



31.10.2016

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 : 2016-10-19-0002776

Table des matières

1	Contexte	3
2	Les grandes lignes du projet	5
3	Compatibilité avec la législation de l'Union européenne	6
4	Commentaires relatifs aux diverses dispositions	7
4.1	Polluants organiques persistants (annexe 1.1)	7
4.2	Mercure (annexe 1.7)	7
4.2.1	Points forts	8
4.2.2	Les réglementations pertinentes dans le détail	10
4.2.3	Tableau de correspondances	15
4.3	Substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (annexe 1.10)	16
4.4	Dispositions spéciales concernant les métaux (annexe 2.16)	16
4.4.1	Les dispositions dans le détail	17
5	Modification d'autres actes	19
5.1	Modification de l'ordonnance sur les déchets (OLED)	19
5.1.1	Les dispositions dans le détail	19
5.2	Modification de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD)	20
5.3	Proposition de modification de l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMod)	21
6	Conséquences	22
6.1	Conséquences pour la Confédération	22
6.2	Conséquences pour les cantons	22
6.3	Conséquences pour l'économie	22

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 substance.¹ Fin 2014, le Conseil fédéral soumettait au Parlement son message relatif à l'approbation de la Convention.² Lors de leur vote final du 18 décembre 2015, les Chambres ont approuvé la Convention et autorisé le Conseil fédéral à la ratifier.³ 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. Allant au-delà des exigences minimales fixées dans la Convention, les dispositions qu'il est prévu d'introduire dans notre législation auront pour effet premier d'amener la Suisse à contribuer à la limitation de l'offre mondiale de mercure.

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 à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (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 en continu. 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 dans notre pays. 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. Il est prévu de réglementer les quantités exportées par l'introduction d'une disposition ad hoc dans l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED ; RS 814.600)

Jusqu'à récemment, il n'y avait pas de raison pour que notre pays édicte des prescriptions visant à abaisser l'offre de mercure provenant de Suisse sur le marché mondial, vu d'une part l'absence sur notre sol de gisements de cinabre ou de métaux non ferreux qu'il vaille la peine d'exploiter et dont on puisse tirer du mercure, et vu d'autre part la modicité des quantités de mercure encore utilisées dans certains processus de fabrication, mais qui deviendront superflues dès lors que les processus de fabrication ont été modifiés. Depuis quelques années, toutefois, on tire des quantités considérables de mercure recyclé des déchets contenant du mercure, ce qui constitue donc une source non négligeable. Étant donné l'absence de demande domestique, ce mercure est quasi exclusivement exporté, sous forme de marchandises, ce qui retarde inutilement l'abandon de l'utilisation de mercure tel que visé par la Convention de Minamata. De plus, on part du principe que l'utilisation de mercure dans les pays en développement et les pays émergents s'accompagne en général de rejets importants dans l'environnement. Ce sont là les motifs qui ont amené le Conseil fédéral, dans son message relatif à l'approbation de la Convention de Minamata, à annoncer des mesures par voie d'ordonnances, visant à réduire les exportations de mercure. Les modifications qu'il est prévu d'apporter à l'ORRChim et à l'OLED concrétisent aujourd'hui ces mesures.

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 tout spécialement la santé des enfants, il est prévu de

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).

transposer dans l'ORRChim une disposition de l'annexe XVII du règlement européen REACH, limitant l'utilisation de plomb dans certaines catégories d'articles.^{4 5}

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 POP.^{6 7}

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) 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 restrictions applicables à ces substances (REACH) en ce qui concerne le plomb et ses composés. JO L 104 du 23.4.2015, 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) 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

Suite aux restrictions imposées à l'utilisation de mercure dans les produits et processus et les prescriptions visant à limiter les émissions de mercure émanant d'installations et de processus industriels, les quantités de déchets de mercure produites dans les pays industrialisés (mercure devenu inutile dans le cadre de processus industriels, déchets contenant du mercure, etc.) dépassent la demande de mercure en vue d'utilisations légalement admises. Dans un tel contexte, l'OLED doit être modifiée de façon que le mercure et les composés de mercure provenant des sources énumérées ci-après soient considérés comme des déchets de mercure devant être stockés de façon respectueuse de l'environnement :

- mercure et composés du mercure devenus inutiles 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.

On peut résumer comme suit les modifications devant être apportées à l'annexe 1.7 ORRChim, 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 (excepté 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 en vue d'applications non connues avant le 31 décembre 2017 (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 au 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 ;
- l'exportation d'instruments (ou dispositifs) de mesure, de commutateurs et de relais contenant du mercure (pour le marché de l'occasion) ainsi que d'amalgames dentaires est interdite ;
- l'exportation de mercure nécessite une autorisation ; celle-ci n'est accordée que pour la seule utilisation finale admissible en Suisse, soit l'analyse et la recherche.

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 paraffines chlorées à chaînes courtes passe de 1 à 0.15 % (cf. annexe 1.1).

3 Compatibilité avec la législation de l'Union européenne

Toutes les dispositions de l'ORRChim relatives à la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou des composés du mercure sont compatibles soit avec le droit européen en vigueur⁸, soit avec les propositions de la Commission européenne relatives à une modification du droit européen⁹. Diverses modifications de l'ORRChim pour les produits contenant du mercure ne se fondent pas sur des actes réglementaires européens et portent sur les piles contenant du mercure et sur les amalgames dentaires. La législation suisse interdit la mise sur le marché de piles contenant du mercure ainsi que l'utilisation d'amalgames dentaires. Il convient de la modifier de façon à interdire également la fabrication de ces deux catégories de produits, pour éviter que ce type de produits contenant du mercure, qui ne répondent pas à l'état de la technique et sont interdits de vente en Suisse, ne soient produits à des fins d'exportation vers des États tiers.

Suite aux modifications apportées à l'OLED et à l'ORRChim, il ne sera plus possible d'exporter du mercure métallique et des composés du mercure qu'à des fins d'analyse et de recherche, qui sont les seules utilisations finales de ces substances autorisées en Suisse. Pour les composés du mercure, la Suisse impose des restrictions un peu plus sévères que l'UE, en ce que l'ensemble des composés sont concernés et pas seulement le chlorure de mercure(I), l'oxyde de mercure(II) et le cinabre. Pour le mercure métallique, en revanche, la Suisse se montre moins restrictive que l'UE, qui interdit toute exportation, sans exception¹⁰. Les exportations à des fins d'analyse et de recherche ne représentent toutefois qu'un volume restreint et sont dès lors compatibles avec les objectifs de la Convention de Minamata.

Les modifications apportées à l'ORRChim et à l'OLED contribuent à la réduction de l'offre de mercure dans le monde et, par ce biais, à la protection de la santé humaine et de l'environnement. Une réduction des émissions et des rejets de mercure dans le monde s'inscrit par ailleurs dans l'intérêt bien compris de notre pays : la consommation de poisson importé constitue la première source d'exposition de la population suisse 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 sur les obstacles techniques au commerce (LETC, 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 chap. 4.2, et à la modification de l'OLED, au chap. 5.2.

En ce qui concerne les modifications des dispositions actuelles relatives aux paraffines chlorées à chaîne courte (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 quant au 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 chap. 4.1 et 4.3.

⁸ Cf. rapport explicatif concernant la modification de l'ORRChim du 1^{er} juillet 2015 (à télécharger depuis le [communiqué de presse du 1.7.2015](#)).

⁹ Proposition du 2.2.2016 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au mercure et pour l'abrogation du règlement (CE) n° 1102/2008 (COM(2016) 39 final).

¹⁰ Règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance, JO L 304 du 14.11.2008, p. 75.

4 Commentaires relatifs aux diverses dispositions

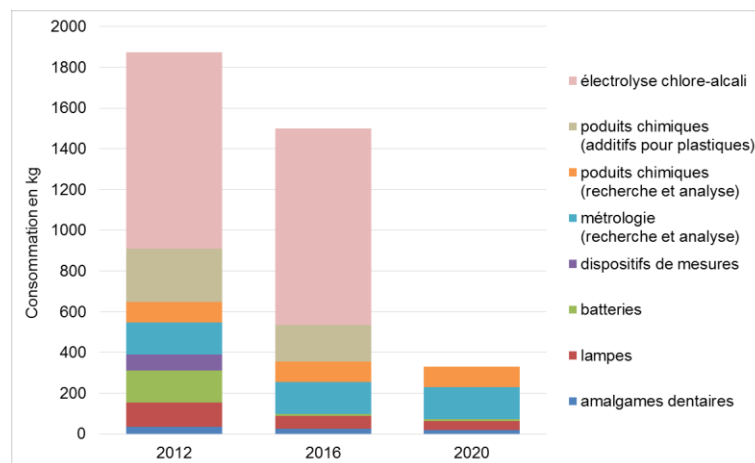
4.1 Polluants organiques persistants (annexe 1.1)

Lors de la dernière modification de l'ORRChim, les dispositions relatives aux paraffines chlorées à chaînes courtes (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) 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 du ch. 2, al. 1^{bis} et 2 de l'annexe 1.1. Des analyses effectuées par le laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (EMPA), portant sur les PCCM disponibles en Suisse, ont montré qu'elles contiennent entre 0,1 et 0,5 % de PCCC. Cela signifie qu'aucun effort supplémentaire n'est pour l'heure requis de la part des fabricants pour abaisser les teneurs en PCCC dans les PCCM, de manière 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 6 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 aura été utilisée en Suisse en 2016. D'ici la fin 2016, la transition technologique sera achevée dans l'électrolyse chlore-alcali, ce qui permettra de diminuer la consommation 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 se fondent 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).

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



¹¹ [Règlement \(UE\) 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.

De 2010 à 2013, on a par ailleurs enregistré une certaine demande de mercure 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, aux fins d'exportation. 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 ont été exportés chaque année entre 2011 et 2014, à destination de différents pays et à des fins largement inconnues. Il s'agissait principalement de mercure recyclé, issu de déchets importés contenant du mercure. La réduction de ces flux de mercure, resp. le stockage définitif respectueux de l'environnement du mercure issu de déchets, constitue l'objectif de la présente modification de la législation sur les déchets¹³.

4.2.1 Points forts

Les informations présentées ci-après montrent que les mesures réglementaires et l'autorégulation des acteurs du secteur permettent de maintenir à un faible niveau la demande de mercure, qu'il 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 clause interdisant la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou des composés du mercure pour les nouvelles utilisations. Il convient par ailleurs d'interdire la fabrication et l'exportation de produits contenant du mercure dont la vente et l'utilisation sont interdites dans le pays. De plus, l'ORRChim ne contient aucune disposition concernant la supervision des flux transfrontières de mercure métallique, de composés du mercure et d'alliages de mercure. Or la Convention de Minamata l'exige tout au moins pour le mercure métallique. Nous présentons ci-après la motivation et les conséquences des principales nouveautés de l'annexe 1.7.

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 (ch. 2, al. 1, en relation avec le ch. 7, al. 1, version en vigueur de l'annexe 2.15 ORRChim). 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 les décharges, où elles peuvent libérer le mercure qu'elles contiennent. Les dispositions de la Convention de Minamata interdisent certes la production de piles contenant du mercure ou des composés du mercure à compter de 2020, mais ménagent 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, CM). 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 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 a d'ores et déjà communiqué à l'OFEV qu'il n'encourrait aucun désavantage concurrentiel suite à cette interdiction.

4.2.1.2 Interdiction d'exportation d'amalgames dentaires

Pour des raisons d'ordre environnemental, l'utilisation d'amalgames dentaires est en principe interdite en Suisse (ch. 1.2, let. b, version en vigueur de l'annexe 1.7 ORRChim). L'ORRChim n'impose en revanche aucune restriction à la mise sur le marché, à la fabrication et donc à l'exportation d'amalgames dentaires. À l'étranger, les cabinets dentaires n'utilisent souvent aucun dispositif ou pas de dispositif adéquat pour collecter les déchets d'amalgame dentaires, si bien qu'une grande partie des amalgames utilisés aboutissent dans l'environnement. Afin de préserver une desserte médicale adéquate dans les pays en développement, la Convention de Minamata prévoit un abandon progressif

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

des amalgames dentaires (art. 4, par. 3 en relation avec l'annexe A, 2^e partie, CM). Pour permettre à d'autres matériaux d'obturation offrant pour l'heure encore un rapport coût-bénéfice moins avantageux que les amalgames dentaires de s'imposer sur les marchés mondiaux, il faudrait en principe restreindre l'offre d'amalgames dentaires. C'est pourquoi la proposition de modification de l'ORRChim prévoit d'interdire l'exportation d'amalgames. Étant donné l'arrêt récent de la production indigène, la fabrication de capsules d'amalgame dentaire (pour la demande très faible existant en Suisse) ne sera pas reprise, et il n'y aura pas d'importation de capsules aux fins de réexportation.

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

Une autre mesure proposée est d'interdire pour le principe 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 exemptions 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, CM). 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 (ch. 1.2, let. d, en relation avec le ch. 2.2 de la version en vigueur de l'annexe 1.7 ORRChim). La Suisse remplit déjà ici 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 avant l'entrée en vigueur de la Convention (art. 5, par. 7, CM). Il est d'ailleurs prévu d'introduire au sein de l'UE des réglementations équivalentes à celles prévues ou déjà définies en Suisse, que ce soit pour les « nouveaux produits » ou les « nouveaux processus »¹⁴. 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.

4.2.1.4 Régime de l'autorisation pour l'importation des « matières premières »

Alors que le message du Conseil fédéral relatif à la Convention de Minamata sur le mercure appelle les acteurs économiques à réduire les exportations de mercure issu du recyclage de déchets, il ne faudrait pas que ceux-ci exploitent leurs contacts commerciaux existants pour continuer les exportations de mercure métallique obtenu par importation. Suite à la demande d'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, 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. Et pour prévenir tout éventuel contournement de la réglementation, il convient de soumettre aussi à autorisation les importations de composés du mercure et d'alliages au mercure. Comme il est prévu d'exempter du régime d'autorisation les importateurs de mercure métallique, de composés du mercure et d'alliages au 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, CM) et de s'assurer, lors d'importations à partir d'États non Parties à la

¹⁴ Proposition du 2.2.2016 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n 1102/2008 (COM(2016) 39 final).

¹⁵ L'exception vaut également pour les substances et préparations destinées à la fabrication de produits chimiques destinés à l'analyse et à la recherche.

Convention, que soit produite une attestation quant à l'origine du mercure concerné (art. 3, par. 8, CM).

4.2.1.5 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, CM) ou d'une notification générale (art. 3, par. 7, CM). 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. L'utilisation dans le cadre d'expériences scientifiques et de travaux de recherche et d'analyse est la seule utilisation finale autorisée du mercure métallique en tant que tel, et le projet de réglementation spécifie que les exportations ne sont possibles qu'en vue de ces seules utilisations. 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, CM). 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.

Pour ce qui est des composés du mercure, il n'y a pas lieu, au contraire des 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 notifiés par l'OFEV en vertu de l'ordonnance PIC (OPICChim, RS 814.82). La procédure de consultation relative à la modification ad hoc de l'OPICChim s'est achevée le 15 septembre 2016.

Afin de permettre aux entreprises actives dans la production de mercure recyclé de s'adapter dans les meilleures conditions possibles à la nouvelle législation, il convient de ménager une période de transition durant laquelle il restera possible d'autoriser les exportations de mercure destiné à l'entretien des appareils de soudage en continu ou à la production d'amalgames dentaires et de lampes à décharge, 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. Il faut bien reconnaître toutefois que même avec le système d'exportations contrôlées, il n'est guère possible depuis la Suisse de contrôler l'usage qui est fait du mercure dans le pays importateur, si bien que l'on ne dispose pas de garantie absolue quant à l'utilisation qui sera effectivement faite du mercure exporté.

4.2.1.6 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 réglementations pertinentes 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 indis-

pensable de faire une révision totale de cette annexe. L'idée de la « liste des utilisations interdites » a été retenue, 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. Pour permettre de reconnaître plus facilement quelles dispositions ont été reprises de la législation en vigueur et quelles autres sont nouvelles, nous avons inséré un tableau des correspondances à la fin de ces explications (cf. ch. 4.2.3). La nouvelle mouture de l'annexe 1.7 doit entrer en vigueur le 31 décembre 2017. L'interdiction de la mise sur le marché des commutateurs et relais contenant du mercure entrera en vigueur le 1^{er} mai 2018 et l'exportation d'amalgames dentaires sera interdite à compter du 1^{er} janvier 2021.

4.2.2.1 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 (ch. 3, al. 1, let. a, annexe 2.18), certaines machines, grosses installations, moyens de transport et autres équipements similaires (ch. 3, al. 1, let. b, annexe 2.18), les appareils et les pièces de rechange pour lesquels les annexes III et IV de la directive LdSD¹⁶ prévoient qu'ils peuvent comporter des parties contenant du mercure (ch. 3, al. 1, let. c, annexe 2.18), ainsi que les pièces détachées destinées aux composants d'appareils contenant du mercure (ch. 8, al. 3, annexe 2.18). 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, CM).

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 au ch. 1.1, al. 2, let. c, annexe 1.7. 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. 3, let. a ne s'appliquent pas aux équipements nécessaires à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de la Suisse (renvoi au ch. 3, al. 1, let. a, annexe 2.18) ni à certains commutateurs et relais destinés à des instruments de surveillance et de contrôle, conformément à l'annexe IV de la directive LdSD¹⁷ (renvoi au ch. 3, al. 1, let. c, annexe 2.18, ORRChim), ni, selon le ch. 1.2, al. 3, let. b, aux pièces de rechange, lorsqu'il n'existe pas de substitut exempt de mercure.

Aucun fabricant ne semble actuellement produire de commutateurs et de relais contenant du mercure en Suisse. On continue néanmoins d'en trouver parfois dans l'assortiment de quelques grossistes en composants électriques ou de fournisseurs spécialisés de composants destinés aux équipements de signalisation et de surveillance. L'interdiction de production et de mise sur le marché doit entrer en vigueur après échéance d'un délai transitoire de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle mouture de l'ORRChim, agendée pour le 1^{er} novembre 2017, soit le 1^{er} mai 2018.

4.2.2.2 Interdiction des produits cosmétiques contenant des composés du mercure

En vertu de l'art. 35, al. 4, let. a de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs, RS 817.02), le département fédéral de l'intérieur (DFI) précise les substances admises dans les produits cosmétiques. L'ordonnance du DFI sur les cosmétiques (OCos, RS 817.023.31) interdit l'adjonction de composés du mercure dans les produits cosmétiques (n° 221, annexe 4, OCos), sauf dans les cas énumérés à l'annexe 3. L'annexe 3 mentionne le phénylmercure et ses sels (y compris 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,

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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, CM), 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 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.

4.2.2.3 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'ORRChim, 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.

4.2.2.4 Interdiction de produits contenant du mercure ou des composés 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 préparations contenant du mercure ou des composés du mercure destinées à servir de matières auxiliaires dans des procédés industriels de fabrication sont régies par le ch. 3.1, let. c, en relation avec le ch. 1.2, al. 5.

Sur demande dûment justifiée, l'OFEV peut, en se fondant sur l'art. 25 de la loi 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.

4.2.2.5 Autorisation d'importation

Les nouvelles dispositions de l'annexe 1.7 ORRChim régissant les importations prévoient que toute importation de mercure métallique¹⁸, de composés du mercure et d'alliages au mercure requiert une autorisation de l'OFEV (ch. 1.4.1, al. 1). Une autorisation d'importation est par ailleurs également requise pour la mise en entrepôt douanier ouvert¹⁹, en entrepôt de marchandises de grande consommation ou en dépôt franc sous douane²⁰ (ch. 1.4.1, al. 2). Une autorisation d'importation 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 mé-

¹⁸ Selon l'art. 3, § 1, let. a de la Convention de Minamata, le terme « mercure » désigne également les mélanges de mercure avec d'autres substances, y compris 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).

¹⁹ 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)

²⁰ 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. A la fin de l'entreposage temporaire, elles peuvent être importées définitivement ou acheminées hors du 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)

tallique, 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 du pays exportateur une attestation selon laquelle le mercure ne provient ni de l'extraction primaire de mercure, ni de la production de chlore-alcali (ch. 1.4.3, let. c). Cette exigence d'une autorisation est reprise d'une disposition de la Convention de Minamata (art. 3, par. 8, CM).

Une autorisation d'importation est accordée sur demande. La demande doit comporter au moins le nom et l'adresse du demandeur, resp. 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 au sens de l'art. 56 (et de la loi sur les douanes du 18 mars 2005 (LD, RS 631.0) (ch. 1.4.6, al. 3). 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 le 31 décembre 2017.

4.2.2.6 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 de 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

4.2.2.7 Interdictions d'exportation

Le droit en vigueur interdit la mise sur le marché d'instruments 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, let. a 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 exportation d'instruments 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, CM) 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.

L'interdiction d'exporter des amalgames dentaires est inscrite au ch. 2.1, let. b du projet de modification. Étant donné que l'on ne produit plus d'amalgames dentaires en Suisse, l'interdiction d'exporter touche uniquement les commerçants. Les exportations d'amalgames dentaires devront cesser au moment où les exportations de mercure destiné à leur fabrication seront interdites, soit à compter du 1^{er} janvier 2021. Ne peuvent pas non plus être autorisées au sens du ch. 2.2.2, al. 1, les pochettes soudées de mercure (Hg-pads), utilisées pour la fabrication de capsules d'amalgame dentaire.

4.2.2.8 Autorisation d'exportation

Le projet de modification de l'annexe 1.7 de l'ORRChim prévoit que l'exportation de mercure métallique²¹ 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)²². 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 à une autorisation se fonde elle aussi sur une disposition de la Convention (art. 3, par. 6, al. b, ch. i, CM).

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 (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, il convient d'indiquer que l'exportation de mercure requiert une autorisation de l'OFEV au sens de cette annexe (ch. 2.2.5, al. 1, let. a). De plus, il convient d'indiquer le numéro qui aura été communiqué à l'exportateur après l'octroi de l'autorisation (ch. 2.2.5, al. 1). 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 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, en vertu de l'art. 56 de la loi sur les douanes du 18 mars 2005 (LD, RS 631.0), de reporter le numéro de l'autorisation d'exportation dans l'inventaire (ch. 2.2.5, al. 3). Une autorisation d'exportation doit être conservée cinq ans (ch. 2.2.5, al.1, let b).

Les dispositions relatives à l'autorisation d'exportation entreront en vigueur le 31 décembre 2017. Sous réserve de l'approbation de l'État importateur, l'OFEV continuera jusqu'au 31 décembre 2020 d'autoriser les exportations de mercure aux fins de fabrication de lampes à décharge et d'amalgames dentaires, ainsi que d'entretien de machines de soudage en continu (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 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).

4.2.2.9 Interdictions d'emploi

Outre les interdictions d'utilisation formulées au ch. 1.2, let. a de l'annexe 1.7 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

²¹ 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.

²² Ce consentement peut être exprimé par écrit (art. 3, § 6, CM) ou prendre la forme d'une notification générale adressée au Secrétariat de la Convention de Minamata (art. 3, § 7, CM).

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 commercialisation. Des dispositions transitoires pour l'utilisation de mercure métallique, de composés du mercure ou d'alliages au 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 (ch. 1.2, let. c de l'actuelle annexe. 1.7, 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 (ch. 1.2, let. d de l'annexe 1.7 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 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 Suisse²³.

4.2.3 Tableau de correspondances

Le tableau ci-après montre quelles dispositions sont reprises sans modification quant au fond de la législation en vigueur et quelles autres sont nouvelles.

Tableau de correspondances entre la nouvelle version et la version en vigueur de l'annexe 1.7

Nouvelle version	Version en vigueur
Ch. 1.1, al. 1	Ch. 1.1, al. 4
Ch. 1.1, al. 2, let. a – b	Ch. 1.1, al. 1 – 2
Ch. 1.1, al. 2, let. c	-
Ch. 1.1, al. 2, let. d, Nr. 1 à 3	Ch. 1.1, al. 3
Ch. 1.1, al. 2, let. d, Nr. 4 à 5	-
Ch. 1.1, al. 2, let. e	-
Ch. 1.1, al. 3	Ch. 1.1, al. 5
Ch. 1.1, al. 4	Ch. 1.1, al. 6
Ch. 1.2, al. 1	Ch. 2.1, al. 3
Ch. 1.2, al. 2	Ch. 2.1, al. 1
Ch. 1.2, al. 3	-
Ch. 1.2, al. 4	Ch. 2.1, al. 2
Ch. 1.2, al. 5	-
Ch. 1.3 – 1.5	-
Ch. 2	-
Ch. 3.1, let. a, Nr. 1	Ch. 1.2, let. a
Ch. 3.1, let. a, Nr. 2	-
Ch. 3.1, let. b	Ch. 1.2, let. b

²³ A la différence de la Convention de Minamata (art. 5, § 3 en relation avec l'annexe B, 2^e partie, CM) l'annexe 1.7 de l'ORRChim, en accord avec les directives de l'UE, ne réglemente pas la production de polyuréthane à l'aide de catalyseurs contenant du mercure comme un processus de production. Les composés de phénylmercure utilisés comme additifs de fabrication demeurent dans le produit fini et sont déjà soumis à une interdiction de (première) mise sur le marché en tant que substances et composants de préparations et d'objets (ch. 1.1, al. 4 et 5 en relation avec le ch. 3, al. 3 de l'annexe 1.7 en vigueur). Il est par ailleurs interdit de les fabriquer et de les utiliser pour produire des préparations et objets (ch. 1.2, let. a de l'annexe 1.7 en vigueur).

Nouvelle version	Version en vigueur
Ch. 3.1, let. c	Ch. 1.2, let. c à d
Ch. 3.2	Ch. 2.2
Ch. 4.1, al. 1 à 3	Ch. 3, al. 1 à 3
Ch. 4.2	-

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 en vente 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) 2016/1179²⁵), ce sera également le cas pour le plomb élémentaire (9^e APT au règlement CLP). On a pu montrer pour le plomb et ses composés qu'ils 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) 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 ces objets présentent une teneur en plomb ou ses composés (exprimé en tant que métal) de 0.05 % masse ou plus, et

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. 1-1355.

²⁵ Règlement (UE) 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 \(UE\) 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.

- ces objets ou des parties accessibles de ces objets 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 (CER) 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 en 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 taux de libération n'excède pas la valeur limite, on pourra continuer de commercialiser cet objet malgré une concentration en plomb égale ou supérieure à 0.05 % masse.

Autre élément essentiel de cette limitation, il convient 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 en saillie 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, au ch. 3^{ter} de l'annexe 2.16. Selon le ch. 3.2^{ter}, al. 1, la mise sur le marché d'objets contenant du plomb ou ses composés (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. 3.4^{ter}, 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 dispositifs électriques et électroniques et aux objets recouverts de peintures ou de vernis contenant du plomb (ch. 3.2^{ter}, al. 2). Sont également exemptés les objets contenant du plomb soumis à des exigences spécifiques en vertu de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs, RS 817.02), (ch. 3.3^{ter}). 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).

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.

Le ch. 3.4^{ter}, al. 1 exempte une série d'autres objets de l'interdiction de mise sur le marché, par analogie au règlement (UE) 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 au laiton), ainsi que d'objets dont la petite taille signifie que l'exposition au plomb est minime (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, statuettes 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 exempte 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'écoulement du délai transitoire. En vertu du ch. 7, al. 1^{bis}, cette date est fixée au 1^{er} novembre 2018 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.

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'article 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 par an en moyenne ont été exportés de Suisse. Les déchets récoltés en Suisse 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. Si l'exportation de mercure recyclé n'occasionne pas de rejets supplémentaires de mercure dans l'anthroposphère, le risque subsiste lorsqu'il est vendu à des intermédiaires, comme cela a été le cas entre 2011 et 2015, qu'il soit utilisé pour l'extraction aurifère artisanale et que, par ce biais, il aboutisse dans sa quasi-totalité dans l'environnement. Mais même lorsque le mercure est destiné à une utilisation finale dans des produits et des procédés industriels, son emploi retarde inutilement l'élimination progressive du mercure, telle que visée par la Convention de Minamata. Par ailleurs, notamment dans les pays en développement et les pays émergents, il faut partir du principe qu'une bonne partie du mercure utilisé est rejeté dans l'environnement, du fait de processus mal contrôlés et de modes d'élimination inappropriés. Les exportations suisses sont donc contraires à l'objectif visé par la Convention, qui est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure.

Du fait de l'actuelle conversion de la seule installation d'électrolyse chlore-alcali utilisant encore le procédé à cathode de mercure, 40 000 kg de mercure ou presque vont devenir excédentaires. Une deuxième entreprise chimique stocke par ailleurs plusieurs tonnes de mercure qui étaient utilisées jusqu'il y a peu comme matière auxiliaire d'un procédé de synthèse chimique. Or la Convention de Minamata interdit la mise sur le marché du mercure excédentaire provenant de la mise hors service d'usines de chlore-alcali (art. 3, par. 5, al. b, CM).

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 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 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

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

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

statut de déchet également au mercure et aux composés du mercure issus du traitement de ce type de déchets. En vertu du ch. 3, le mercure ou les composés du mercure qui ne sont plus requis dans le cadre de processus industriels sont eux-mêmes 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'article 25 du titre « Dispositions générales » et d'ajouter un nouvel article 25a, intitulé « Déchets de mercure ». Cet article 25a prévoit que les déchets de mercure soient traités et stockés de manière respectueuse de l'environnement et conformément à l'état de la technique. Sont exemptés de cette disposition les utilisations qui restent autorisées aux termes de l'ORRChim.

Pour plusieurs raisons, la décision a été prise de renoncer à prescrire un mode d'élimination concret. D'une part, il importe d'harmoniser dans la mesure du possible la présente réglementation avec les directives européennes, pour éviter de préjudicier les entreprises suisses par rapport à leurs concurrentes européennes. Étant donné que les dispositions européennes en la matière sont en cours de révision³¹, et que leur contenu concret n'est pas définitivement fixé, une seconde révision des dispositions suisses en la matière pourrait s'avérer nécessaire. D'autre part, cette approche offrirait une plus grande flexibilité, en permettant d'adapter la pratique en matière d'autorisation 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 de l'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, 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)³²

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

L'objectif de cette exigence d'accord préalable et de notification est d'obtenir des informations concernant le genre et le volume de déchets importés, le lieu et la durée de séjour 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 douane³³, 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 étaient remplies en vue de l'octroi d'un accord préalable. 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, permet de s'assurer que les exigences de l'OMoD soient mises en œuvre également pour les déchets 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 achemi-

³¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 du 2.2.2016 (COM (2016) 39 final).

³² Ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD) du 22 juin 2005 (RS 814.610).

³³ 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)

ner 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)³⁴

En même temps que les modifications de l'OLED et de l'OMoD, décrites ci-dessus, un autre projet a été déposé concernant une modification de l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMoD), visant 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.

³⁴ Ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets du 18 octobre 2005 (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 nécessiteront la création de deux postes supplémentaires au sein de l'OFEV, qui seront compensés 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 pour l'économie

Les nouvelles interdictions frappant la mise sur le marché de produits contenant du mercure ou de 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, suite à 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 les fabricants de piles suisses, les piles sans mercure ont été testées par divers laboratoires indépendants et adoptées par plusieurs acteurs industriels importants. Quant à l'interdiction prévue pour les exportations d'amalgames dentaires, elle affectera uniquement quelques vendeurs, puisque l'on ne fabrique plus d'amalgames en Suisse. Le seul fabricant suisse de produits dentaires est un pionnier dans le domaine des composites, un matériau d'obturation constitué de résines synthétiques et de particules de remplissage en quartz, verre ou céramique. La part des amalgames au chiffre d'affaires total réalisé sur les matériaux de restauration dentaire était déjà relativement basse par le passé. 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. Quant à refuser d'autoriser l'importation de mercure métallique, de composés du mercure ou d'alliages au mercure, chimiquement modifiés ou non, reconditionnés ou retravaillés d'une quelconque manière et destinés à être réexportés, cela n'a pas grand sens au plan économique, car les lois du marché se chargent par 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 au 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 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 de manière respectueuse de l'environnement, elle ne touche, à la connaissance de l'OFEV, que deux groupes chimiques. Un des processus concernés a toutefois d'ores et déjà été adapté et le deuxième est en passe de l'être, 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 groupes 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. Sur la base d'un prix du marché d'environ 50 000 CHF par tonne, il serait possible d'obtenir auprès de revendeurs l'équivalent de 30 à

50 % de ce prix, ce qui représenterait un bénéfice d'un demi-million à un million de francs. Toutefois, le mercure sera non pas vendu mais stocké de manière respectueuse de l'environnement, ce qui représentera un coût d'environ 100 000 francs (base : 2000 CHF par t de mercure pour le stockage sous forme de sulfate de mercure³⁵). Quant au deuxième groupe industriel, il stocke du mercure jusque là utilisé dans un processus de synthèse chimique. Sur ce deuxième site, les coûts de stockage se montent à quelque 10 000 francs.

Pour une entreprise suisse dont la seule 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, parallèlement aux activités de la Suisse en lien avec son adhésion à la Convention de Minamata, l'entreprise a adapté ses pratiques commerciales. Dès 2015, 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. Si ces efforts sont louables, un système d'exportations contrôlées sous la propre responsabilité des entreprises est peu prévisible et difficile à superviser de manière fiable.

Les modifications importantes pour l'orientation de l'entreprise sont d'une part les définitions proposées à l'art. 3, let. f^{bis}, OLED pour les déchets de mercure, mais également l'obligation, formulée à l'art. 25a OLED, d'éliminer les déchets de mercure de manière respectueuse de l'environnement. Elles signifient pour cette entreprise qu'elle ne pourra plus à l'avenir exporter de mercure recyclé en vue de son utilisation dans divers processus et produits, et devra renoncer par là même à une fraction non négligeable de son chiffre d'affaires : la différence entre le prix de vente du mercure et le produit pouvant être généré via une élimination du mercure respectueuse de l'environnement est estimée à un million de francs environ. Cette PME sera difficilement à même de compenser une perte de cette ampleur par des gains d'efficacité ou des mesures touchant le personnel. Elle n'en a pas moins déjà pris les devants en investissant dans des technologies d'élimination écologiques (développement et construction d'installations destinées à convertir le mercure métallique en sulfate de mercure, un matériau stable).

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 escompté³⁶. 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.

³⁵ COWI/BIPRO, 2015. Study on EU Implementation of the Minamata Convention on Mercury. Final Report. Prepared for the European Commission.

³⁶ ECHA, 2014. [Final background document](#) on lead and its compounds in articles intended for consumer use.