 2017. Le ch. 3.1, let. a, ch. 1 interdit par ailleurs l'utilisation de mercure, de composés du mercure et de préparations contenant du mercure ou des composés du mercure pour la fabrication de tout produit de ce type. Conformément au ch. 1.3, l'OFEV pourra, sur demande et à certaines conditions strictement délimitées, accorder des dérogations. Les dérogations générales concernant les préparations et objets contenant du mercure ou des composés du mercure qui sont nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité de la Suisse, ainsi que les préparations contenant du mercure ou des composés du mercure destinées à être envoyées dans l'espace (ch. 1.2, al. 6, let. a et b) sont en accord avec le règlement (UE) n° 2017/852. L'interdiction ne s'applique pas aux préparations contenant du mercure ou des composés du mercure destinées à servir de matières auxiliaires dans des procédés industriels de fabrication pour autant que leur utilisation ait été autorisée au sens du ch. 3.2.1, al. 1 (ch. 1.2, al. 6, let. c).

Sur demande dûment justifiée, l'OFEV peut, en se fondant sur l'art. 25 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021), rendre une décision de constatation, dans laquelle il retient que la mise sur le marché d'une certaine préparation ou d'un certain objet est permise dès lors que la préparation ou l'objet en question est destiné à un emploi autorisé du mercure ou de composés du mercure dont on peut prouver qu'il était connu avant le 31 décembre 2017.

4.2.2.7 Autorisation d'importation

Les nouvelles dispositions de l'annexe 1.7 ORRChim régissant les importations prévoient que toute importation de mercure métallique¹⁹, de composés du mercure et d'alliages de mercure requiert une autorisation de l'OFEV (ch. 1.4.1, al. 1). Étant donné que tout transfert à l'intérieur du territoire douanier suisse est considéré comme une importation au sens de la législation sur les produits chimiques, une autorisation d'importation est également requise pour la mise en entrepôt douanier ouvert²⁰, en entrepôt de marchandises de grande consommation ou en dépôt franc sous douane²¹, ce qui est précisé au ch. 1.4.1, al. 2. Une autorisation d'importation

¹⁹ Selon l'art. 3, par. 1, let. a de la Convention de Minamata, le terme « mercure » désigne également les mélanges de mercure avec d'autres substances, y c. les alliages présentant une teneur en mercure d'au moins 95 % masse. Le projet de modification de l'ORRChim règle explicitement ce type de « préparations » (ch. 1.4.1, al.1, let. b).

²⁰ Un entrepôt douanier ouvert est un entrepôt douanier situé sur le territoire douanier suisse dans lequel l'entreposeur (importateur, expéditeur, commerçant transitaire, transporteur, etc.) peut stocker ses propres marchandises ou les marchandises d'autrui qui proviennent de l'étranger. Celles-ci sont transportées en transit de la frontière jusqu'à l'entrepôt (lieu agréé) sans être dédouanées. Les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers sont applicables. (Source : http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04203/04306/04319/04534/index.html?lang=fr)

²¹ Un dépôt franc sous douane est un entrepôt de caractère public permettant de stocker temporairement des marchandises non dédouanées et non fiscalisées. Les marchandises sont transférées de la frontière au dépôt franc sous douane sous le régime du transit. À la fin de l'entreposage temporaire, elles peuvent être importées définitivement ou acheminées hors du

n'est en revanche pas nécessaire si les substances ou préparations devant être importées sont destinées à des fins d'analyse et de recherche ou à la fabrication de produits destinés à ces fins. Pour le mercure métallique, il est en outre nécessaire qu'il soit importé depuis un État Partie à la Convention de Minamata (ch. 1.4.2), pour que cette exemption s'applique.

Une autorisation d'importation est accordée si les substances et préparations devant être importées sont destinées à un emploi autorisé (ch. 1.4.3, let. a) et que l'importateur confirme qu'elles ne sont pas destinées à être réexportées sous forme chimiquement modifiée ou non modifiée (ch. 1.4.3, let. b). Pour les importations de mercure métallique depuis un État qui n'est pas Partie à la Convention de Minamata, une autorisation n'est accordée que si l'OFEV a reçu une attestation selon laquelle le mercure ne provient ni de l'extraction primaire de mercure, ni de la production de chlore-alkali (ch. 1.4.3, let. c). Cette exigence est reprise d'une disposition de la Convention de Minamata (art. 3, par. 8).

Une autorisation d'importation est accordée sur demande. La demande doit comporter au moins le nom et l'adresse du demandeur ou de l'exportateur étranger, ainsi que, pour chaque substance ou alliage, le nom chimique, la position tarifaire, l'usage prévu et la quantité prévue. Sont par ailleurs nécessaires une confirmation selon laquelle la substance ou préparation n'est pas destinée à être réexportée (ch. 1.4.4, let. a à c) ainsi que, si le pays exportateur n'est pas Partie à la Convention de Minamata, une attestation au sens du ch. 1.4.3, let. c (ch. 1.4.4, let. d). L'OFEV rend sa décision dans un délai de 30 jours à compter de l'obtention de toute la documentation requise et pourvoit chaque autorisation d'importation d'un numéro (ch. 1.4.5, al. 1). L'autorisation d'exportation est accordée pour 12 mois au plus (ch. 1.4.5, al. 2).

Lors de la déclaration en douane, il est nécessaire d'indiquer que l'importation de substances ou préparations est soumise à autorisation au sens de l'annexe 1.7 ORRChim (ch. 1.4.6, al. 1, let. a). Il est également nécessaire d'indiquer le numéro de l'autorisation d'importation qui aura été communiqué par l'OFEV (ch. 1.4.6, al. 1, let. b). Sur demande du bureau de douane, la personne assujettie à l'obligation de déclarer doit produire une copie de l'autorisation d'importation (ch. 1.4.6, al. 2). Lors de la mise en entrepôt douanier ouvert, en entrepôt de marchandises de grande consommation ou en dépôt franc sous douane, l'entreposeur ou l'entrepositaire est tenu de reporter le numéro de l'autorisation d'importation dans l'inventaire (ch. 1.4.6, al. 3) ; la mise en entrepôt douanier ouvert et en en entrepôt de marchandises de grande consommation est régie par l'art. 56 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD, RS 631.0). L'autorisation d'importation est à conserver durant cinq ans (ch. 1.4.7).

La date d'entrée en vigueur des dispositions ayant trait aux importations est fixée au 1^{er} janvier 2018.

4.2.2.8 Obligation de communiquer

Les substances et préparations contenant du mercure ou des composés du mercure qui sont importées sans autorisation, ainsi que le mercure métallique et les composés du mercure tirés du traitement de déchets contenant du mercure, sont soumises à une obligation de communiquer (ch. 1.5, al. 1 et 2). Les quantités annuelles de mercure importées ou obtenues à partir de déchets devront être annoncées pour la première fois pour l'année 2018, jusqu'au 30 avril 2019 au plus tard.

4.2.2.9 Interdictions d'exportation

Le droit en vigueur interdit la mise sur le marché de dispositifs de mesure contenant du mercure, tout comme l'utilisation de mercure pour leur production, et des dispositions en ce sens sont également prévues pour les commutateurs et relais contenant du mercure. L'interdiction d'exportation au sens du ch. 2.1 vise à interdire les échanges de matériel usagé avec l'étranger. En tant que Partie à la Convention de Minamata, la Suisse doit empêcher toute exporta-

territoire douanier. Les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers sont applicables. (Source : http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04203/04306/04319/04537/index.html?lang=fr)

tion de dispositifs de mesure sujets à caution ou de commutateurs et relais contenant du mercure (art. 4, par. 1, en relation avec l'annexe A, 1^{re} partie, de la convention) et ce, que les produits en question soient neufs ou usagés. Il n'y a pas lieu de ménager de délais transitoires à cet égard ; les produits usagés doivent être éliminés de façon appropriée.

4.2.2.10 Autorisation d'exportation

Le projet de modification de l'annexe 1.7 de l'ORRChim prévoit que l'exportation de mercure métallique²² ou son transport dans un pays étranger à partir d'un entrepôt douanier ouvert, d'un entrepôt de marchandises de grande consommation ou d'un dépôt franc sous douane nécessite une autorisation d'exportation de l'OFEV (ch. 2.2.1).

L'OFEV peut octroyer une autorisation d'exportation dès lors que le mercure est destiné à des fins d'analyse et de recherche dans le pays importateur et qu'il a obtenu une attestation selon laquelle le pays importateur donne son aval à cette importation (ch. 2.2.2, al. 1)²³. Si le mercure doit être exporté vers un État non Partie à la Convention de Minamata, l'OFEV n'octroie une autorisation d'exportation que s'il reçoit une attestation selon laquelle l'État importateur a défini des mesures visant à protéger la santé humaine et l'environnement lors de la manipulation de mercure (ch. 2.2.2, al. 2). Cette condition se fonde elle aussi sur une disposition de la convention (art. 3, par. 6, al. b, ch. i).

Une autorisation d'exportation est octroyée sur demande (ch. 2.2.3). La demande doit comporter au minimum : le nom et l'adresse du demandeur, les noms et adresses des importateurs étrangers, ventilés par pays destinataire, la quantité prévue pour l'exportation par importateur et par pays destinataire, ainsi que la date prévue pour la première exportation, par pays destinataire (ch. 2.2.3, let. a à d). Si le mercure est exporté à destination d'un État non Partie à la Convention de Minamata, l'OFEV n'octroie d'autorisation que s'il reçoit une confirmation selon laquelle le mercure est exporté à des fins d'analyse et de recherche (ch. 2.2.3, let. e), ainsi que les attestations définies au ch. 2.2.2, al. 1 et 2. L'OFEV rend sa décision dans un délai de 30 jours à compter de l'obtention de toute la documentation requise et pourvoit chaque autorisation d'exportation d'un numéro (ch. 2.2.4, al. 1). L'autorisation d'exportation est accordée pour une année au plus et arrive à échéance au terme de l'année civile (ch. 2.2.4, al. 2).

Lors de la déclaration en douane, la personne assujettie à l'obligation de déclarer est tenue d'indiquer que l'exportation de mercure est soumise à autorisation au sens de l'annexe 1.7 (ch. 2.2.5, al. 1, let. a). De plus, elle doit indiquer le numéro qui aura été communiqué par l'OFEV à l'exportateur après l'octroi de l'autorisation (ch. 2.2.5, al. 1, let b). Sur demande du bureau de douane, la personne assujettie à l'obligation de déclarer doit produire une copie de l'autorisation d'exportation (ch. 2.2.5, al 2). Lors de la sortie d'un entrepôt douanier ouvert, d'un entrepôt de marchandises de grande consommation ou d'un dépôt franc sous douane, l'entreposeur ou l'entrepoteur est tenu de reporter le numéro de l'autorisation d'exportation dans l'inventaire (ch. 2.2.5, al. 3) ; la mise en entrepôt douanier ouvert et en en entrepôt de marchandises de grande consommation est régie par l'art. 56 LD. Une autorisation d'exportation doit être conservée cinq ans (ch. 2.2.6).

Les dispositions relatives à l'autorisation d'exportation entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Sous réserve de l'approbation de l'État importateur, l'OFEV pourra continuer jusqu'au 31 décembre 2020 d'autoriser les exportations de mercure aux fins de fabrication de lampes à décharge et d'entretien de machines de soudage en continu, et jusqu'au 31 décembre 2027 d'autoriser les exportations de mercure aux fins de fabrication de capsules d'amalgame dentaire (ch. 4.2, al. 1). Si l'exportation se fait à destination d'un pays non Partie à la Convention de Minamata, l'autorisation n'est accordée que si l'OFEV a reçu une attestation selon laquelle le pays importateur a défini des mesures visant à protéger la santé humaine et l'environnement

²² Aux termes de l'art. 3, § 1, let. a de la Convention de Minamata, la notion de mercure métallique recouvre également un mélange de mercure avec d'autres substances, pour autant que la teneur en mercure soit d'au moins 95 %. Dans le projet de modification de l'ORRChim, les préparations de ce type sont réglées de manière explicite.

²³ Ce consentement peut être exprimé par écrit (art. 3, par. 6, de la Convention de Minamata) ou prendre la forme d'une notification générale adressée au Secrétariat de la Convention de Minamata (art. 3, par. 7).

lors de la manipulation de mercure (ch. 4.2, al. 2). La demande doit s'accompagner d'une déclaration écrite du destinataire, dans laquelle celui-ci s'engage à n'utiliser le mercure qu'à l'une des fins spécifiées (ch. 4.2, al. 3, let. e). Le DETEC détient la compétence de prolonger le délai transitoire en ce qui concerne l'exportation de mercure aux fins de fabrication de capsules d'amalgame dentaire sous certaines conditions (ch. 4.2, al. 5).

4.2.2.11 Interdictions d'emploi

En plus des interdictions d'utilisation formulées à l'annexe 1.7, ch. 1.2, let. a, en vigueur, le mercure métallique, les composés du mercure et les préparations contenant du mercure ou des composés du mercure ne peuvent plus être utilisés pour fabriquer des commutateurs et des relais, des produits cosmétiques (à l'exception des produits pour les yeux), des antiseptiques topiques ainsi que des préparations et objets destinés à un emploi inconnu avant le 31 décembre 2017 (ch. 3.1, let. a, ch. 1), ni pour fabriquer des piles et leurs composants (ch. 3.1, let. a, ch. 2). Restent réservées les utilisations pour lesquelles des exceptions sont définies aux ch. 1.2 ou 1.3, autorisant leur mise sur le marché. Des dispositions transitoires pour l'utilisation de mercure métallique, de composés du mercure ou d'alliages de mercure pour la fabrication de piles ne sont pas nécessaires.

En accord avec la terminologie de la Convention de Minamata, les dispositions existantes interdisant l'utilisation de mercure métallique en tant que produit auxiliaire pour l'électrolyse chlore-alcali (annexe 1.7, ch. 1.2, let. c, devant entrer en vigueur le 31.12.2017) et celles interdisant l'utilisation de mercure métallique, de composés du mercure et de préparations contenant du mercure ou des composés du mercure comme matières auxiliaires pour des synthèses chimiques à l'échelle industrielle (annexe 1.7, ch. 1.2, let. d, en vigueur) sont réunies. Pour ce faire, l'utilisation de mercure métallique, de composés du mercure et de préparations contenant du mercure ou des composés du mercure en tant que matière auxiliaire pour des synthèses chimiques à l'échelle industrielle est interdite par principe (ch. 3.1, let. c, projet de modification). Au ch. 3.2.1, al. 1 du projet de modification, il est établi que l'utilisation de mercure comme matière auxiliaire pour l'électrolyse chlore-alcali ne peut pas être autorisée. C'est également le cas pour la production de méthylates ou d'éthylates de sodium ou de potassium, une forme particulière d'électrolyse chlore-alcali dans laquelle l'eau est remplacée par de l'alcool méthylique ou éthylique dans le décomposeur. La Convention de Minamata prévoit à cet égard une réduction graduelle de l'utilisation de ces substances (art. 5, par. 3 en relation avec l'annexe B, 2^e partie). Des dispositions transitoires ne sont pas nécessaires étant donné qu'aucune entreprise ne produit les alcoolats incriminés selon ce procédé en Suisse. Le ch. 3.2.1, al. 2 prévoit qu'une autorisation octroyée selon l'ancien droit vaut comme autorisation octroyée selon le nouveau droit. Une demande fondée sur le droit en vigueur sera évaluée selon ce droit (ch. 4.3, projet de modification de l'annexe 1.7)

4.3 Substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (annexe 1.10)

En vertu du ch. 2, al. 1, let b, les couleurs pour artistes sont exemptées de l'interdiction de remise au grand public (particuliers). Cette exemption ne s'applique pas toutefois aux couleurs pour artistes contenant des substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (substances CMR), telles qu'énumérées à l'annexe 1.17 ORRChim (chromate de plomb, sulfochromate de plomb, etc.). Les couleurs pour artistes de ce type peuvent être mises sur le marché uniquement en conformité avec les dispositions de l'annexe 1.17, soit exclusivement lorsque la Commission européenne a délivré une autorisation ou lorsque l'organe de réception des notifications a octroyé une dérogation temporaire. La modification du ch. 2, al. 1, let. b, précise qu'il convient de donner la priorité à la réglementation spécifique de l'annexe 1.17.

4.4 Dispositions spéciales concernant les métaux (annexe 2.16)

Le plomb et les composés du plomb sont utilisés dans les applications les plus diverses. On les trouve dans de nombreux objets, sous la forme de plomb métallique, d'impuretés ou d'additifs dans divers alliages métalliques (laiton, p. ex.), de pigments ou de stabilisateurs dans des polymères (PVC, p. ex.). Ils présentent des risques aussi bien pour la santé humaine que pour l'environnement. Aux termes du règlement CLP (UE) n° 1272/2008²⁴, les composés du plomb ont notamment une classification harmonisée en tant que toxiques pour la reproduction de la catégorie 1A. Dès le 1^{er} mars 2018 (règlement [UE] n° 2016/1179²⁵), ce sera également le cas pour le plomb élémentaire (9^e APT au règlement CLP). On a pu montrer que le plomb et ses composés entraînent des troubles neurologiques et des troubles du développement graves et irréversibles (sans que l'on puisse déterminer de seuil pour ces effets). Les enfants sont particulièrement sensibles à ces effets, car leur système nerveux central est encore en développement.

Dans un dossier²⁶ visant à promouvoir une limitation des produits contenant du plomb, remis à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), la Suède a prouvé que les enfants – surtout avant l'âge de 36 mois – peuvent absorber du plomb de manière répétée en mettant divers objets en bouche. Ce groupe d'âge, qui explore activement son environnement, suce ou mâche en moyenne 20 minutes par jour des objets qui ne sont pas prévus pour cela, et environ un cinquième de ces objets sont susceptibles de contenir du plomb. C'est cette exposition répétée au plomb via les objets mis en bouche que vise à réduire le règlement (UE) n° 2015/628²⁷.

Ce règlement interdit la mise sur le marché d'objets contenant du plomb destinés au grand public, dès lors que :

- ces objets ou des parties accessibles de ceux-ci présentent une teneur en plomb ou ses composés (exprimé en tant que métal) de 0.05 % masse ou plus, et
- ces objets ou des parties accessibles de ceux-ci peuvent être mis en bouche dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles.

Comme pour la limitation du plomb dans les bijoux²⁸, le comité d'évaluation des risques de l'ECHA a estimé que la mesure la plus appropriée pour limiter l'exposition au plomb contenu dans les objets consisterait à définir un taux de migration (taux de libération) limite. On ne dispose cependant que de données limitées concernant la migration du plomb à partir d'objets, et concernant le rapport entre teneur totale en plomb et taux de migration. C'est pourquoi le législateur a choisi, comme pour les bijoux, de fonder la restriction sur le titre massique, plus facile à déterminer en pratique, en limitant à 0,05 % masse la concentration de plomb dans le métal. La déduction de cette valeur est décrite en détail dans le règlement (CE) n° 836/2012 cité plus haut. Il est possible de déroger à cette limite au cas par cas, lorsqu'il peut être prouvé que le taux de libération du plomb n'excède pas 0.05 µg/cm² par heure (ou 0.05 µg/g/h). Pour les articles enduits, le revêtement doit garantir que ce taux n'est pas dépassé pendant une période d'utilisation normale d'au moins deux ans. Dès lors que la preuve est apportée que le

²⁴ Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/458/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 ; JO L353 du 31.12.2008, p. 1

²⁵ Règlement (UE) n° 2016/1179 de la Commission du 19 juillet 2016 modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique et scientifique, le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges ; JO L 195 du 20.07.2016, p. 11

²⁶ ECHA, 2014. [Final background document](#) on lead and its compounds in articles intended for consumer use.

²⁷ [Règlement \(UE\) n° 2015/628](#) de la Commission du 22 avril 2015 modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne le plomb et ses composés, JO L 104 du 23.4.2015, p. 2

²⁸ [Règlement \(UE\) n° 836/2012](#) de la Commission du 18 septembre 2012 modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne le plomb, JO L 252 du 19.9.2012, p. 4

taux de libération n'excède pas la valeur limite, on pourra continuer de commercialiser cet objet malgré une concentration de plomb égale ou supérieure à 0.05 % masse.

Il convient en outre de déterminer si un objet ou une partie accessible de cet objet peut être mis en bouche par un enfant dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles. Si c'est le cas, les enfants risquent une exposition au plomb lorsqu'ils sucent ou mâchent les objets concernés. Est considéré comme pouvant être mis en bouche par les enfants tout objet ou toute partie accessible de celui-ci dès lors que l'une de ses dimensions (longueur, largeur, hauteur) est inférieure à 5 cm, ou s'il présente une partie détachable ou saillante d'une taille similaire. Cette limitation se fonde sur la norme EN 71-13, relative à la sécurité des jouets.

Cette restriction se veut avant tout fonctionnelle, en prenant en compte tous les objets « accessibles », même ceux qui ne sont pas destinés aux enfants en bas âge, et donc pas non plus à être mis en bouche. Afin de faciliter la mise en œuvre de cette restriction pour les acteurs économiques et les autorités chargées de l'exécution, des lignes directrices seront publiées prochainement au niveau européen, afin de montrer quels objets seront concernés par la restriction et quels autres ne le seront pas.

4.4.1 Les dispositions dans le détail

Pour protéger également la population suisse, surtout les enfants en bas âge, de toute exposition critique à des objets contenant du plomb, une restriction correspondante a été introduite dans le projet de modification, à l'annexe 2.16, ch. 3^{ter}. Selon le ch. 3^{ter}.2, al. 1, la mise sur le marché d'objets contenant du plomb ou des composés du plomb (0,05 % exprimé en tant que métal), destinés au grand public, est interdite dès lors que ces objets ou des parties accessibles de ceux-ci peuvent être mis en bouche par des enfants dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles. Sont exemptés au cas par cas les objets contenant du plomb pour lesquels la preuve est faite qu'ils n'excèdent pas le taux de libération défini au ch. 3^{ter}.4, al. 2.

Tout comme au sein de l'UE, le présent projet de modification est conçu en tant que réglementation supplétive. Les exigences en vigueur concernant divers objets contenant du plomb conservent ainsi toute leur validité. Parmi celles-ci, les dispositions de l'ORRChim relatives aux emballages, aux matériaux en bois, aux équipements électriques et électroniques et aux objets recouverts de peintures ou de vernis contenant du plomb (ch. 3^{ter}.2, al. 2). Sont également exemptés les objets contenant du plomb soumis à des exigences spécifiques en vertu de l'ODAIUOs (ch. 3^{ter}.3). Font partie de ceux-ci les objets et matériaux au sens de l'ordonnance du DFI sur les objets et matériaux (RS 817.023.21), les jouets au sens de l'ordonnance du DFI sur la sécurité des jouets (RS 817.023.11), ainsi que les jouets et les mèches de bougie au sens de l'ordonnance du DFI sur les objets destinés à entrer en contact avec le corps humain (RS 817.023.41).

Le ch. 3^{ter}.4, al. 1, exempte une série d'autres objets de l'interdiction de mise sur le marché, par analogie avec le règlement (UE) n° 2015/628. Il s'agit d'objets présentant un taux de libération du plomb faible (cristal, émaux, pierres précieuses ou semi-précieuses) ou acceptable, à condition qu'une certaine teneur limite ne soit pas dépassée (alliages de laiton), ainsi que d'objets dont la petite taille signifie que l'exposition au plomb est minimale (pointes d'instruments d'écriture, p. ex.).

Sont également exemptés les objets pour lesquels on ne dispose pas de solutions appropriées de remplacement du plomb dans leur fabrication (clefs, serrures, cadenas et instruments de musique) et pour lesquels une restriction de mise sur le marché pourrait avoir des incidences économiques importantes. Pour ces derniers, ainsi que pour les articles religieux (objets servant au recueillement tels que croix, crucifix, chapelets, statuette de saints) et pour certains types de piles, il est prévu de procéder à une date ultérieure à une nouvelle évaluation au niveau européen.

Pour des raisons de difficulté de mise en œuvre, on exempté de l'interdiction de mise sur le marché les objets qui se trouvaient déjà dans la chaîne d'approvisionnement avant une certaine date, et qui ont été mis sur le marché pour la première fois avant l'échéance du délai transitoire. En vertu du ch. 7, al. 1^{bis}, cette date est fixée au 1^{er} janvier 2019 en Suisse. Les acteurs économiques qui commercialisent des objets contenant du plomb uniquement en Suisse disposent ainsi de suffisamment de temps pour s'adapter. Pour les exportations à destination de l'EEE, la restriction concernant les objets contenant du plomb destinés au grand public est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2016.

4.5 Autres modifications

Les annexes 1.3, ch. 2, al. 1, let. b, 1.8, ch. 1, al. 1, let. c, 1.10, ch. 2, al. 3, 1.13, ch. 3, al. 2, 1.14, ch. 1.3 (titre) et 2.9, ch. 2, al. 4, doivent être adaptées à la révision totale de l'ODA-IOUs. En outre, les renvois à la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (RS 817.0) dans le préambule doivent être modifiés.

5 Modification d'autres actes

Tous les actes législatifs énumérés aux points 5.1 à 5.3 concernent la définition et le traitement des déchets contenant du mercure ou des composés du mercure ou qui sont constitués de telles substances. La Convention de Minamata regroupe les dispositions concernant les déchets de mercure à l'art. 11.

5.1 Modification de l'ordonnance sur les déchets (OLED)²⁹

Lorsqu'on les chauffe, le mercure métallique et les composés du mercure s'évaporent ou se subliment, et, dès lors qu'ils atteignent une température comprise entre 400 et 700 °C, les composés du mercure se décomposent, par une réaction de réduction, en mercure métallique. Ces propriétés sont exploitées pour récupérer, par un traitement thermique, du mercure métallique à partir de déchets contenant du mercure. En Suisse, une seule entreprise exploite des installations spécialement aménagées pour ce faire. Les seuls déchets indigènes ne suffisant pas à rentabiliser les installations, des déchets étrangers sont également importés. De 2011 à 2013, 115 000 kg de mercure métallique en moyenne ont en moyenne été exportés de Suisse chaque année. Les déchets indigènes permettent de récupérer tout au plus 4000 kg de mercure, si bien que la quasi-totalité du mercure exporté de Suisse provient du traitement de déchets étrangers³⁰. La demande globale de mercure et donc l'importance des déchets de mercure en tant que ressource pour couvrir la demande va toutefois fortement diminuer à moyen et à long terme. Les dispositions de l'OLED visent à assurer une gestion des déchets de mercure respectueuse de l'environnement.

5.1.1 Les dispositions dans le détail

Les modifications proposées de l'OLED prévoient que le mercure métallique et les composés du mercure récupérés à partir de déchets ainsi que le mercure excédentaire issu de processus industriels restent en principe des déchets, qu'il convient de stocker définitivement de manière respectueuse de l'environnement. On s'assure ainsi que, conformément aux objectifs de la convention, on puisse libérer le circuit économique et donc l'environnement de ce métal toxique, et mettre l'accent sur un stockage définitif écologiquement rationnel du mercure.

La Suisse étant Partie à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, les définitions pertinentes de cette convention s'appliquent aux déchets visés par la Convention de Minamata, ainsi que le prévoit l'art. 11, par. 1, de cette dernière. En conformité avec ces directives et comme marque de l'importance accordée à ces déchets particuliers, il est proposé d'introduire une définition des déchets de mercure dans l'OLED, par le biais d'un nouvel article 3, let. f^{bis}. Se basant sur la notion générale de déchet, le ch. 1 définit les déchets de mercure comme tout déchet contenant du mercure ou des composés du mercure. Le ch. 2 confère le statut de déchet également au mercure et aux composés du mercure issus du traitement de ce type de déchets. Cette définition ne s'applique pas au mercure dont l'exportation a été autorisée conformément à l'annexe 1.7, ch. 2.2.4 et 4.2, ORRChim. Il s'agit de dispositions concernant l'autorisation d'exportation (ch. 2.2.4) et de dispositions transitoires (ch. 4.2). Sous ce dernier chiffre sont réglés les délais pour les utilisations soumises à autorisation suivantes : la fabrication de lampes à décharge (jusqu'au 31.12.2020), l'entretien de machines de soudage en continu utilisant des têtes de soudage à molette contenant du mercure (jusqu'au 31.12.2020) et la fabrication de capsules d'amalgame dentaire (jusqu'au 31.12.2027). Le ch. 5 prévoit que le DETEC peut prolonger le délai cité à l'al. 1 pour la fabrication de capsules d'amalgame dentaire (en tenant compte du degré de mise en œuvre de la Convention de Minamata ainsi que du degré de mise en œuvre de l'abandon définitif de l'utilisation d'amalgames dentaires au sein de l'UE). En vertu du ch. 3,

²⁹ Ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED) (RS 814.600)

³⁰ Pendant la période considérée, les importations annuelles de mercure métallique ne dépassaient pas 300 kg.

let. f^{bis}, OLED, le mercure ou les composés du mercure qui ne sont plus requis dans le cadre de processus industriels sont eux aussi des déchets.

Pour réglementer l'élimination des déchets de mercure, il est proposé de pourvoir, dans la section 4 de l'OLED consacrée au stockage définitif des déchets, l'art. 25 du titre « Dispositions générales » et d'ajouter un nouvel art. 25a, intitulé « Déchets de mercure ».

Cet art. 25a prévoit à l'al. 1 que les déchets de mercure au sens de l'art. 3, let. f^{bis}, ch. 1 et 2, doivent être éliminés de manière respectueuse de l'environnement et conformément à l'état de la technique (selon l'art. 7, al. 6^{bis}, de la loi sur la protection de l'environnement [RS 814.01], la notion d'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement). Le traitement de déchets tels que définis à l'art. 3, let. f^{bis}, ch. 1 et 2, pour en tirer du mercure dans le but de le mettre sur le marché à des fins licites est donc autorisé.

Conformément à l'art. 25a, al. 2, le mercure et les composés de mercure devenus inutiles dans le cadre de processus industriels doivent être traités et stockés définitivement dans le respect de l'environnement et conformément à l'état de la technique.

Ce que l'on entend par état de la technique découle de la définition qui en est donnée à l'actuel art. 3 OLED. Dans le cas des déchets de mercure, l'état de la technique correspond à une chaîne de processus constituée de la récupération du mercure métallique à partir de déchets de mercure (cette étape est supprimée lorsque les déchets sont déjà sous forme de mercure pur), de la transformation aussi complète que possible du mercure métallique en sulfure de mercure (cinabre) et du stockage définitif de ce dernier dans une décharge souterraine. Le stockage du sulfure de mercure dans une décharge à ciel ouvert est interdit en vertu de l'annexe 5, ch. 3.5, OLED. Le stockage définitif dans une décharge souterraine est une solution éprouvée pour divers déchets spéciaux, lorsqu'il s'agit de préserver durablement l'environnement de substances nocives et d'empêcher le public non autorisé d'y accéder.

5.2 Modification de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD)³¹

L'OMoD régit, outre les transports de déchets spéciaux dans le pays et entre pays tiers, à son art. 1, al. 2, let. b, les transports transfrontières de tous les types de déchets. Les dispositions relatives à l'importation de déchets en Suisse se trouvent au chapitre 3, section 3, et commencent par l'exigence d'un accord préalable de l'OFEV (art. 22, al. 1, OMoD). À la section 4 se trouve définie l'obligation de notification préalable pour le transit.

L'objectif de cette exigence d'accord préalable est notamment d'obtenir des informations concernant le genre et le volume de déchets importés, le lieu et la durée de stockage de ces déchets, ainsi que de garantir une élimination respectueuse de l'environnement et répondant à l'état de la technique. Jusqu'ici, lorsque des déchets en provenance de l'étranger parvenaient dans un entrepôt douanier ouvert, un entrepôt de marchandises de grande consommation ou un dépôt franc sous douane³², l'OFEV n'avait pas accès à ce type d'informations et ne pouvait donc pas vérifier si les conditions définies à l'art. 23 OMoD en vue de l'octroi d'un accord préalable étaient remplies. Il était ainsi possible que des déchets soient importés et stockés en Suisse, puis réexportés, sans que les autorités aient donné leur accord. L'adaptation de l'art. 22, al. 1, OMoD permet de s'assurer que les exigences de l'OMoD soient mises en œuvre également pour les déchets importés transitant par un dépôt franc sous douane. En effet, la mise en entrepôt douanier ouvert, en entrepôt de marchandises de grande consommation ou en dépôt franc sous douane sera désormais considérée comme une importation.

Pour les échanges commerciaux portant sur du mercure déclaré comme un déchet, la nouvelle réglementation a pour but d'assurer que la Suisse ne puisse plus servir de pays de transit pour

³¹ Ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets (OMoD) (RS 814.610)

³² Les dépôts francs sous douane sont des dépôts où sont stockées temporairement des marchandises non dédouanées et non imposées. Les marchandises sont transférées de la frontière au dépôt sous le régime du transit. Après ce stockage intermédiaire, elles sont soit définitivement importées, soit acheminées hors du territoire douanier sous le régime du transit. (Source : http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04203/04306/04319/04537/index.html?lang=fr)

acheminer du mercure vers des pays où il sera utilisé de façon contraire aux objectifs fondamentaux de la Convention de Minamata, par exemple pour l'extraction aurifère artisanale.

5.3 Proposition de modification de l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMoD)³³

En plus des révisions de l'OLED et de l'OMoD décrites ci-dessus, un projet de modification de l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMoD) a été élaboré ; cette adaptation vise à introduire dans la liste des déchets deux nouveaux codes pour les déchets de mercure. Pour plus de détails, on pourra se référer aux explications relatives au projet de modification de la LMoD.

³³ Ordonnance du 18 octobre 2005 du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (RS 814.610.1)

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Conformément aux explications figurant dans le message relatif à l'approbation de la Convention de Minamata sur le mercure, la mise en œuvre sur le plan national ainsi que l'accompagnement et le développement de la convention sur le plan international créeront un surcroît de travail au sein de l'OFEV, qui sera compensé en interne par des adaptations apportées aux tâches de l'administration.

6.2 Conséquences pour les cantons

La liste des restrictions et des interdictions est élargie. Les cantons étant en partie chargés de l'exécution de ces nouvelles dispositions, une augmentation de la charge administrative pourrait en découler.

6.3 Conséquences économiques

Les nouvelles interdictions frappant la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou des composés du mercure n'ont que des conséquences modestes pour l'économie ; soit ces interdictions ont d'ores et déjà été mises en œuvre sur la base des dispositions en vigueur et, à la suite de l'adhésion à la Convention de Minamata, une ordonnance du Conseil fédéral les appuie désormais sur la législation relative à l'environnement et aux produits chimiques (produits pharmaceutiques et cosmétiques), soit l'industrie a déjà opté pour des modes de production exempts de mercure (piles). Selon le fabricant de piles suisse, les piles sans mercure ont été testées par divers laboratoires indépendants et adoptées par plusieurs acteurs industriels importants. L'interdiction de principe frappant la commercialisation de produits contenant du mercure ou des composés du mercure pour les utilisations nouvelles remplit par ailleurs aussi une fonction préventive, en diminuant le risque, pour les acteurs économiques, d'investir dans le développement de produits contenant du mercure ou des composés du mercure pour voir ces produits interdits peu après. Sur le plan économique, il n'est par ailleurs pertinent de refuser d'autoriser l'importation de mercure métallique, de composés du mercure ou d'alliages de mercure, chimiquement modifiés ou non, reconditionnés ou retravaillés d'une quelconque manière et destinés à être réexportés, car les lois du marché se chargent elles-mêmes de rendre inintéressant le commerce de produits chimiques en passe d'être abandonnés.

Les régimes d'autorisation applicables à l'importation de mercure métallique, de composés du mercure et d'alliages de mercure ainsi qu'à l'exportation de mercure métallique ne touchent qu'un très petit nombre d'acteurs économiques. Les dispositions applicables sont structurées de façon à réduire au maximum la charge administrative, de sorte qu'elles n'ont d'incidence notable que pour un exportateur, actif dans le secteur des produits chimiques destinés à la recherche.

Quant à la disposition de l'OLED entrant en vigueur début 2018 et prévoyant que le mercure et les composés du mercure devenus inutiles dans le cadre de processus industriels soient considérés comme des déchets de mercure devant être traités et stockés définitivement de manière respectueuse de l'environnement, elle ne touche, à la connaissance de l'OFEV, que deux entreprises de l'industrie chimique. Les processus concernés ont d'ores et déjà été adaptés, de sorte que le mercure excédentaire pourrait encore, en vertu de la législation en vigueur régissant les produits chimiques et les déchets, être commercialisé en tant que marchandise. Les représentants des deux entreprises ont assuré oralement à l'OFEV que ce n'était pas leur intention. Sur l'un des deux sites concernés, l'abandon du procédé à cathode de mercure au profit d'un autre procédé d'électrolyse chlore-alcali va rendre inutile entre 35 et 40 t de mercure provenant des cellules d'électrolyse. Ce mercure a déjà été transformé en sulfure de mercure et éliminé dans une décharge souterraine en Allemagne. Quant à la deuxième entreprise, elle

stocke du mercure jusque là utilisé dans un processus de synthèse chimique. Sur ce deuxième site, les coûts de stockage définitif se montent à quelque 10 000 francs.

Pour une entreprise suisse dont l'activité était à l'origine le recyclage des piles, les nouvelles dispositions assimilant à des déchets de mercure le mercure et les composés du mercure issus du traitement de déchets contenant du mercure comportent des incidences tangibles, quand bien même elles ménagent un délai de transition suffisamment long.

Exploitant le savoir-faire acquis dans le cadre du recyclage des piles usagées, l'entreprise en question a élargi son champ d'activité au traitement de toutes sortes de déchets contenant du mercure. Jusqu'en 2014, le mercure issu de ce traitement était vendu à divers acheteurs dans une diversité de pays. À partir de 2015, l'entreprise a adapté ses pratiques commerciales ; elle a ainsi cessé de vendre le mercure récupéré aux revendeurs, pour réserver ses livraisons aux utilisateurs pouvant attester d'une utilisation légitime (fabricants d'amalgames dentaires, p. ex.). Les entreprises concernées doivent par ailleurs accepter de se soumettre à un audit interne. Compte tenu des efforts fournis et de la situation économique particulière de cette entreprise, l'exportation de mercure aux fins de fabrication de capsules d'amalgame dentaire sera encore possible jusqu'à fin 2027. En outre le DETEC sera habilité à prolonger le délai transitoire au-delà de dix ans sous certaines conditions. À cet effet, il tient compte de la demande de mercure pour l'utilisation dans les amalgames dentaires au sein des Parties à la Convention de Minamata, des mesures prises par lesdites Parties aux fins de la réduction des rejets de mercure lors de l'utilisation d'amalgame dentaire, ainsi que du degré de mise en œuvre de l'abandon définitif de l'utilisation d'amalgame dentaire au sein de l'Union européenne.

L'analyse des répercussions socioéconomiques des nouvelles restrictions imposées pour le plomb dans les objets destinés au grand public a montré pour le marché intérieur européen, d'une part, que les mesures permettent de réduire efficacement le risque encouru par les enfants d'exposition au plomb via le contact avec des objets et, d'autre part, que les coûts liés à ces restrictions sont neuf fois moindres que le bénéfice économique escompté³⁴. Des solutions de rechange ont été identifiées pour la plupart des utilisations et, là où il n'en existe pas (clefs, serrures, instruments de musique, etc.), les objets concernés seront dans un premier temps exemptés des restrictions touchant au plomb et à ses composés. On a pu estimer que les coûts liés à la mise en œuvre des nouvelles restrictions seraient trois fois moindres que le bénéfice économique escompté. La plus grande part des coûts encourus correspondent à la conversion à des solutions exemptes de plomb, ainsi qu'aux travaux d'analyse nécessaires pour vérifier que les valeurs limites sont bien respectées. Il n'y a à cet égard aucune raison de supposer que le rapport coût-bénéfice des nouvelles réglementations soit moins avantageux en Suisse qu'au sein de l'UE.

³⁴ ECHA, 2014. [Final background document](#) on lead and its compounds in articles intended for consumer use.