



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

**EVALUATION DE LA LEGISLATION NATIONALE EN MATIERE DE GESTION DE
MERCURE A MADAGASCAR**

Mai 2016

TABLE DES MATIERES

I-	CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'ETUDE.....	3
II-	OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS.....	3
III-	METHODOLOGIE DE TRAVAIL.....	3
IV-	L'ETAT DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE LIE A LA GESTION DE MERCURE A MADAGASCAR.....	2
	IV.1 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur environnement.....	2
	IV.2 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur de l'industrie.....	7
	IV.3 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur du commerce.....	8
	IV.4 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur de la Santé.....	9
	IV.5 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur minier.....	9
	IV.6 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans Le secteur douanier.....	9
	V. RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET DE RÉGLEMENTATION POUR LA GESTION DE MERCURE A MADAGASCAR.....	10
	CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS.....	13
	ANNEXES.....	14

I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'ETUDE

L'effet hautement toxique du mercure sur la santé humaine et à l'Environnement amène la Communauté Internationale sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement à l'élaboration et à l'adoption d'un instrument juridique international à caractère contraignant dénommé « Convention de Minamata » dont les prémices avaient été déjà initiées par le Comité de négociation intergouvernemental en 2010. Après l'adoption de l'instrument en 2013, la Convention de Minamata sur le mercure a été ouverte à la signature à partir du 10 octobre 2013 pendant la conférence des plénipotentiaires sur le mercure au Japon. Madagascar figure parmi les pays signataires de la Convention pendant la conférence. Par la suite, le pays a ratifié la Convention en 2014 par la loi n°2014-028 du 10 Décembre 2014 et le décret n°2014-1968 du 30 décembre 2014 portant ratification de la Convention de Minamata sur le mercure.

L'évaluation de la législation nationale sur le mercure figure parmi l'un des axes prioritaires des activités de l'Evaluation Initiale de la Convention de Minamata à Madagascar. C'est pour cette raison que le Gouvernement de la République de Madagascar, à travers le Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts, a bénéficié d'un appui financier du FEM et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) afin de mettre toutes les dispositions nécessaires visant à réduire les émissions de mercure très toxiques pour la santé humaine et l'environnement, mais aussi la production et les utilisations du mercure, en particulier lors de la fabrication de produits et lors des processus industriels. D'où la justification de l'entreprise de cette étude pour connaître d'emblée l'état de la législation concernant ou à défaut, celui pouvant concerner les rejets du mercure dans l'environnement au niveau des différents secteurs.

II-OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS

En ce qui concerne l'objectif de l'étude, l'évaluation de l'état de la législation nationale relative à la gestion de mercure, ses composés et ses déchets constitue la finalité de la présente mission. Cette évaluation doit passer par le recensement et l'analyse du cadre juridique national. Celle-ci ne devrait pas se focaliser uniquement sur le mercure proprement dit mais doit prendre en compte également l'analyse des autres textes sectoriels qui peuvent se rattacher directement ou indirectement à l'étude ciblant des domaines précis pouvant être à l'origine de rejets de mercure ou qui peuvent régir ces rejets. A l'issue du recensement des textes, de l'analyse de leurs dispositions et de la connaissance de l'état de la législation dans son ensemble ainsi que la disponibilité des informations sur les dispositions légales en vigueur, des pistes de solutions tendant vers les axes ci-après seront proposées :

- Adoption du cadre légal sur la gestion de mercure à défaut de législation régissant le domaine ;
- Propositions de nouvelles réglementations pour combler le vide juridique ou les lacunes à l'endroit de la législation en vigueur en matière de gestion écologiquement rationnelle de mercure et ses déchets ;
- Adoption de nouvelles réglementations en ce qui concerne les sources pouvant être à l'origine de rejets de mercure et la production de déchets à défaut de celles-ci.

III- METHODOLOGIE DE TRAVAIL

La méthodologie de travail suit la logique des termes de référence et la proposition méthodologique proposée par le Cabinet et acceptée par le client et qui se conforme à l'étape principale suivante :

Phase 1 : La Préparation Objectifs :

Prendre connaissance de l'offre, faire une étude bibliographique, identifier les sources des informations d'ordre législatif et des données concernant la problématique de gestion de mercure et faire l'inventaire des ressources existantes et collecter.

Résultats attendus :

Disponibilité des informations et des données liées à la problématique de mercure notamment d'ordre législatif.

- Phase 2 : La réalisation**
- Objectifs :**
Collecter et vérifier les informations et les données liées à la problématique de mercure.
- Démarche et méthode de travail :** descente sur terrain, rencontre avec les personnes détenteurs des informations et visite des institutions concernées par la problématique du mercure afin d'évaluer la législation nationale en matière de gestion de mercure et de déterminer les lacunes et les besoins.
- Hypothèse de réussite :** disponibilité des personnes détenteurs des informations et les responsables des institutions concernées.
- Résultats attendus :**
Toutes les informations sur la législation en vigueur relative à la gestion de mercure et ses déchets à Madagascar sont collectées.
- Phase 3 : Traitement des données et rédaction de la version draft des livrables**
- Les objectifs :** Rédaction des travaux de consultance et remise des livrables
- Démarche et méthode de travail :** analyse des données et la fiabilité des informations et compilation, rédaction de la version draft du rapport de consultance, présentation de ce rapport et rectification selon les recommandations des membres de Comité de mise en œuvre de la Convention de Minamata.
- Hypothèse de réussite :** Fiabilité des données et abondance des recommandations de la part des membres de Comité.
- Résultats attendus :**
La version draft du rapport et propositions de réglementations nécessaires à élaborer pour combler le vide juridique en matière de gestion écologiquement rationnelle de mercure et les déchets contenant de mercure à Madagascar sont élaborées.
- Phase 4 : Remise des livrables**
- Objectifs :** Finalisation du document final après la présentation à l'atelier de validation final et remise des livrables.

IV. L'ETAT DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE LIE A LA GESTION DE MERCURE A MADAGASCAR

IV.1 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur environnement

➤ Loi n°2015-003 du 19 février 2015 portant Charte de l'Environnement malagasy actualisée

A Madagascar, c'est la loi n°2015-003 du 19 février 2015 portant Charte de l'Environnement malagasy actualisée qui fixe la gestion de l'Environnement en général.

Certes, les dispositions de la loi citée ne traitent pas particulièrement le cas de mercure en tant que substance nocive et polluante. Toutefois, il est d'importance capitale de signaler les rôles de la Convention internationale dans la résolution des problèmes environnementaux d'ordre mondial.

Les dispositions du préambule de la Charte de l'Environnement malagasy actualisée réaffirme que :

« La participation du pays à la résolution des problèmes environnementaux d'ordre mondial se traduit par le respect des engagements internationaux à travers la mise en œuvre effective des Conventions internationales environnementales ratifiées ».

Par ailleurs, le même préambule énonce que « Tous les textes législatifs, les politiques, plans, programmes et projets sectoriels doivent tenir compte :

- de la gestion des différentes sources de pollution ;
- des risques sanitaires liés à l'environnement ».

Ainsi, les dispositions générales pouvant concernées la gestion des déchets et les rejets des substances polluantes dans l'environnement sont énoncées dans le titre III de ladite loi comme étant des droits et obligations.

L'article 6 de la loi n°2015-003 du 19 février 2015 stipule que : « Toute personne a le droit fondamental de vivre dans un environnement sain et équilibré ».

L'article 8 : Il est du devoir de chacun de veiller à la protection du cadre dans lequel il vit, de prendre part à la gestion de l'Environnement à travers la protection, la conservation, la valorisation, la restauration.

L'article 14 : Par application du principe de participation du public, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses. Le public doit être impliqué dans les décisions dans le cadre des mesures législatives efficaces. Il a également la faculté de participer à des décisions.

A l'issue de l'analyse des dispositions de la loi-cadre régissant l'environnement à Madagascar dont quelques dispositions de base ont été citées, il a été constaté qu'il n'existe pas de disposition particulière relative à la gestion du mercure ou des produits contenant du mercure. Toutefois, le droit à l'environnement sain est reconnu et l'obligation de chacun, qu'il soit personne physique ou morale de s'abstenir à tout acte pouvant engendrer des préjudices ou polluer le milieu environnant y compris la santé humaine est à proscrire.

➤ **Décret n° 2003-464 du 15 avril 2003 portant classification des eaux de surface et réglementation des rejets d'effluents liquides**

Les dispositions du présent décret a pour objet la classification des eaux de surface et la fixation des normes de rejet d'effluents aqueux dans le milieu naturel. Il s'applique à tous les établissements publics ou privés et à tous les secteurs d'activités économiques. Les normes pour les déversements des effluents liquides sont prescrites par l'article 5. Les normes minimum pour le déversement des métaux contenus dans les boues d'épuration sont stipulées à l'article 10. Le cas de mercure est considéré dans les dispositions de ce décret. Toutefois la prise en compte des autres milieux récepteurs pour la fixation des valeurs limites de rejet doit faire l'objet d'autres textes selon l'article 8 du présent décret.

Même, si la valeur limite de rejet de mercure ne concerne que le rejet des eaux usées et les épandages de boues issues de traitement d'eaux usées, les autres sources ne sont pas citées.

Les modes opératoires d'échantillonnage de contrôles sont stipulés par l'article 7 du décret n° 2003-464 du 15 avril 2003 mais l'autorité habilitée pour faire ce contrôle n'est pas définie par le texte.

➤ **Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, modifié par le décret n°2004-167 du 03 février 2004**

Le texte a pour objet la fixation des conditions de réalisation des Etudes d'Impact Environnementaux (EIE) pour les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement. L'annexe I du présent décret prévoit que tout plan, programme ou politique pouvant modifier le milieu naturel ou l'utilisation des ressources naturelles, et/ou la qualité de l'environnement humain en milieu urbain et/ou rural doit faire l'objet d'étude d'impact environnemental. Les activités ci-après doivent également soumises à ces études d'impact environnemental :

- ✓ Toute unité industrielle soumise à l'autorisation, conformément aux dispositions des textes réglementaires en vigueur de la loi n° 99-021 du 19 août 1999 relative à la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles ;
- ✓ Tout traitement physique ou chimique sur le site d'exploitation de substances minières ;
- ✓ Toute unité de récupération, d'élimination ou de traitement de déchets domestiques, industriels, et autres déchets à caractère dangereux.

La citation de ces deux décrets dans la présente étude revêt un caractère complémentaire puisque si le décret n° 2003-464 du 15 avril 2003 portant classification des eaux de surface et réglementation des rejets d'effluents liquides fixent la définition des normes limite des rejets d'effluents dans le milieu naturel ; les dispositions du décret MECIE n° 2004-167 du 03 février 2004

énumèrent à l'annexe I les activités qui doivent faire l'objet d'étude d'impact environnemental si elles sont susceptibles de modifier le milieu naturel ou la qualité de l'environnement en général.

- **Décret n° 2012 -753 du 07 août 2012 portant interdiction de l'importation des déchets dans le cadre de la Convention de Bâle à Madagascar jusqu'à l'installation des centres de traitement adéquat**
- **Décret n°2012 -754 du 07 août 2012 fixant la procédure de gestion des produits en fin de vie, sources de déchets et des déchets dangereux nuisibles à l'Environnement dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Bâle**

Même si les deux décrets n'énoncent pas directement le cas du mercure, les caractéristiques techniques des produits en fin de vie et les sources de déchets dangereux sont évoquées et la prohibition d'importation des marchandises dont la nature et leur qualité peuvent constituer une menace pour la santé humaine et à l'Environnement peut être applicable aux produits contenant du mercure.

Sur le plan international, la ratification de la République de Madagascar de la Convention de Minamata¹ oblige le pays à avancer vers la mise en œuvre effective des Conventions internationales ratifiées selon les dispositions de la Charte de l'environnement malagasy actualisée. Ce qui témoigne le signe de respect des engagements internationaux de chaque pays parti à une Convention internationale. Ainsi, la mise en œuvre de la Convention de Minamata à l'issue de sa ratification par le pouvoir public malagasy suppose la réception de cet instrument international dans l'ordre juridique interne du Pays. Cette mise en œuvre se traduit par l'élaboration des législations nationales en conformité avec les normes de la Convention. Dans les pays du « droit civil » (Système Romano-Germanique) comme Madagascar héritant le système de droit français, une Convention conclut et ratifié par les organes compétents de l'Etat devient partie du droit interne de cet Etat lorsque celui-ci a exprimé définitivement son consentement à être lié. Autrement dit, les normes de la Convention sont d'applicabilité directe sans la médiation d'un acte juridique interne dont l'effet ne serait plus d'introduire la norme en droit national mais de lui donner un contenu substantiel précis qui le rende concrètement praticable.²

Les Etats partie à la Convention sont au nombre de 26 et l'Etat malagasy a déposé son instrument de ratification à l'organe dépositaire, Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York le 13 mai 2015.³ Ainsi, on peut en déduire que la Convention de Minamata n'est pas entrée en vigueur pour le moment puisque l'article 31 stipule que « La Convention entre vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ».

Ce laps de temps permettra donc à Madagascar de voir comment procéder à l'adoption d'acte juridique interne qui rend la Convention praticable et effective.

Si l'objectif principal de la Convention est de protéger la santé humaine et l'environnement des émissions et des rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure, la réglementation en vigueur au niveau des secteurs concernés permettra t- elle de rendre effective cette Convention à Madagascar sans passer par la médiation d'acte juridique au niveau interne. Si les annexes de la Convention prévoient les obligation de chaque pays partie à remplir leurs obligations découlant de la Convention, les inventaires nationaux de l'état de la réglementation nationale doivent faire l'objet d'analyse notamment si la source pouvant être à l'origine du rejet ou de la production et l'état de la législation actuelle est apte à faire face aux exigences de cette Convention ou l'adoption des actes au niveau des différents secteurs ou l'adoption d'une loi harmonisée est-elle incontournable pour bien réguler ces sources de rejet ou de production pour répondre aux impératifs de la Convention.

¹ Madagascar a ratifié la convention en 2014 par la loi n°2014-028 du 10 Décembre 2014 et le décret n°2014-1968 du 30 décembre 2014 portant ratification de la Convention de Minamata sur le mercure.

² La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones : Michel Prieur

³ Source ONU – Collection des Traités – New -York

A Madagascar, le mercure constitue une problématique environnementale et sanitaire d'une ampleur importante. Les sources d'émission de mercure dans l'atmosphère sont dues principalement à l'usage des produits de consommation contenant intentionnellement de mercure, notamment les thermomètres, les interrupteurs et relais électriques à mercure, les batteries à mercure, biocide et pesticides, peintures, amalgame dentaire; l'enfouissement et la mauvaise gestion des déchets, selon l'inventaire des sources de rejet de mercure effectué en 2008 à Madagascar etc. Les résultats de l'inventaire national de rejet de mercure effectué durant 10 mois en 2008 a permis de quantifier le taux de mercure par an à Madagascar.⁴

Il est environ de 76 328 -93 471kg, dont :

- ✓ environ 58.40% proviennent des produits de consommation,
- ✓ les 30.47 % au minimum et 30.0 % au maximum de l'enfouissement
- ✓ , ensuite les 10,27 -8.38 % du brûlage des ordures et finalement
- ✓ les 0.37 - 1, 221 % en provenance des autres usages de produits/ Procédés intentionnels équivaut à 285,373- 1141.584 kg par an.

Le tableau ci-après résumé la totalité de rejets de mercure par source principale

Tableau 1 : Total des émissions par catégorie principale⁵

PRINCIPALE CATEGORIE SOURCE	Quantité de rejet, Kg/an	
	Minimum	Maximum
Source d'énergie	185,102	245,031
Production « primaire » de métal (vierge°)	120	180
Production d'autres minerais et matériaux contenant des impuretés de mercure	29,184	946,184
Utilisation intentionnelle de mercure dans les procédés industriels	Non identifié	Non Identifié
Produits de consommation contenant intentionnellement du mercure	44 605	54 554
Autres usages de produits/ Procédés intentionnels	285.373	1141.584
Productions d'autres métaux recyclés	Non définie	Non définie
Incinération	7 838,640	7 838,640
Enfouissement	23 258,092	28 045,760
Crematorium et cimetières.	218,219	872,876
Total	76 539.61	93 824
Produits de consommations dans les déchets	-211.532	- 352.606
Totale émission	76 328, 078	93 471,469

Les statistiques citées supra démontrent par conséquent la totalité de rejets de mercure à Madagascar. Cette statistique amène également à voir l'état et la fiabilité de la législation nationale par rapport à ces quantités importantes de rejet suivant la source en ce qui concerne la gestion de mercure à Madagascar.

Effectivement, vu la transversalité de la gestion de l'Environnement notamment en matière de gestion de déchets et des produits nocifs, le secteur Environnement, Industrie, Commerce et Consommation, Santé, mines sans être exhaustif sont touchés par cette revue et évaluation de réglementation en général.

- **Décret N°2-01-1016 du 4 juin 2002 réglementant les conditions d'étiquetage et de présentation des denrées alimentaires et décret modificatif n°2-06-226 du 28 juin 2007 ;**

Ceci couvre tous les produits chimiques. C'est le texte de base qui régit la gestion et le contrôle des pollutions entraînés par les produits chimiques.

⁴Inventaire national de rejet de mercure – Ministère de l'Environnement (2008)

⁵ Source : inventaire national de mercure : Ministère de l'Environnement 2008

➤ **Cadre légal sur les défrichements et feux**

Nous avons déjà exposé précédemment les dispositions générales de la charte de l'Environnement malagasy actualisée, mais il faut également noter qu'une part considérable de source de rejet de mercure dans l'atmosphère, milieu aquatique, terrestre est imputable aux feux de brousse.

La statistique ci-après démontre également la part des feux de brousse et la fabrication de charbon de bois dans le rejet de mercure. Il faut mentionner que les feux de brousse et les feux de pâturage sont des pratiques auxquelles s'adonnent les éleveurs pour le pâturage de l'élevage des bovins. Par ailleurs, le charbon constitue la source principale de combustion dans le ménage malagasy.

D'après le calcul, 182930 g ou 183 Kg sont le taux de mercure rejeté dans l'environnement par l'utilisation de bois comme source d'énergie ainsi que du brûlage des savanes.

Tableau 2 : Estimation de mercure émis dans l'atmosphère⁶

Type de biomasse	Données de taux d'activités, biomasse brûlée T/an	Facteur de production, g de Hg/ Tonne de biomasse brûlée	Facteur de distribution	Quantité de mercure émise dans l'air g /an
Bois	9.472 928	0,0021	1	19893
Herbes	407 592	0,004	1	163 037
Total	9 880 520		1	182 930

➤ **Ordonnance n°60-127 du 03 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation**

Il convient de mentionner que l'ordonnance n°60-127 du 03 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation autorise, sous réserve d'autorisation, les feux de pâturage si ceux-ci sont pratiqués en dehors du domaine forestier, des aires protégées, des réserves naturelles. L'article 6 de cette ordonnance confirme que : « Les feux de pâturage qui ont pour but le renouvellement de la végétation herbacée sur des pâturages dont l'utilisation par des particuliers ou des collectivités nettement déterminées a été reconnue ». En ce qui concerne la fabrication de charbon de bois à Madagascar, elle se pratique dans les procédés artisanaux. Seules, les prescriptions techniques et sécuritaires à prendre pour éviter la propagation des feux existent.

Ainsi, la réglementation pour éviter le rejet de mercure, imputable au brûlage de biomasse et aux feux de végétation, à la lecture de cette ordonnance, est difficilement réalisable à moins de procéder également à la revue ou à l'adaptation des dispositions légales en vigueur pour se conformer aux exigences de la Convention.

➤ **Arrêté N° 039/2007/MINENVEF –Portant création du Comité National de mise en œuvre de l'Approche Stratégique de La Gestion Internationale des Produits Chimiques (SAICM)**

Ce Comité Intersectoriel Multidisciplinaire est chargé de :

- Définir les lacunes et les priorités nationales dans le cadre de l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques en concertation avec les différentes parties prenantes ;
- Développer le plan national de sa mise en œuvre ;
- Donner ses avis et recommandations sur les états d'avancement et/ou exécution des travaux/projets liés à l'Approche Stratégique de la Gestion Internationale des Produits chimiques ou SAICM au niveau national ;
- Disséminer de façon élargie, les informations fournies au niveau du Point Focal national du SAICM ;
- Favoriser le partage d'informations et de savoir-faire dans le domaine de la sécurité chimique ;
- Développer le partenariat public privé et la société dans la mise en œuvre de cette approche.

⁶ Inventaire national du mercure – Ministère de l'environnement 2008

➤ **Arrêté n°36802/2013/MEEMF du 30 Décembre 2013 portant création du Comité national de mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure à Madagascar**

Les membres de ce Comité National de mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure sont les représentants des départements ministériels, comprenant également les Secteurs privés et ONG concernés par la gestion des produits chimiques y compris le mercure et des associations des femmes.

Le Comité est chargé de :

- Définir les lacunes et les priorités nationales dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure en concertation avec les différentes parties prenantes ;
- Développer le Plan National des actions à mettre en œuvre ;
- Donner ses avis et recommandations sur les états d'avancement et / ou exécution des travaux / projets liés à la Convention de Minamata sur le mercure au niveau national ;
- Disséminer de façon élargie les informations fournies au niveau du Point focal national de la Convention de Minamata sur le mercure ;
- Favoriser le partage d'information et de savoir-faire dans le domaine de la lutte contre la pollution par le mercure ;
- Développer le partenariat public, privé et la société civile dans la mise en œuvre de cette Convention.

IV.2 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur de l'industrie

➤ **Loi n°99-021 du 19 août 1999 sur la Politique de gestion et des contrôles des pollutions industrielles**

Cette loi constitue la déclinaison corolaire de la charte de l'environnement. Dans les principes généraux de cette loi sur la pollution industrielle, les sources de pollution industrielle sont citées d'une façon précise. Ainsi l'article 3 énonce que :

« Il y a pollution industrielle lorsque l'environnement est altéré dans sa composition par la présence d'une substance polluante ayant comme origine une activité industrielle qui lui fait subir des modifications quantitatives et qualitatives.

Les pollutions industrielles résultent des déchets, des rejets, des émanations et des nuisances de toutes sortes générées directement ou indirectement par des activités industrielles ».

Par ailleurs, l'obligation de tout exploitant industriel vis-à-vis de la préservation de l'environnement est claire. L'article 9 est sans équivoque sous cet angle :

« Tout exploitant industriel a l'obligation de sauvegarder l'environnement par une production plus propre et une réduction, valorisation, traitement et élimination de ses déchets ».

Il convient également de citer l'article 22, Chapitre III concernant l'instauration d'un système légal, cette loi stipule que :

5°« Le système légal a notamment pour but d'aménager progressivement un processus menant à la fixation réglementaire de valeurs limites et à l'établissement d'un système normatif et favorisant une démarche volontaire de l'opérateur ;

6° l'accès de chaque citoyen au processus d'industrialisation et à l'information la plus large sur les problèmes environnementaux créés par les activités industrielles, particulièrement lorsque celles-ci présentent des causes graves de dangers ;

7° la réparation des dommages causés par les pollutions et, le cas échéant, les sanctions pénales ou administratives qui en découlent ».

Ici, trois points d'importance capitale sont cités dans les dispositions de la présente loi :

- l'instauration de valeurs limites et la démarche volontaire de l'opérateur ;
- L'accès à l'information sur les dangers des activités industrielles ;
- La réparation des dommages et les sanctions qu'elle soit administrative ou pénale.

Tout d'abord, le premier point constitue un point très important qui doit être extrapolé dans la gestion de mercure puisque l'instauration obligatoire de la valeur limite constitue la balise principale pour le rejet sauvage qui constitue la principale exposition de l'environnement et la santé humaine au danger lié à la nocivité du mercure. Toutefois, il faut signaler que nous ne disposons pas encore de cadre juridique sur la qualité de l'air. Les normes limites de rejet de mercure existantes ne

prennent pas en considération les autres milieux récepteurs. Les dispositions précisant les autorités habilitées pour faire le contrôle de rejet sont inexistantes dans le décret régissant le rejet d'effluents liquides

Quant à la réparation des dommages causés par les pollutions et, le cas échéant, les sanctions pénales ou administratives qui en découlent dont le corolaire est la responsabilité environnementale des pollueurs, la mise en œuvre de cette responsabilité se limite tout simplement à la sanction purement pénale et administrative. Mais la couverture des dommages et les préjudices subis demeurent encore un point irrésolu sans des mécanismes spécifiques comme l'instauration de régime d'assurance pour la responsabilité environnementale.

IV.3 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur du commerce

➤ **Décret n° 92-424 du 03 avril 1992 portant réglementation des importations de marchandises en provenance de l'étranger et des exportations de marchandises à destination de l'étranger**

Si dans la statistique précédente liée à l'inventaire de mercure à Madagascar, **58,40%** de rejet de mercure proviennent des produits de la consommation. La question est de savoir comment se présente l'arsenal juridique sur le commerce et la consommation à Madagascar par rapport au mercure.

Il est d'importance capitale de signaler les dispositions du décret n° 92-424 du 03 avril 1992 portant réglementation des importations de marchandises en provenance de l'étranger et des exportations de marchandises à destination de l'étranger. Le décret énonce que l'entrée des biens et produits à Madagascar est libre sauf ceux soumis à la réglementation particulière.

Le Ministère chargé du commerce peut, par tous moyens adéquats, demander la communication de tous documents et informations statistiques relatifs aux opérations d'importation et d'exportation de marchandises et à destination de l'étranger.

A l'analyse des dispositions du présent décret, en absence de réglementation du cadre légal et réglementaire concernant le mercure dans le secteur du Commerce et de Consommation, ce qui est le cas actuellement, l'entrée dans le territoire de la République de Madagascar des produits contenant du mercure reste libre et sans restriction

➤ **Loi n°97-024 du 14 Août 1997 portant régime national de la normalisation et de la certification des produits, biens et service**

Par ailleurs, il est d'importance capitale également de signaler les dispositions de la loi n°97-024 du 14 août 1997 portant régime national de la normalisation et de la certification des produits, biens et service au titre II à l'article 7 que :

« Une norme nationale homologuée peut être rendue obligatoire par décret, sur rapport du Ministre chargé du Commerce et, le cas échéant, des autres Ministres concernés, dès lors qu'elle touche l'ordre public, la protection de la santé et la vie des personnes et des animaux, la préservation de l'environnement, la protection du patrimoine nationale ayant une valeur artistique, culturelle, historique ou archéologique, ou des exigences impératives tendant l'efficacité des contrôles fiscaux, la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs »

Les dispositions de la loi citée supra peuvent être développées ultérieurement dans la gestion des produits de consommation contenant du mercure qui entrent dans le pays et peuvent être applicable dans la prise de mesure d'urgence pour endiguer la circulation massive des produits dans le domaine de la consommation

IV.4 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur de la Santé

- **Loi n°2011 -002 du 27 mai 2011 portant Code de la Santé : cadre légal de base en matière de santé publique**

Cette loi consacre une vingtaine d'articles liés à la gestion de l'Environnement et la préservation de la santé humaine. Une importance particulière est accordée sur les mesures à prendre contre l'effet néfaste des produits dangereux. Les prescriptions relatives à la protection de la population face aux risques sanitaires liés à l'environnement notamment ceux liés aux manipulations des produits dangereux et aux déchets de soins sont pris en compte et peuvent se caractériser par l'accomplissement des études d'impact sanitaire en guise de mesures préventives.

Toutefois en ce qui concerne, le cas de mercure, même si ces produits abondent dans le circuit des outils médicaux, le texte est complètement muet en ce qui concerne la protection des individus quant à l'utilisation de ces outils ou la gestion de ces produits dans son ensemble. L'objet de l'enquête va certainement illustrer cette absence de réglementation ou la méconnaissance de l'instrument international régissant le mercure que notre pays vient de ratifier.

- **Arrêté n° 7451/92 du 14 décembre 1992 portant sur la normalisation de l'étiquetage des emballages agro pharmaceutiques.**

Cet arrêté a pour objets:

- Port obligatoire d'étiquettes pour tout récipient et emballage ;
- Indication de l'étiquette sur le contenu du récipient et le mode d'emploi ;
- Port de bande de couleur de toxicité par l'étiquette et symboles graphiques indiquant les propriétés physiques.

IV.5 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans le secteur minier

- **Loi n°2005-021 du 17 Octobre 2005 portant code minier**

L'extraction de l'or utilisant la technique d'amalgamation produit de rejets de mercure jusqu'à 180 Kg pour 60 Kg d'or extrait, selon l'enquête réalisée lors de l'inventaire national du mercure en 2008. Toutefois, la loi n°2005-021 du 17 Octobre 2005 portant code minier est complètement muette en ce qui concerne l'interdiction ou la réglementation applicable à l'amalgamation lors de l'extraction. Le Code pétrolier n'énonce pas également les dispositions normatives à prendre lors de la prospection pétrolière et le forage puisque ces activités sont également sources de rejet de mercure. Par ailleurs, les dispositions légales sur le régime de l'or observent un silence total quant à la prohibition de cette pratique. Ainsi, l'adaptation de la législation sectorielle en matière des mines et pétrole aux impératifs de la Convention de Minamata est également un grand parcours à faire.

IV.6 Législation pouvant intervenir dans la gestion de mercure dans Le secteur douanier

- **Ordonnance n°60-084 du 18-08-60 portant Code des Douanes et les textes subséquents**
Cette ordonnance régit le contrôle des produits importés.

V. RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET DE RÉGLEMENTATION POUR LA GESTION DE MERCURE A MADAGASCAR

Tableau 3: Résumé de l'évaluation des Politiques et de la réglementation nationale pour gérer le mercure à Madagascar

Disposition de la Convention de Minamata	Législation pertinente en vigueur dans le pays	Réforme juridique proposée (si nécessaire)
Article 3 : sources d'approvisionnement en mercure et commerce	Aucun	La législation relative aux points ci-dessous: - Ne pas autoriser une nouvelle extraction primaire de mercure; - Empêcher l'importation et l'utilisation de mercure pour l'extraction artisanale de l'or à petite échelle (ASGM); - Ne pas autoriser l'exportation de mercure à moins que le pays importateur consent par écrit, le mercure est pour une utilisation autorisée ou un stockage écologiquement rationnel.
Article 4 : Produits contenant du mercure ajouté	Aucun	La législation relative aux situations suivantes: - Diminuer progressivement la fabrication, l'importation, et l'exportation de produits énumérés dans la partie I de l'annexe A de la Convention de Minamata et ne pas autoriser à partir de 2020; - Eliminer progressivement l'utilisation de l'amalgame dentaire à travers deux ou plusieurs mesures énumérées dans l'annexe A partie II.
Article 5 : Procédés de fabrication utilisant du mercure ou des composés du mercure	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - L'adoption de législations normatives pour définir les limites de rejets de mercure dans l'environnement, des normes à tous les éléments de l'environnement (air, eau, sol) et la mise en œuvre des dispositions relatives au contrôle de ces rejets dans le processus industriel; - La législation visant à interdire l'utilisation du mercure dans de nouvelles installations dans les processus énumérés à l'annexe B de la Convention, à l'exception des installations utilisant des catalyseurs de mercure pour produire du polyuréthane; - La législation visant à décourager les nouvelles utilisations du mercure dans les procédés industriels.

Article 6 : Dérogations accessibles aux Parties sur demande	Aucun	Aucun
Article 7 : Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - La législation visant à prendre des mesures pour réduire et, si possible, éliminer le mercure et composé de mercure utilisé dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ; - Définir et formaliser ou régulariser l'ASGM conformément à la Convention
Article 8 : Emission	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - L'adoption de législations normatives pour définir les limites de rejets ou d'émission de mercure dans l'environnement des normes à tous les éléments de l'environnement (air, eau, sol) et la mise en œuvre des dispositions relatives au contrôle de ces rejets ou émission dans le processus industriel.
Article 9 : Rejets	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - L'adoption de législations normatives pour définir les limites de mercure de décharge dans l'environnement des normes à tous les éléments de l'environnement (air, eau, sol) et la mise en œuvre des dispositions relatives au contrôle de ces rejets dans le processus industriel;
Article 10 : Stockage provisoire écologiquement rationnel du mercure, à l'exclusion des déchets de mercure	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - La législation visant à prendre des mesures pour assurer le stockage du mercure intermédiaire est réalisée d'une manière écologiquement rationnelle.
Article 11 : Déchets de mercure	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - La législation visant à gérer les déchets de mercure d'une manière écologiquement rationnelle, en tenant compte des lignes directrices élaborées en vertu de la Convention de Bâle et conformément aux exigences de la COP à développer. - La législation visant à restreindre le mercure provenant du traitement ou de la réutilisation des déchets de mercure à des utilisations permises en vertu de la Convention.
Article 12 : Sites contaminés	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - La législation visant à protéger la population à risque autour d'un ou des sites contaminés par le mercure
Article 13 : Ressources financières et mécanisme de	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> - aucun

financement		
Article 14 : Renforcement des capacités, assistance technique et transfert de technologies	Aucun	- aucun
Article 16 : Aspects sanitaires	Aucun	- Règlementation visant à promouvoir la prévention, le traitement et les services de soins pour les populations touchées par la pollution par le mercure.
Article 17 : Echange d'informations	Aucun	- aucun
Article 18 : Information sensibilisation et éducation du public	Aucun	- aucun
Article 19 : Recherche développement et surveillance	Aucun	- aucun
Article 21 : Etablissement de rapports	Aucun	- aucun

A l'issue de cette analyse qui servent de pilier principal pour avoir une idée de l'état et de la fiabilité de la législation nationale en matière de gestion de mercure, on arrive à une conclusion que le cadre juridique, en général, régissant la gestion de mercure à Madagascar présente des lacunes. D'où l'urgence d'adoption des actes normatifs pour insérer des contenus substantiels de dispositions rendant la mise en œuvre effective de la Convention de Minamata dans l'ordre juridique interne. Cette revue de la législation ou l'adoption de nouveaux actes est réalisable dans la mesure où le calendrier établi pour la réduction ou la suppression de sources de rejet accorde un laps de temps considérable pour l'accomplissement de cette tâche.

CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

Il est d'importance capitale de s'atteler à la sensibilisation de la masse populaire et des pouvoirs publics sur l'enjeu de la Convention de Minamata et plus particulièrement, sur la prise de mesures administratives, légales dans l'ordre juridique interne en vue de l'application effective de cet instrument international d'importance capitale lié à la préservation de la santé humaine et de l'environnement. Par ailleurs, la prise de mesure d'urgence relative à la transmission de la Convention et de l'acte de ratification au niveau de tous les secteurs concernés constitue une priorité des priorités.

Par la suite, l'adoption d'actes normatifs de portée nationale relève de la compétence de tous les acteurs concernés.

L'Adoption des actes normatifs ci-après est à privilégier et relève d'une priorité:

- ❖ Définition des normes limites de rejet de mercure dans l'environnement au niveau de tous les milieux récepteurs (Air, eau, sol) et mise en place de dispositions de contrôle de ces rejets dans le processus industriel;
- ❖ Restriction ou suppression à pas progressif de l'utilisation des produits contenant du mercure ou de ses composantes dans le secteur du Commerce et Consommation, Santé et Industrie (comme le cas de matériels réfrigérant dans le cadre du protocole de Montréal-protection de la couche d'ozone) ;
- ❖ Mise en place de dispositif de garantie du droit à l'information préalable et consentement des personnes pour l'utilisation de l'amalgame dentaire avec les risques médicaux encourus ;
- ❖ Adoption de dispositif réglementaire fixant l'étiquetage des produits de consommation contenant de mercure ou à base de mercure avec indication obligatoire du volume de mercure dans chaque produit et les précautions à prendre lors de l'utilisation des produits ;
- ❖ Revue ou amendement des dispositions légales et/ou réglementaires en vigueur pouvant être à l'origine de rejet considérable de mercures (feux de brousse, pâturages, amalgamation dans l'extraction des substances minières: or, argent, les activités relatives à l'exploration et exploitation pétrolière) ;
- ❖ Adoption des mesures administratives ou pénales à l'encontre des réfractaires par rapport aux dispositions légales en vigueur régissant le mercure à Madagascar.

ANNEXE I: Bibliographie

1. Présidence de la République de Madagascar, Loi n°2014-028 du 10 Décembre 2014 autorisant la ratification de la Convention de Minamata sur le mercure
2. Gouvernement de Madagascar, Décret n°2014-1968 du 30 décembre 2014 portant ratification de la Convention de Minamata sur le mercure
3. Michel Prieur, Mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones
4. ONU, Collection des Traités, New –York
5. Ministère de l'Environnement, Inventaire national de rejet de mercure, année 2008
6. Publication du Ministère de la Justice canadienne
7. Convention de Minamata sur le mercure
8. Agence Universitaire de la francophonie, Mise en œuvre de la Convention internationale en droit international
9. Ministère chargés de mines, Monographie du secteur minier à Madagascar,
10. OMS, Consensus sur l'amalgame dentaire
11. Ministère de la Justice-Canada, Règlement sur le mercure des effluents de fabrique de Chlore
12. Cas des aspects législatifs et réglementaire régissant le mercure au Togo et au Sénégal ;
13. Ministère chargé de l'Environnement, Evaluation institutionnelle de la gestion du mercure à Madagascar, année 2015

ANNEXE II : OUTIL DE COLLECTE D'INFORMATIONS AUPRES DES ACTEURS CLES

Acteur	Ministère de la Santé/ Service de Législation
QUESTIONNAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ? – Est-ce que vous l'avez déjà entendue parler ? – Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) qui ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ? – Existents-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ? 	
Acteur	Ministère de la Santé/ Service de la Santé Environnement
QUESTIONNAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ? – Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ? – Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) qui ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ? – Existents-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ? 	
Acteur	Agence de contrôle de sécurité sanitaire et de la qualité des denrées alimentaires de Madagascar
QUESTIONNAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ? – Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ? – Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ? – Existents-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ? 	
Acteur	VOAARY SOA (ONG œuvrant dans le domaine des produits chimiques)
QUESTIONNAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ? – Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ? – Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ? – Existents-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ? 	
Acteur	Services des DOUANES
QUESTIONNAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ? – Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ? – Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ? – Existents-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ? 	
Acteur	ORDRE DES PHARMACIENS DE MADAGASCAR
QUESTIONNAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ? – Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ? – Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ? – Existents-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la 	

gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ?	
– Avez-vous encore exporté ou vendu des produits contenant de mercure ?	
Acteur	CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE JOSEPH RAVOAHANGY ANDRIANAVALONA
QUESTIONNAIRES	
– Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ?	
– Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ?	
– Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ?	
– Existes-ils des mesures de précaution et/ou mesures de gestion prises par votre établissement sur la gestion des produits et/ou déchets de matériels contenant de mercure ?	
– Existe-t-il un système de tri pour les déchets des objets contenant de mercure ? Si oui, lequel ?	
Acteur	SAMVA (Responsable de gestion des déchets municipaux)
QUESTIONNAIRES	
– Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ?	
– Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ?	
– Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ?	
– Existe-t-il un système de tri pour les déchets des objets contenant de mercure ? Si oui, lequel ?	
Acteur	ORDRE DE DENTISTE
QUESTIONNAIRES	
– L'amalgame dentaire au mercure (plombage gris) était utilisé à Madagascar pour l'obturation ?	
– Si oui, est-ce que vous avez des statistiques pouvant illustrer le volume d'utilisation du plombage gris au niveau de la dentisterie durant ces années d'utilisation et les taux de mercure (en gramme ou pourcentage ou autre unité de mesure applicable) utilisés pour le soin d'une seule dent,	
– Si actuellement l'interdiction a été prononcée, à partir de quelle année cette pratique médicale a été complètement supprimée et quels sont les produits de substitution pour le remplacement de l'amalgame dentaire au mercure ?	
– Est-ce que tous les cabinets dentaires inscrits à l'ordre suivent à l'unanimité l'interdiction ou des réfractaires existent-ils encore ?	
– Est-ce qu'il y a des actes émanant des autorités de tutelle de la santé ou du pouvoir public (Décret, arrêté, directives ou autres émanant de l'OMS) avec mention de la référence si possible, interdisant officiellement l'amalgame dentaire au mercure applicable au niveau de l'ordre actuellement ?	
Acteur	Ministère de l'Agriculture /Direction de la protection des végétaux
QUESTIONNAIRES	
– Étiez-vous au courant de l'existence de la Convention Minamata ?	
– Êtes-vous impliqué sur sa mise en œuvre ? Si oui, comment ?	
– Cette Convention a été signée et ratifiée par l'Etat malagasy, est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ?	
– Existe-t-il un système de tri pour les déchets des objets contenant de mercure ? Si oui, lequel ?	
Acteur	Ministère de l'environnement/ Responsable de gestion de pollution
QUESTIONNAIRES	
– Comment êtes-vous impliqué sur la mise en œuvre de Convention Minamata ?	
– Est-ce qu'il y a des actes émanant des autorités de tutelle de la santé ou du pouvoir public (Décret, arrêté, directives ou autres émanant de l'OMS) relatifs à la gestion de mercure ? Si oui, lesquels avec mention de la référence si possible ?	
– Y a-t-il de plan d'action conjointe de mise œuvre de cette Convention ?	
– Qui sont les parties prenantes de la mise en œuvre de cette Convention ? Comment impliquer ces parties prenantes.	
– Y a-t-il des actions sont déjà entamées pour sa mise en œuvre ?	
Acteur	COMITE NATIONALE DE MISE EN ŒUVRE DE CONVENTION MINAMATA
QUESTIONNAIRES	

- Y a-t-il de plan d'action conjointe de mise œuvre de cette Convention ?
- Qui sont les parties prenantes de la mise en œuvre de cette Convention ? Comment impliquer ces parties prenantes ?
- Quels processus et/ou actions sont déjà entamées pour sa mise en œuvre ?
- Quels sont les perspectives de la mise en œuvre de cette Convention ?
- Quels sont les problèmes rencontrés par rapport à la mise œuvre de cette Convention ?
- Est-ce qu'il y a des textes d'application (décret, arrêté, note, instruction) ont été transmis ou communiqués au sein de votre établissement ?
- Depuis la ratification de cette Convention, existent-ils des projets textes d'application ont été déjà élaborés ? si oui, lesquels ? si non pourquoi ?