



Assemblée générale

Distr. générale
8 juillet 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante et unième session

12 septembre-7 octobre 2022

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Mercure, extraction d'or à petite échelle et droits de l'homme

Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, Marcos Orellana

Résumé

Soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 45/17 du Conseil, le rapport thématique annuel du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, Marcos Orellana, porte sur les atteintes aux droits de l'homme induites par l'utilisation du mercure dans les activités d'extraction d'or à petite échelle et les menaces que cette utilisation fait peser sur les droits de l'homme. Le mercure est un métal lourd persistant, dangereux pour la santé des personnes et l'environnement et dont les rejets provenant des activités extractives contaminent des terres, des rivières et des océans partout dans le monde et nuisent à la santé des personnes. L'extraction de l'or à petite échelle est le secteur qui, au niveau mondial, rejette le plus de mercure dans l'environnement. Pourtant, les arrangements internationaux régissant l'utilisation du mercure dans ce secteur sont lacunaires et imparfaits. Le Rapporteur spécial examine les violations des droits de l'homme et les injustices environnementales – notamment le racisme structurel dont les peuples autochtones font l'objet – causées par l'utilisation du mercure dans les activités d'extraction d'or à petite échelle.



I. Introduction

1. Partout dans le monde, des millions d'hommes, de femmes et d'enfants travaillent dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (ci-après « l'extraction d'or à petite échelle »). Pour la plupart, ce dur labeur effectué dans des conditions difficiles et très risquées constitue leur moyen de subsistance. Ces travailleurs utilisent des outils manuels, des batées, des rampes de lavage, des dragues flottantes et du matériel rudimentaire pour extraire de minuscules fragments d'or d'un minerai de faible teneur. Ceux qui sont soutenus par de petits investisseurs sont parfois équipés d'excavatrices. De par leurs activités, ils détruisent de vastes zones dans la jungle, dans les forêts et le long des rivières, laissant derrière eux des terrains dévastés par les résidus et les puits d'extraction.

2. Pour ces travailleurs comme pour la communauté internationale, l'aspect le plus dévastateur de ces activités réside dans l'utilisation du mercure pour extraire l'or du minerai. Le mercure élémentaire est un métal liquide hautement toxique et persistant ; c'est en outre un neurotoxique qui, à température ambiante ou lorsqu'il est brûlé pour purifier l'or, dégage des vapeurs dangereuses. Il pénètre dans l'atmosphère, s'écoule dans les rivières, les lacs et les océans sous forme de résidus miniers et se transforme en méthylmercure biodisponible et hautement toxique qui contamine les poissons et d'autres formes de vie aquatique, augmente dangereusement en concentration à mesure qu'il parcourt la chaîne alimentaire et contamine les consommateurs de poisson¹.

3. L'inhalation de vapeurs de mercure élémentaire et la consommation de méthylmercure présent dans le poisson peuvent provoquer des troubles neurologiques et des troubles du comportement tels que des tremblements, une instabilité émotionnelle, des insomnies, des pertes de mémoire, des modifications neuromusculaires, des anomalies pulmonaires et cardiovasculaires et des malformations. Le méthylmercure peut traverser la barrière placentaire, ce qui augmente les risques de troubles du développement neurologique, de malformations physiques et de réduction du quotient intellectuel chez l'enfant. L'exposition au mercure peut également endommager les reins et la thyroïde et provoquer une altération de la vision, de la parole, de l'audition et de la marche.

4. Tel a été le sort de milliers d'adultes et d'enfants à Minamata (Japon), dans les années 1950, lorsque des effluents industriels à la concentration élevée en méthylmercure ont empoisonné les poissons de la baie de Minamata, qui constituaient le principal moyen de subsistance des pêcheurs de la région². Au total, 50 000 personnes ont été touchées et 2 000 ont été diagnostiquées comme souffrant de la maladie de Minamata, forme d'empoisonnement grave au mercure qui provoque des troubles neurologiques et peut entraîner une paralysie, un coma ou la mort.

5. Les ravages causés par la maladie de Minamata ont suscité une prise de conscience mondiale des dangers de la pollution par le mercure, ce qui a amené à la négociation de la Convention de Minamata sur le mercure, du nom de la tragédie survenue au Japon. L'objectif est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure.

6. La Convention de Minamata est un instrument solide qui s'attaque au problème du mercure dans son ensemble. En ce qui concerne l'extraction d'or à petite échelle, elle présente cependant des lacunes tant sur le fond qu'en ce qui concerne son application. Au lieu d'interdire le commerce mondial du mercure et l'utilisation du mercure dans les activités extractives de ce type, elle mise sur la formalisation du secteur de l'extraction minière, ce qui a permis la poursuite de ces pratiques. Au moment de l'adoption de la Convention, le Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux et le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable se sont dits très

¹ Louisa J. Esdaile et Justin Chalker, « The mercury problem in artisanal and small-scale gold mining », *Chemistry : A European Journal*, vol. 24, n° 27 (11 mai 2018).

² Organisation mondiale de la Santé (OMS), « Mercure et santé », 31 mars 2017.

préoccupés par le fait que, d'une part, le texte ne fixait aucune date limite pour l'abandon du mercure dans ce secteur et que, d'autre part, le commerce du mercure restait autorisé³.

7. Les préoccupations des experts des droits de l'homme quant aux limites de la Convention étaient fondées. La part des rejets et des émissions de mercure attribuable au secteur de l'extraction d'or à petite échelle continue d'augmenter⁴, ce qui a de graves conséquences pour les millions de travailleurs de ce secteur, les femmes et les enfants vulnérables, les peuples autochtones, les écosystèmes et la vie aquatique. On observe un flux croissant de mercure dans les forêts ombrophiles du bassin de l'Amazone, les villages et les rivières d'Indonésie, les villes minières des rives du lac Victoria au Kenya, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie et dans bien d'autres sites.

8. La demande en mercure, licite ou illicite, augmente considérablement en même temps que le prix de l'or. Aujourd'hui, le commerce du mercure est alimenté par la demande insatiable en or sur les marchés financiers et le marché de la joaillerie des pays les plus riches. C'est la volonté du marché de l'or d'exploiter de nouveaux gisements qui conduit des milliers de travailleurs à envahir des terres autochtones, en détruisant la culture autochtone et en dévastant des environnements protégés.

9. Pour établir le présent rapport, le Rapporteur spécial a invité, dans le cadre d'un vaste processus de consultation, les États, les organisations internationales, la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme, les milieux universitaires et d'autres acteurs essentiels à soumettre leurs observations. Il a envoyé un questionnaire et un appel à contributions auprès de tous les intéressés, et a reçu des communications très intéressantes⁵. Il a en outre organisé, les 9 et 16 mars 2022, deux consultations en ligne qui ont réuni des experts représentant des organisations de la société civile du monde entier et des universitaires.

10. Le Rapporteur spécial remercie celles et ceux qui ont fait part de leurs connaissances, de leurs observations et de leurs opinions, tant par écrit que lors des consultations en ligne.

II. Extraction d'or à petite échelle

11. L'utilisation du mercure pour l'extraction de l'or est la principale source de pollution par le mercure dans le monde. Elle représente 37 % de toutes les émissions de mercure (838 tonnes en 2015)⁶, loin devant la combustion fixe de charbon (21 %), la production de métaux non ferreux (15 %) et la production de ciment (11 %)⁷. En outre, en 2015, l'extraction d'or à petite échelle était à elle seule responsable du rejet de quelque 1 220 tonnes de mercure dans les milieux terrestres et aquatiques⁸. Ces rejets sont les plus importants en Amérique du Sud (53 %), en Asie de l'Est et du Sud-Est (36 %) et en Afrique subsaharienne (8 %). À l'échelle mondiale, la totalité des émissions et des rejets attribuables aux activités d'extraction d'or à petite échelle atteindrait environ 2 058 tonnes par an.

12. Si la Convention de Minamata combat la pollution anthropique par le mercure au moyen de la réglementation du commerce du mercure, de l'abandon des produits et des procédés utilisant du mercure et de la réduction des émissions industrielles de mercure, elle autorise le commerce et l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle.

³ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Minamata Convention on Mercury: UN experts call for a full global response to a global scourge », 11 octobre 2013.

⁴ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Évaluation mondiale du mercure 2018* (Genève, 2018).

⁵ Disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/fr/calls-for-input/2022/call-submissions-mercury-artisanal-and-small-scale-gold-mining-and-human>.

⁶ Aux termes de l'article 8 de la Convention de Minamata, on entend par « émissions » les émissions atmosphériques de mercure ou composés du mercure.

⁷ PNUE, *Évaluation mondiale du mercure 2018*.

⁸ Aux termes de l'article 9 de la Convention de Minamata, on entend par « rejets » les rejets de mercure ou de composés du mercure dans le sol ou l'eau.

A. Dimensions économiques

13. On estime qu'en 2017, 10 à 15 millions de personnes, dont 1 million d'enfants et 4,5 millions de femmes, travaillaient directement dans l'extraction d'or à petite échelle⁹. Ce secteur produit chaque année jusqu'à 20 % de l'offre mondiale d'or, soit environ 500 tonnes, pour une valeur marchande de près de 29 milliards de dollars par an.

14. D'aucuns affirment qu'interdire l'utilisation du mercure dans l'extraction d'or à petite échelle, via la Convention de Minamata ou par d'autres moyens, priverait des millions de personnes de leur seul moyen de subsistance. On pourrait dire de cet argument qu'il est faussement « woke » : sous couvert de défendre les pauvres, il vise à maintenir un statu quo qui leur est préjudiciable. Pendant ce temps, en bout de chaîne, le secteur de l'or s'enrichit.

15. Les profits de l'industrie extractive ou la pauvreté des travailleurs du secteur ne sauraient justifier les atteintes réelles aux droits humains d'innombrables personnes, communautés et peuples, à leur environnement et aux écosystèmes que causent les activités d'extraction d'or à petite échelle. Chacun a le droit à un niveau de vie suffisant, mais personne n'est en droit de compromettre la santé ou l'intégrité physique d'autrui pour gagner sa vie. Les dégâts causés par le mercure sont d'autant plus importants que c'est un polluant persistant, d'où la contamination de nombreux sites et l'accumulation de la pollution dans la chaîne alimentaire, qui mettent en péril les droits des générations futures¹⁰.

B. Techniques

16. Les deux principales formes d'extraction de l'or à petite échelle sont l'extraction par dragage, qui consiste à extraire l'or alluvionnaire des rivières et des ruisseaux à l'aide d'une batée ou d'une drague, et l'extraction en roche dure, qui suppose de mettre à nu et de broyer les roches souterraines pour récupérer l'or. Le mercure est régulièrement utilisé dans l'une comme dans l'autre.

17. Dans le cadre de ces activités, diverses méthodes rudimentaires de traitement sont utilisées pour séparer l'or du minerai. S'il existe des techniques qui ne nécessitent pas de mercure, celui-ci est simple d'utilisation, peu coûteux et facile à se procurer en raison des vastes réseaux légaux et illégaux qui en font le commerce. Cependant, pour un même minerai, on obtient presque systématiquement plus d'or avec les méthodes de concentration et d'extraction sans mercure que par amalgamation au mercure.

18. Une fois le processus d'amalgamation terminé, « l'or spongieux » qui en résulte – un or contenant des résidus de mercure – est apporté dans un magasin spécialisé, où on le chauffe au chalumeau pour éliminer les restes de mercure et déterminer le poids réel de l'or. Même si, parfois, des hottes aspirent une partie des émissions de mercure et des systèmes de captation du mercure peuvent être installés pour réduire de manière effective les émissions, les travailleurs, leurs clients et les populations alentour sont généralement exposés à des niveaux très élevés de mercure élémentaire gazeux. Les magasins d'or sont souvent situés dans des zones urbaines à forte densité de population¹¹.

C. Intérêts en aval

19. En aval, la chaîne d'approvisionnement en or est le moteur de l'extraction d'or à petite échelle et favorise indirectement le commerce du mercure, utilisé pour l'extraction. L'extraction d'or à petite échelle fournit chaque année environ 20 % de la production totale d'or. Cependant, à la différence de l'extraction industrielle à grande échelle, il est presque impossible d'identifier l'origine de l'or et d'en reconstituer le parcours. Si des tentatives ont été faites pour créer un or traçable et « propre », c'est-à-dire un or dont la production est

⁹ PNUE, *Global Mercury Supply, Trade and Demand* (Genève, 2017).

¹⁰ Communication d'International Indian Treaty Council.

¹¹ Keegan H. Moody *et al.*, « Mercury emissions from Peruvian gold shops: potential ramifications for Minamata compliance in artisanal and small-scale gold mining communities », *Environmental Research*, vol. 182, mars 2020.

certifiée respectueuse de l'environnement, la majorité de l'or extrait à petite échelle échappe à ces circuits¹².

20. L'or extrait à petite échelle peut entrer dans la chaîne d'approvisionnement mondiale après avoir été vendu à des revendeurs autorisés, acquis directement par des banques d'État dans le pays où il est extrait, ou sorti illégalement du pays. Néanmoins, les exploitations industrielles d'or achètent souvent l'or extrait à petite échelle après avoir approvisionné les travailleurs en mercure.

21. Même après avoir été plus ou moins purifié dans les magasins spécialisés, l'or extrait à petite échelle reste, très majoritairement, considéré comme impur et doit encore être raffiné pour être conforme aux normes internationales. Une fois l'or raffiné, les banques et les négociants en lingots l'achètent et l'acheminent par avion jusqu'à des chambres fortes aux quatre coins de la planète. Ce sont essentiellement les banques centrales et les fonds indiciels cotés garantis par l'or (ETF or) qui permettent aux investisseurs de spéculer sur le prix de l'or.

22. L'or produit légalement comme l'or produit illégalement peuvent entrer dans cette chaîne d'approvisionnement. Bien avant le raffinage, il est déjà impossible d'en déterminer l'origine. Cette situation profite à la criminalité organisée et aux fonctionnaires corrompus qui cherchent à tirer parti du commerce de l'or.

23. La Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sont actuellement les deux principaux importateurs d'or, et leurs raffineries alimentent la demande en or, qu'il soit extrait à petite échelle ou produit à l'échelle industrielle. En 2020, la Suisse a importé de l'or pour une valeur de 87,9 milliards de dollars, juste derrière le Royaume-Uni (88,3 milliards de dollars)¹³. Si certains raffineurs tentent de lutter contre l'utilisation du mercure par la formation des travailleurs et la formalisation du secteur (avec le concours de pays donateurs), les acteurs de la criminalité organisée manipulent quant à eux le processus de formalisation pour blanchir l'or extrait illégalement avec du mercure¹⁴.

D. Commerce du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle

24. Si elle prévoit l'abandon de la plupart des produits et des processus qui nécessitent du mercure, la Convention de Minamata n'interdit pas le commerce international du mercure. Elle autorise l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle et, partant, le commerce du mercure destiné à ce secteur. Néanmoins, elle le soumet à des dispositions relatives au consentement préalable donné en connaissance de cause, qui autorisent les parties à comparer les quantités qu'il est proposé d'importer avec leurs objectifs de réduction et à refuser de donner leur consentement. En outre, elle n'autorise pas l'utilisation, aux fins de l'extraction d'or à petite échelle, de mercure provenant de l'extraction minière primaire de mercure ou de mercure excédentaire provenant d'anciennes usines de chlore-alcali mises hors service¹⁵.

25. L'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont tous deux totalement interdit l'exportation du mercure. D'autres pays ont interdit son utilisation aux fins de l'extraction d'or à petite échelle mais autorisent toujours son importation, notamment pour les produits d'éclairage, les amalgames dentaires et les utilisations en laboratoire. Même dans les pays où il est interdit d'utiliser du mercure pour l'extraction d'or à petite échelle, comme le Cameroun, la Colombie, le Kenya et la Mongolie, il reste relativement facile de s'en procurer par les réseaux de contrebande¹⁶.

¹² Voir <https://fairmined.org/fr/>.

¹³ Voir <https://www.statista.com/statistics/1247543/switzerland-gold-import-value/>.

¹⁴ Communication de Derecho Ambiente y Recursos Naturales.

¹⁵ Convention, art. 3 (par. 4 et 5 b)).

¹⁶ Communication de l'Association interaméricaine de défense de l'environnement ; Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), *Illegal Gold Mining in Central Africa: Analytical Report* (Lyon, 2021) ; Katie Jones, « Dirty business - the smuggling pipeline carrying mercury across the Amazon », InSight Crime, 13 mai 2021.

26. Les statistiques officielles montrent que le volume total des échanges autorisés de mercure entre les pays a diminué ces dernières années, alors que les échanges illicites sont très courants et vont croissant¹⁷. En 2017, dans la compilation la plus récente des données officielles sur le commerce, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a évalué les flux commerciaux de mercure en 2015 : l'offre mondiale était estimée à 4 100 tonnes, produites à 46 % par extraction primaire (notamment dans les mines informelles en Indonésie et au Mexique), à 30 % à partir de produits et de déchets recyclés, à 15 % à partir de produits dérivés de l'extraction de métaux non ferreux et à 10 % dans des usines de chlore-alcali en passe d'être fermées ou converties¹⁸.

27. La demande mondiale de mercure était alimentée par les activités d'extraction de l'or à petite échelle (37 %), suivies de la production de chlorure de vinyle (26 %), de la fabrication de produits contenant du mercure ajouté tels que les lampes et les piles (24 %), des usines de chlore-alcali (6 %) et de diverses autres petites utilisations telles que la peinture, les pesticides et les appareils de mesure (7 %)¹⁹.

1. Pays concernés par le commerce du mercure

28. La forte demande de mercure destiné à l'extraction de l'or à petite échelle provient essentiellement de trois régions : l'Amérique du Sud (39 %), l'Asie de l'Est et du Sud-Est (37 %) et l'Afrique subsaharienne (21 %). Il est toutefois difficile de déterminer qui exporte du mercure vers ces régions. Les données officielles englobent les pays de transit, d'où les difficultés à déterminer l'origine des envois de mercure. Avant qu'ils n'interdisent l'exportation du mercure, respectivement en 2011 et 2013, l'Union européenne et les États-Unis étaient de gros exportateurs et centres de distribution qui stockaient du mercure destiné à la vente. À la suite de ces interdictions, la Chine, l'Indonésie et le Mexique sont devenus les principaux exportateurs mais les zones de libre-échange (Inde, Panama, Singapour, Émirats arabes unis et Hong Kong (Chine)) apparaissent également en bonne place dans les données relatives au commerce²⁰.

29. Des chercheurs de Chatham House ont fait une analyse préliminaire des statistiques officielles relatives au commerce du mercure pour 2020²¹. Ils ont notamment conclu que la Bolivie (État plurinational de), la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde et les Émirats arabes unis étaient les plus gros importateurs. Cependant, plus de 60 % des importations de la Fédération de Russie étaient ensuite exportées vers l'État plurinational de Bolivie, seul gros importateur où l'extraction de l'or à petite échelle est très répandue, et d'où partirait la contrebande vers les pays du bassin de l'Amazone²². Depuis 2015, les Émirats arabes unis, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Indonésie et le Viet Nam semblent être devenus des acteurs majeurs de la réexportation et s'être imposés comme des plaques tournantes du commerce de mercure²³. Entre 2015 et 2020, les Émirats arabes unis ont systématiquement importé et exporté des quantités importantes de mercure. En 2020, le Tadjikistan, qui n'est pas partie à la Convention de Minamata, a exporté 20 % du mercure sur le marché officiel, soit environ 179 tonnes²⁴.

2. Détournement du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle

30. Les importateurs de mercure font souvent de fausses déclarations quant à son utilisation finale. Ils indiquent, dans les documents d'importation, qu'il est destiné aux amalgames dentaires ou à d'autres utilisations légales, afin qu'il passe les douanes sans

¹⁷ Voir la Déclaration de Bali sur la lutte contre les échanges non autorisés de mercure à l'échelle mondiale, quatrième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Minamata sur le mercure, mars 2022.

¹⁸ PNUE, *Global Mercury Supply*.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Voir <https://resourcetrade.earth/?year=2020&category=1512&units=weight&autozoom=1>.

²² Voir la communication BOL 3/2021, consultable à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26680> (en espagnol).

²³ Voir <https://resourcetrade.earth/?year=2019&category=1512&units=weight&autozoom=1>.

²⁴ Ibid.

encombre. Les douaniers sont souvent soudoyés, afin qu'ils ferment les yeux sur les cargaisons de mercure²⁵.

31. Pratiquement tous les États qui ont répondu à l'appel à contributions ont confirmé que, lorsque l'importation du mercure était autorisée, la destination et l'utilisation finale du produit ne faisaient pas l'objet de vérifications ou de contrôles. Cette lacune flagrante dans la réglementation permet de détourner le mercure aux fins des activités d'extraction de l'or à petite échelle.

3. Criminalité environnementale, contrebande et corruption

32. L'extraction d'or à petite échelle et le commerce de l'or produit et du mercure utilisé illégalement sont étroitement liés²⁶. Le mercure est introduit dans les zones d'extraction en contrebande, et l'or produit illégalement en ressort en contrebande. Les itinéraires empruntés sont souvent les mêmes, notamment parce que les cartels de narcotrafiquants diversifient et élargissent leurs circuits pour inclure l'or et le mercure²⁷.

33. Le commerce international et l'offre de mercure ont considérablement diminué ces vingt dernières années. Cela s'explique notamment par la réglementation mise en place par la Convention de Minamata, et surtout par le fait que l'Union européenne et les États-Unis en ont interdit l'exportation. Dans le même temps, le prix de l'or ne cesse d'augmenter, ce qui stimule la demande de mercure, utilisé pour son extraction. La combinaison de ces facteurs fait de la contrebande du mercure une activité très lucrative. En outre, des fonctionnaires puissants ou corrompus (dans les services douaniers, la police et l'armée), des milices, des acteurs de la criminalité organisée et des insurgés soit participent directement au commerce du mercure, soit facilitent son acheminement vers les zones d'extraction d'or à petite échelle en échange de pots-de-vin.

34. Au début des années 2000, la région de Madre de Dios, dans le sud-est du Pérou, a connu une ruée vers l'or, des milliers de personnes arrivant dans la forêt ombrophile amazonienne pour extraire de l'or, souvent à l'aide de mercure²⁸. En 2008, cette situation avait engendré de profonds bouleversements sociaux, et la région était devenue une zone de non-droit rongée par les problèmes sociaux, la violence, la criminalité et d'autres fléaux²⁹. En 2010, les forces de sécurité ont pris des mesures draconiennes contre les travailleurs, détruisant leur matériel et confisquant leur or³⁰.

35. En 2011, le Gouvernement péruvien a conclu que la quasi-totalité des activités d'extraction d'or à petite échelle à Madre de Dios étaient illégales³¹. Des procureurs ont avancé que des entreprises officielles d'extraction de l'or blanchissaient du métal provenant de sources illégales, telles que des mines financées par des narcotrafiquants ou situées dans des sites interdits de la forêt ombrophile amazonienne³². En 2016, le Gouvernement a déclaré l'état d'urgence à Madre de Dios en raison de la contamination au mercure. Les peuples autochtones de la région indiquent que la situation n'a pas beaucoup évolué depuis³³.

²⁵ Communication d'Avocats sans frontières ; Comité national des Pays-Bas pour l'Union internationale pour la conservation de la nature, « IUCN NL sheds light on the formal and informal mercury trade », 20 avril 2020 ; Mark Staples, « ASGM and the illicit mercury trade », Mercury Science and Policy at MIT, 16 janvier 2013 ; PNUE, *Summary of Supply, Trade and Demand Information on Mercury* (Genève, 2006).

²⁶ Déclaration de Bali.

²⁷ Communication de Hutukara Associação Yanomami.

²⁸ Jacqueline R. Gerson *et al.*, « Amazon forests capture high levels of atmospheric mercury pollution from artisanal gold mining », *Nature Communications*, n° 13, art. n° 559 (2022).

²⁹ Société pour les peuples menacés, « Dealings in illegal gold: Swiss, US and Italian refineries under suspicion - summary » (Berne, 2016).

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Brenna Hughes Neghaiwi, Mitra Taj et Peter Hobson, « Special report: Sleeping Beauty – how suspect gold reached top brands », Reuters, 6 mars 2020.

³³ Communication du Bureau du Défenseur du peuple, Pérou

36. L'or produit dans le cadre de ces activités criminelles trouve des débouchés sur le marché international, notamment aux États-Unis, en Italie et en Suisse, dans de grandes raffineries qui ne se soucient pas de sa provenance³⁴.

III. Incidences sur les droits de l'homme

37. Dans la plupart des sites d'extraction d'or à petite échelle où le mercure est utilisé, partout dans le monde, les droits humains des travailleurs, de leurs familles et de leurs communautés, des populations autochtones et des propriétaires traditionnels des terres sont de plus en plus menacés par la contamination au mercure. Les effets négatifs sur la société et les violations des droits de l'homme, comme la traite des personnes, l'esclavage, les maladies, la criminalité et la violence, sont omniprésents³⁵. Rien qu'au Brésil, ces treize dernières années, 333 personnes ont été tirées des conditions de servitude dans lesquelles elles travaillaient dans le secteur de l'extraction d'or à petite échelle³⁶.

38. Les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises dans le cadre d'activités extractives non maîtrisées, informelles et illégales montrent en outre que les États ne se sont pas ralliés aux objectifs de développement durable visant à mettre fin à la pauvreté et à la faim, à garantir une vie en bonne santé, une eau propre, un travail décent, une consommation durable et l'accès de tous au développement durable, et à protéger et conserver les sols et l'eau³⁷.

A. Droits à la vie, à la santé, à l'alimentation et à un environnement propre et sain

39. Sur les sites d'extraction d'or à petite échelle, nombreux sont ceux qui perdent la vie à la suite d'accidents, d'effondrements de mines ou d'actes de violences liés au commerce de l'or ou commis par les bandes criminelles et les paramilitaires qui contrôlent la production. Plus nombreux encore sont ceux dont l'intégrité physique et la santé sont mises en péril par l'exposition au mercure et à des aliments contaminés par le mercure, comme le poisson et le riz³⁸.

1. Déforestation, perte de biodiversité et sites contaminés

40. L'extraction d'or à petite échelle perturbe fortement et fragmente les habitats locaux. La déforestation liée à l'extraction a décimé des forêts et aggravé la perte de biodiversité, mettant encore plus en danger les espèces déjà menacées d'extinction. Au Pérou, près de 100 000 hectares ont ainsi été défrichés entre 1984 et 2017, et pour la moitié au cours des six dernières années de cette période³⁹. La déforestation réduit la capacité des forêts ombrophiles d'éliminer les vapeurs de mercure présentes dans l'air. Le mercure peut alors circuler sous forme de mercure inorganique, retomber au sol avec la pluie et se transformer en méthylmercure, plus prompt à s'introduire dans la chaîne alimentaire⁴⁰.

³⁴ Société pour les peuples menacés, « Dealings in illegal gold ».

³⁵ Dolores Cortés-McPherson, « Labor trafficking of men in the artisanal and small-scale gold mining camps of Madre de Dios: a reflection from the 'diaspora networks' perspective », in *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*, John Winterdyk et Jackie Jones (dir. publ.) (Londres, Palgrave Macmillan, 2020).

³⁶ Voir <https://observatoriodamineracao.com.br/revealed-in-13-years-operations-have-rescued-333-workers-from-slavery-in-brazilian-mines/>.

³⁷ Communication du Programme des Nations Unies pour le développement ; objectifs de développement durable 1 à 3, 8, 12 et 14.

³⁸ OMS, « L'exposition au mercure et ses conséquences sanitaires chez les membres de la communauté de l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or (ASGM) », 31 janvier 2013. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/chemical-safety/mercury/mercury-asgm-fr.pdf?sfvrsn=37340b60_12&download=true.

³⁹ Jorge Caballero Espejo *et al.*, « Deforestation and forest degradation due to gold mining in the Peruvian Amazon: A 34-year perspective », *Remote Sensing*, vol. 10, n° 12 (décembre 2018).

⁴⁰ Maria Elena Crespo-Lopez *et al.*, "Mercury : what can we learn from the Amazon?", *Environmental International*, vol. 146 (janvier 2021).

41. Dans certains cas, la déforestation a lieu jusque sur les terres protégées. En Indonésie, un audit a révélé que 115 entreprises avaient mené sans autorisation des activités d'extraction d'or à petite échelle sur plus de 471 000 hectares de forêts productives et protégées⁴¹. Le défrichage des terres aux fins de la construction de routes et d'autres infrastructures entraîne lui aussi l'aggravation de la déforestation, dans la mesure où il permet à davantage de travailleurs d'accéder aux forêts pour y extraire de l'or.

42. Les puits de mine abandonnés, qui sont profonds, se remplissent d'eau stagnante, favorisant la reproduction des moustiques, tandis que les rivières sont contaminées par le mercure et les résidus miniers. Dans certains endroits, comme à La Pampa, dans le sud de l'Amazonie péruvienne, le paysage est si altéré que les dégâts causés par la déforestation due à l'extraction d'or à petite échelle sont visibles sur les images satellitaires⁴². Une grande partie des dégâts causés aux rivières et aux forêts du bassin de l'Amazonie sont irréversibles et la dégradation s'accélère⁴³, ce qui crée le risque d'un « nouveau Minamata », du nom de la ville japonaise⁴⁴.

43. En 2019, à la quatrième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Minamata, des orientations actualisées sur la gestion des sites contaminés, portant notamment sur la gestion des risques liés au mercure utilisé aux fins de l'extraction de l'or à petite échelle ont été adoptées⁴⁵. Il y est souligné qu'il importe de mobiliser et de sensibiliser les communautés, étant donné la nature des établissements et la contamination dans ces sites et alentour⁴⁶.

2. Bioaccumulation et contamination des sources d'aliments

44. Le processus de bioaccumulation du mercure à des niveaux trophiques chez certaines espèces comme les poissons est bien connu. Très longtemps, sur toute la planète, la pollution par le mercure a été essentiellement causée par des sources naturelles comme les éruptions volcaniques et l'érosion dans les régions où le cinabre est naturellement présent. Cependant, avec l'avènement de l'industrialisation et le développement des activités d'extraction d'or à petite échelle, les sources de pollution par le mercure se sont multipliées, entraînant une contamination généralisée des océans, des rivières et des lacs dans le monde entier.

45. Des bactéries transforment le mercure métallique des cours d'eau en méthylmercure, substance hautement toxique et biodisponible qui est ensuite ingérée par des organismes aquatiques tels que les poissons et les crustacés. Comme les gros poissons se nourrissent de poissons plus petits, la charge corporelle de mercure des organismes aquatiques des niveaux trophiques supérieurs s'accumule par bioamplification, raison pour laquelle la chair des poissons prédateurs situés au sommet du réseau trophique, tels que le requin, le thon, le maquereau, l'espadon et le marlin, contient des niveaux dangereux de mercure.

46. La plupart des pays qui importent du poisson de mer pour la consommation publient des avertissements concernant la consommation de certains poissons, car la concentration de mercure dans les poissons prédateurs est souvent supérieure au seuil considéré « sans risque », fixé par l'Agence américaine de protection de l'environnement à 1 partie par million. Ils conseillent, en particulier aux femmes enceintes, de limiter la consommation hebdomadaire ou mensuelle des espèces concernées, afin que la quantité de mercure ingérée ne dépasse pas les niveaux considérés sans risque.

⁴¹ Sumali Agrawal *et al.*, *Impacts of Extractive Industry and Infrastructure on Forests: Indonesia* (San Francisco, Climate and Land Use Alliance, 2018).

⁴² Voir https://mine.nridigital.com/mine_jun21/satellite_images_illegal_mining.

⁴³ Voir <https://news.mongabay.com/2019/12/illegal-gold-rush-causing-irreversible-damage-to-rivers-in-the-brazilian-amazon/>.

⁴⁴ Informations recueillies pendant les consultations, au sujet d'un documentaire non encore diffusé, intitulé *The Amazon: a New Minamata?* (voir <http://oceanfilms.com.br/ing/film-detail/amazonia-nova-minamata/>).

⁴⁵ Décision MC-3/6, UNEP/MC/COP.3/23, annexe.

⁴⁶ UNEP/MC/COP.3/8/Rev.1, annexe.

47. Toutefois, dans de nombreux endroits, en particulier dans les zones d'extraction d'or à petite échelle, la plupart des poissons carnivores, y compris ceux qui se situent en bas de l'ordre trophique, présentent une charge corporelle de mercure élevée, qui est transmise aux personnes qui les consomment. Pour les communautés dont le poisson constitue la principale source de protéines, les conséquences pour la santé peuvent être graves⁴⁷. C'est notamment le cas des peuples autochtones, des communautés de pêcheurs, des populations des petits États insulaires en développement, notamment les nations insulaires du Pacifique, et des communautés qui, traditionnellement, consomment beaucoup de poisson.

48. Les mammifères marins, comme les phoques et les baleines, sont également touchés du fait de leur consommation de poisson contaminé par le mercure. Les peuples autochtones dont la subsistance repose sur ces mammifères, comme le peuple yupik de l'île du Saint-Laurent, en Alaska (États-Unis), et en particulier les femmes en âge de procréer, présentent également des niveaux élevés de mercure⁴⁸.

49. Dans les petits États insulaires en développement, les femmes en âge de procréer sont susceptibles de présenter une charge corporelle de mercure élevée, car c'est dans le poisson qu'elles trouvent leurs protéines alimentaires. Une étude a montré que la majorité des participantes – des femmes âgées de 18 à 44 ans ayant une alimentation riche en poisson et originaires de la Barbade, des Comores, des Fidji, de la Grenade, des Îles Cook, des Îles Marshall, des Îles Salomon, de Kiribati, de Sri Lanka, des Tonga, de la Trinité-et-Tobago et des Tuvalu, ainsi que de Molokai, à Hawaï (États-Unis) – présentaient des niveaux de mercure supérieurs au seuil de 1 partie par million, considéré comme « sans risque »⁴⁹.

50. Dans le nord de l'État plurinational de Bolivie, les poissons du río Beni constituent la principale source de protéines du peuple autochtone *esse ejja* des communautés d'Eyiyo Quibo et de Portachuelo⁵⁰. Une étude récente a montré que, dans ces deux communautés, les femmes en âge de procréer, dont beaucoup disaient ne pas se sentir bien, présentaient une charge corporelle de mercure extrêmement élevée, les échantillons de cheveux révélant un niveau moyen de mercure de 7,58 parties par million. Ces communautés ne se livrent ni à l'extraction de l'or, ni à des activités industrielles, et leur seul facteur d'exposition au mercure qui a pu être établi est le poisson. Le fait que des niveaux élevés de mercure aient été détectés dans deux communautés qui vivent près de la même rivière, à près de 400 kilomètres l'une de l'autre, laisse penser que l'ensemble du système fluvial pourrait être touché et que les poissons contaminés pourraient parcourir de grandes distances.

51. Si la contamination du poisson par le mercure à l'échelle mondiale et locale est beaucoup étudiée et est considérée comme un problème croissant, d'autres aliments de base comme le riz sont eux aussi de plus en plus concernés. En Indonésie, des concentrations élevées de mercure allant de 15 à 140 parties par milliard ont été détectées dans du riz près de plusieurs grosses zones d'extraction d'or à petite échelle⁵¹. À titre de comparaison, le niveau considéré sans risque et recommandé par l'Organisation mondiale de la Santé est de 30 parties par milliard, et la norme autorisée par l'Indonésie est de 50 parties par milliard. Dans 17 des 27 provinces, les agriculteurs indonésiens cultivent du riz dans des rizières inondées où du poisson est introduit parce qu'il permet de lutter contre les parasites et qu'il constitue une source de nourriture supplémentaire⁵². Dans de tels cas, le poisson comme le riz risquent d'être contaminés par les activités locales d'extraction d'or à petite échelle.

52. L'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle a des effets évidents pour ce qui est de la contamination des chaînes alimentaires locales et mondiales. Le fait qu'elle soit encore autorisée porte atteinte au droit de millions de personnes dans le monde de disposer de sources d'aliments propres.

⁴⁷ Communications d'Agenda Tanzania et Clínica de Direitos Humanos.

⁴⁸ Lee Bell *et al.*, *Mercury Threat to Women and Children across Three Oceans: Elevated Mercury in Women in Small Island Developing States* (Göteborg, International Pollutants Elimination Network, 2018).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Voir la communication BOL 3/2021.

⁵¹ Sarah E. Rothenberg *et al.*, « Stable mercury isotopes in polished rice (*Oryza sativa* L.) and hair from rice consumers », *Environmental Science and Technology*, vol. 51, n° 11 (6 juin 2017).

⁵² Voir <https://core.ac.uk/download/pdf/33722608.pdf>.

B. Groupes vulnérables

1. Communautés pratiquant l'extraction

53. Souvent poussées par une pauvreté absolue et inconscientes des effets nocifs du mercure, les communautés qui pratiquent l'extraction d'or à petite échelle sont les premières exposées à cette substance. Entre 14 et 19 millions de personnes travaillent dans ce secteur dans 70 pays, et 25 à 33 % d'entre elles souffriraient d'une intoxication chronique aux vapeurs de mercure métallique⁵³. Certaines communautés autochtones extraient également de l'or à l'aide de mercure, ce qui crée des conflits au sein des peuples autochtones et entre eux.

54. Dans la région de Madre de Dios, au Pérou, le peuple autochtone arakbut, désespéré par l'intrusion sur ses terres de travailleurs ne respectant pas la loi, se livre désormais lui aussi à des activités d'extraction de l'or aux effets pernicioeux. Les Arakbut indiquent que les activités extractives ont entraîné la disparition de leurs sources d'aliments, comme les animaux sauvages, causé une déforestation massive, provoqué la contamination du poisson par le mercure et endommagé des sites sacrés, ce qui a porté atteinte à leur spiritualité et à leur culture. Sur le plan social, la présence des travailleurs a notamment entraîné une consommation d'alcool et de drogues, des violences et une augmentation de l'exploitation sexuelle et des maladies sexuellement transmissibles. Un dirigeant arakbut a estimé que la mondialisation de la finance jouait un rôle central à cet égard et a souligné la responsabilité des banques multilatérales, qui non seulement finançaient les industries extractives en Amazonie, mais qui détenaient en outre des réserves de lingots dont l'or provenait du sol des territoires ancestraux de son peuple⁵⁴.

2. Peuples autochtones

55. Les droits humains des peuples autochtones, y compris ceux qui vivent isolés, sont bafoués dans la course à l'extraction de l'or, en particulier dans les zones de biodiversité protégées où l'extraction industrielle de l'or n'est pas autorisée. On peut se demander si le secteur mondial de l'or utilise délibérément les petits extracteurs d'or pour accéder à des gisements qu'il ne peut pas exploiter légalement.

56. Les peuples autochtones dont le style de vie relève de l'économie de subsistance et qui ne participent pas à l'extraction d'or subissent de plein fouet les problèmes de contamination et de violence qu'engendrent les activités sauvages d'extraction d'or. Les peuples autochtones du bassin de l'Amazonie sont de plus en plus menacés par ces activités : leurs terres ancestrales sont de plus en plus souvent envahies par des chercheurs d'or connus sous le nom de *garimpeiros*, souvent armés, qui veulent établir des *garimpos* (mines d'or de fabrication artisanale) et ont recours à la violence pour ce faire.

57. Il y a là une injustice environnementale évidente. L'absence de protection et de voies de recours efficaces contre les dommages causés par les activités d'extraction de l'or à petite échelle qui reposent sur l'utilisation du mercure est révélatrice du racisme structurel dont sont victimes les peuples autochtones.

58. Le Brésil dit avoir adopté des restrictions concernant le mercure et des clauses juridiques destinées à protéger les peuples autochtones, alors qu'il s'emploie à revenir sur les normes en vigueur et à ouvrir les terres autochtones à l'extraction d'or et à d'autres industries extractives⁵⁵. Cette attitude provoque un sentiment d'impunité chez les travailleurs du secteur, qui sont convaincus d'avoir le soutien des autorités. Leur intrusion sur des terres protégées porte atteinte aux peuples autochtones les plus isolés en ce qu'elle provoque des contacts directs, la destruction de l'habitat et des sources de nourriture et la contamination des poissons des rivières.

⁵³ Communication de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

⁵⁴ Voir <https://www.iwgia.org/en/news/4569-mining-activity-in-the-peruvian-amazon-is-impoverishing-the-arakbut-indigenous-people.html>.

⁵⁵ Voir la communication BRA 4/2022, consultable à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27186>.

59. Lors de travaux de recherche récents menés auprès du peuple autochtone munduruku dans l'État de Pará (Brésil), du mercure a été détecté dans tous les échantillons de cheveux prélevés sur 200 personnes – adultes (y compris des personnes âgées) et enfants des deux sexes – sans exception⁵⁶. Les plus fortes concentrations ont été trouvées chez les habitants des villages les plus proches des activités d'extraction. Les personnes les plus contaminées présentaient plus fréquemment des symptômes neurologiques comme une altération de la sensibilité au toucher et à la douleur, des troubles de la motricité et de la mémoire et des difficultés d'élocution. Les enfants de moins de 6 ans présentaient des troubles du développement neurologique et des problèmes d'anémie et de malnutrition.

60. Toujours dans l'État de Pará, le territoire autochtone kayapó abrite plusieurs communautés autochtones, dont des groupes qui vivent volontairement coupés du reste du monde. Depuis 2000, le rythme de la déforestation dans la région de Kayapó a doublé en raison de l'extraction de l'or⁵⁷. Alors que les activités extractives sont interdites sur les terres autochtones au Brésil, les peuples autochtones signalent que des chercheurs d'or pénètrent régulièrement sur leurs terres. Organisme public chargé de protéger les intérêts des peuples autochtones au Brésil, la Fondation nationale de l'Indien a déterminé que près de 3 000 autochtones avaient été contaminés par des résidus des activités extractives⁵⁸.

61. Environ un millier de Yanomami vivent dans des habitations collectives à Palimiú, village situé le long de la rivière Uraricoera, dans la plus grande réserve autochtone du Brésil. On ne peut y accéder que par bateau ou par petit avion. En mai 2021, des *garimpeiros* ont accosté et ont tiré avec des armes automatiques sur les villageois. Ceux-ci ont riposté avec leurs arcs et leurs fusils de chasse. L'attaque a fait des blessés des deux côtés. Dans le chaos, deux jeunes garçons se sont noyés, et les *garimpeiros* ont menacé de revenir se venger. La police fédérale est arrivée sur les lieux le lendemain ; les *garimpeiros*, revenus en bateau, ont alors ouvert le feu sur les policiers, qui les ont fait fuir en ripostant. Selon les procureurs de l'État de Roraima, il est possible que les *garimpeiros* aient engagé l'une des plus grandes bandes criminelles du Brésil, le *Primeiro Comando da Capital*, qui fait de la contrebande dans la région, pour terroriser les autochtones⁵⁹.

62. Au Suriname, le peuple wayana pâtit de la contamination au mercure des cours d'eau et des poissons, de la multiplication des problèmes de santé et de la déforestation qui résultent de l'extraction d'or à petite échelle⁶⁰. En outre, le Suriname vendrait des terres autochtones à des entreprises d'extraction d'or, ce qui aggrave encore la situation⁶¹.

63. À Sumatra (Indonésie), les initiatives de gestion forestière à assise communautaire lancées par les communautés autochtones dans la forêt protégée de Batanghari sont rapidement mises à mal par la résurgence des activités d'extraction⁶². Les peuples autochtones s'inquiètent de ce que les fréquentes patrouilles policières et militaires qui avaient mis fin, en 2014, à ces activités, sont devenues moins nombreuses, au point que les mineurs pensent ne plus risquer de sanctions. Bien que le Gouvernement affirme que l'activité minière a été éradiquée, des organisations non gouvernementales (ONG) indonésiennes ont récemment découvert six mines actives et 22 mines abandonnées, ainsi que 33 excavatrices opérant dans la forêt protégée de Batanghari, dans le seul district de

⁵⁶ Communication de Fundação Oswaldo Cruz.

⁵⁷ Atlas des conflits pour la justice environnementale, « Extraction illégale dans les territoires autochtones kayapó, Pará, Brésil », 26 novembre 2018.

⁵⁸ Voir Remis Balaniuk, Olga Isupova et Steven Reece, « Mining and tailings dam detection in satellite imagery using deep learning », *Sensors*, vol. 20, n° 23 (décembre (I) 2020) ; <https://news.mongabay.com/2019/12/illegal-gold-rush-causing-irreversible-damage-to-rivers-in-the-brazilian-amazon/>.

⁵⁹ Communication de Hutukara Associação Yanomami et de Fundação Oswaldo Cruz ; voir également <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57157017>.

⁶⁰ Communication de l'Université d'Oklahoma et <https://www.undp.org/suriname/news/effectively-managing-gold-mining-suriname/>.

⁶¹ Communication de l'école de santé publique de l'Université de Washington.

⁶² Helmi *at al.*, « Documenting legal protection of indigenous forests in realizing indigenous legal community rights in Jambi Province », *Library Philosophy and Practice*, 16 septembre 2019.

South Solok, le long de la rivière Batang Bangko⁶³. Fait troublant, les mineurs affirment que les autorités locales et la police reçoivent un pourcentage des revenus de l'extraction en échange de leur protection.

64. En avril 2022, dans l'État plurinational de Bolivie, de la dynamite, des pierres et des feux d'artifice ont été lancés sur un groupe qui inspectait un site d'extraction illégal. Des membres de la Commission du Sénat sur la terre et le territoire, les ressources naturelles et l'environnement, ainsi que des représentants d'organisations de peuples autochtones amazoniens ont été attaqués près de la communauté de Chushuara. Bien qu'ils aient été contraints de quitter la zone située à l'intérieur du parc national et de la zone naturelle de gestion intégrée de Madidi, ils ont pu confirmer la présence d'une immense drague, *La Reina*, en activité sur la rivière, juste à l'extérieur de la zone protégée⁶⁴. Les peuples autochtones de l'État plurinational de Bolivie craignent désormais que ces incursions violentes n'entraînent la militarisation des terres autochtones et de nouvelles atteintes à leurs droits coutumiers, leurs pratiques et leur autonomie.

65. Ces exemples d'incursions massives et systématiques dans les terres et territoires autochtones et dans les réserves mettent en évidence la violence et l'intimidation croissantes que subissent les peuples autochtones de la part de certains travailleurs du secteur de l'extraction d'or à petite échelle. Ils illustrent également les dommages environnementaux, sociaux et culturels à long terme qui sapent l'autonomie des autochtones, leur droit à l'autodétermination et leur capacité à disposer des ressources naturelles. De nombreux peuples autochtones se plaignent en particulier de la perte de leurs sources de nourriture dans les forêts et de la contamination des poissons dans les cours d'eau, qui constituaient auparavant le fondement de leur culture et de leur mode de vie traditionnel fondé sur la subsistance. La contamination des poissons résulte de l'utilisation du mercure dans les mines d'or à petite échelle et met en lumière une grave injustice environnementale.

3. Femmes et filles

66. Les femmes et les filles vivant dans des régions où les activités d'extraction d'or à petite échelle sont nombreuses sont exposées à une série d'effets qui portent atteinte à leurs droits humains. Même dans les îles du Pacifique, où ces activités sont pratiquement inexistantes, les femmes et les filles présentent une charge corporelle de mercure constamment élevée du fait de leur consommation de poissons qui ont été contaminés par la pollution au mercure qui touche les océans du monde entier et dont les émissions et les rejets des mines d'or à petite échelle sont l'une des principales sources.

67. Les filles et les femmes âgées de 14 à 45 ans sont particulièrement vulnérables aux effets neurotoxiques du mercure. L'un des risques est l'effet de leur exposition sur les enfants à naître. L'exposition in utero au mercure à des niveaux très faibles peut entraîner de graves déficits intellectuels et des troubles du développement. Les mères qui ont une charge corporelle de mercure très élevée risquent de donner naissance à des enfants porteurs de malformations, de graves déficiences cognitives et de symptômes propres à la maladie de Minamata, comme la paresthésie, l'ataxie, la dysarthrie, les tremblements et la réduction du champ visuel ou « vision en tunnel ». Ces symptômes peuvent être évolutifs et conduire à la mort. Les enfants des personnes qui ont contracté la maladie de Minamata présentent des déficiences intellectuelles, des malformations des membres et souffrent de chorée, de crises d'épilepsie et de microcéphalie.

68. L'Agence de protection de l'environnement des États-Unis d'Amérique considère que lorsque la concentration en mercure, telle que mesurée dans des échantillons de cheveux, est supérieure au seuil de 1 partie par million, les effets neurotoxiques néfastes du mercure peuvent commencer à se manifester chez le fœtus. Des analyses scientifiques portent à croire

⁶³ Voir <https://news.mongabay.com/2020/02/indonesia-sumatra-gold-mining-illegal-deforestation-environment/>.

⁶⁴ Communication de Coordinadora Nacional de Defensa de Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas, et communiqué de presse du 1^{er} avril 2022, disponible sur <https://twitter.com/contiocap/status/1510251418766221315/photo/1>.

que même ce seuil est trop élevé, et que le fœtus est touché à partir d'une concentration de 0,58 partie par million⁶⁵.

69. Les femmes qui travaillent à l'amalgamation de l'or sont directement exposées au mercure. Plus nombreuses encore sont celles qui sont exposées lorsque le minerai est broyé chez elles dans des moulins à billes ou lorsque l'amalgamation est réalisée dans leur cuisine⁶⁶. La contamination de la chaîne alimentaire, en particulier du poisson, expose des millions de femmes à des niveaux élevés de mercure qui mettent en danger leur santé et celle de leurs enfants à naître, notamment dans les petits États insulaires en développement⁶⁷. Dans certaines régions de Bolivie (État plurinational de), du Brésil, d'Indonésie et du Venezuela (République bolivarienne du), les femmes dont l'apport en protéines provient du poisson ont un taux de mercure extrêmement élevé dans le corps⁶⁸.

70. En plus des effets directs de l'utilisation du mercure dans les activités extractives et de ses effets indirects, liés à la contamination de la chaîne alimentaire, les femmes et les filles pâtissent également de l'extrême difficulté du travail consistant à déplacer et à traiter le minerai et les résidus⁶⁹.

71. Les activités extractives ont aussi des effets sur le plan social, en ce qu'on constate, dans les zones minières, une augmentation des actes de violence et de violence sexuelle commis à l'égard des femmes et des filles par des mineurs, des bandes criminelles ou des policiers. Les femmes qui ont des droits sur des mines d'or ou qui extraient de l'or sont souvent l'objet de menaces et d'intimidations, le but étant de les forcer à renoncer à leurs droits ou à céder leur or à bas prix⁷⁰. Les ruées vers l'or s'accompagnent souvent d'une multiplication des réseaux qui, sous couvert de faire sortir les jeunes filles de la région de la pauvreté, les exploitent sexuellement.

72. Lors d'une enquête menée récemment dans des zones d'extraction d'or à petite échelle au Suriname et en Guyane française, jusqu'à 27 % des femmes interrogées qui participaient à une activité liée à l'extraction ont indiqué être des prostituées⁷¹. Les autres travaillaient pour la plupart à l'extraction ou dans des services connexes, et elles ont mis l'accent sur le manque de soins de santé sexuelle et procréative et sur les risques d'accident et de maladie.

4. Enfants

73. Le travail des enfants est endémique dans la plupart des sites d'extraction d'or à petite échelle. En général, l'extrême pauvreté, le faible niveau d'instruction, le manque de perspectives économiques et le fait que l'on attende d'eux qu'ils soutiennent leur famille qui travaille dans les mines ne permettent pas aux enfants d'échapper à l'extraction de l'or.

74. Dans le monde entier, des dizaines de milliers d'enfants travaillent à l'extraction d'or à petite échelle. Ils sont exposés aux maladies, à l'empoisonnement au mercure, aux noyades et à une multitude de blessures dues à des chutes de pierres, à des explosions, à l'effondrement de tunnels, à des accidents liés aux machines et à des chutes dans des puits désaffectés. Parmi les autres risques, on citera l'insuffisance de la ventilation, les puits remplis d'eau, le bruit des machines et l'exposition à la poussière et aux vapeurs⁷². L'Organisation internationale du Travail (OIT) a noté qu'associés à la fatigue ou à l'épuisement, les effets combinés de cette exposition peuvent entraîner de graves affections respiratoires telles que la silicose, des maux de tête, des problèmes d'audition et de vue, des

⁶⁵ Philippe Grandjean *et al.*, « Calcul des effets du mercure sur le neurodéveloppement ». *Perspectives de santé environnementale*, vol. 120, n° 12 (décembre 2012).

⁶⁶ Communication de Nexus3.

⁶⁷ Bell *et al.*, *Mercury Threat to Women and Children*.

⁶⁸ Lee Bell, Dave Evers et Mark Burton, *Mercury Exposure of Women in Four Latin American Gold Mining Countries* (Göteborg, International Pollutants Elimination Network, 2021) ; et Lee Bell et autres, *Global Report : Mercure chez les femmes en âge de procréer dans 25 pays* (Göteborg, International Pollutants Elimination Network, 2017).

⁶⁹ Communication de Nexus3.

⁷⁰ Voir <https://mukasirisibanda.wordpress.com/2017/12/07/womens-voices-gender-based-violence-in-asm-sector/>.

⁷¹ Voir <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953622000508>.

⁷² Communication de Human Rights Watch.

problèmes articulaires et diverses affections et atteintes dermatologiques, musculaires et orthopédiques qui mettent en péril la santé mentale et physique de ces enfants à long terme⁷³.

75. Au Burkina Faso et au Niger, 30 à 50 % des personnes qui travaillent dans l'extraction d'or à petite échelle (soit entre 200 000 et 500 000 personnes au total) ont moins de 18 ans, et environ 70 % des enfants ont moins de 15 ans⁷⁴. L'eau contaminée et la malnutrition aggravent les maladies telles que la dysenterie, la diarrhée, le paludisme, la méningite, la rougeole, la tuberculose et d'autres infections parasitaires et virales. On estime que jusqu'à 10 000 enfants pourraient travailler dans l'extraction de l'or au Ghana, effectuant des tâches peu qualifiées, notamment la construction de tranchées, le transport de minerai sur la tête jusqu'aux sites de lavage (tâche principalement réalisée par des filles), le lavage du minerai (tâche principalement réalisée par des garçons), l'amalgamation de l'or avec du mercure et la vente du produit.

76. L'augmentation du nombre de travailleurs migrants, y compris d'enfants, a entraîné une aggravation de l'exploitation sexuelle, notamment de la traite, touchant souvent des filles âgées d'à peine 12 ans. Cela a inévitablement entraîné une hausse du nombre de grossesses chez les adolescentes, une augmentation du nombre de familles monoparentales, et une incidence accrue des maladies sexuellement transmissibles, notamment du VIH/sida⁷⁵.

77. En 2006, une étude réalisée par l'OIT sur l'extraction d'or à petite échelle en Côte d'Ivoire a mis au jour la traite d'enfants originaires des pays voisins que sont le Burkina Faso, la Guinée et le Mali, qui étaient destinés à travailler dans des conditions proches de l'esclavage. Les enfants étaient peu nourris, mal payés et prenaient souvent des amphétamines pour pouvoir assurer leur journée de travail de dix heures⁷⁶.

78. Il est également courant en Mongolie et aux Philippines que des enfants travaillent à l'extraction d'or. Aux Philippines, des enfants prennent souvent part à la pratique dangereuse de l'extraction d'or par compression, qui consiste à plonger dans des puits sous-marins, sans aucune visibilité, en respirant grâce à un simple masque raccordé à un tube rudimentaire relié à un compresseur installé à la surface⁷⁷.

79. En Amérique latine, on estime que 65 000 enfants participent à l'extraction d'or à petite échelle en Bolivie (État plurinational de), en Équateur et au Pérou. Ils travaillent avec leurs parents à l'extraction de l'or et à son amalgamation avec du mercure, souvent sans être rémunérés. En raison de croyances culturelles, les femmes ne sont généralement pas autorisées à entrer dans les mines ; la majorité des enfants qui y travaillent sont donc des garçons. Les filles traitent le minerai et séparent le métal des scories à l'extérieur de la mine⁷⁸.

80. En Ouganda, l'extraction d'or à petite échelle met en péril non seulement la santé des enfants, mais aussi leur éducation. Le taux d'abandon scolaire y est élevé dans les communautés minières⁷⁹.

81. Les enfants font partie des acteurs les plus vulnérables du secteur néfaste de l'extraction d'or à petite échelle et comptent parmi ceux dont les droits de l'homme sont les plus compromis par la recherche de quantités d'or toujours plus importantes.

IV. Convention de Minamata sur le mercure

82. À la fin du XX^e siècle, de nombreuses données scientifiques ont mis en évidence une contamination mondiale généralisée au mercure provenant de sources industrielles et minières. En 2001, le Conseil d'administration du PNUE a demandé la réalisation d'une évaluation mondiale du mercure qui serait axée sur les effets sur la santé, les sources, le

⁷³ OIT, « Child labour in gold mining: The problem », juin 2006 ; voir également <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/20503121221076934>.

⁷⁴ Banque mondiale, *2020 State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector* (Washington, 2020).

⁷⁵ Ibid., et Human Rights Watch, *Precious Metal, Cheap Labor: Child Labor and Corporate Responsibility in Ghana's Artisanal Gold Mines* (New York, 2015).

⁷⁶ OIT, « Child labour in gold mining ».

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Banque mondiale, *2020 State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector*.

⁷⁹ Communication de Karamoja Women Cultural Group.

transport à longue distance et la chimie du mercure, ainsi que sur les méthodes de lutte contre la pollution au mercure. En 2002, cette évaluation a mis en lumière des effets néfastes à l'échelle mondiale⁸⁰.

83. En 2005, le PNUE a créé le Partenariat mondial sur le mercure, qui encourage l'adoption, à titre volontaire, de mesures de réduction de la pollution au mercure. En 2009, après avoir examiné l'efficacité de ces mesures, le Conseil d'administration a demandé que soit négocié un accord mondial juridiquement contraignant sur le mercure.

84. Adoptée le 10 octobre 2013 lors d'une conférence diplomatique tenue à Kumamoto (Japon), la Convention de Minamata est entrée en vigueur le 16 août 2017. Son but est de protéger la santé humaine et l'environnement des émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure.

85. La Convention comprend des dispositions relatives à l'interdiction de mener de nouvelles activités d'extraction minière primaire de mercure, à l'abandon définitif des mines existantes, à l'abandon définitif et à l'élimination progressive des produits contenant du mercure ajouté et des procédés de fabrication dans lesquels du mercure est utilisé, ainsi qu'à des mesures visant à réduire les émissions et rejets de mercure provenant de sources industrielles. Il s'agit là d'évolutions positives qui ont permis de réduire le commerce légal du mercure dans le monde, le faisant passer de 3 500 tonnes en 2013 à 891 tonnes en 2020⁸¹.

86. La Convention vise également à réglementer l'extraction informelle de l'or, que ce soit à grande ou à petite échelle. Elle présente toutefois des lacunes qui limitent son efficacité pour ce qui est de réduire et d'éliminer l'utilisation de mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle. Ces lacunes portent atteinte aux droits de l'homme des personnes concernées et des « spectateurs innocents » touchés par la contamination au mercure. Elles rendent également possible l'arrivée massive de personnes venues extraire illégalement de l'or sur des terres autochtones et dans des zones protégées.

A. Réglementation applicable à l'extraction d'or à petite échelle

87. La Convention traite expressément de l'extraction d'or à petite échelle à l'article 7 et à l'annexe C (plans d'action nationaux), et indirectement dans d'autres articles, consacrés aux définitions (art. 2), aux sources d'approvisionnement et au commerce (art. 3), au renforcement des capacités et au transfert de technologie (art. 14) et à la santé (art. 16). Ni l'article 7 ni l'annexe C n'interdisent l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle ; les parties sont simplement tenues de prendre « des mesures pour réduire et, si possible, éliminer » cette utilisation.

88. L'article 2 (al. k)) de la Convention dispose que l'extraction d'or à petite échelle constitue une « utilisation permise » du mercure. Lue conjointement avec l'article 3 (par. 6), qui régit le commerce, cette disposition a pour effet d'autoriser les exportations de mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle.

89. L'article 3 de la Convention interdit l'utilisation, dans l'extraction d'or à petite échelle, de mercure provenant de l'extraction minière primaire comme de mercure provenant de la mise hors service d'usines de chlore-alcali. Cependant, au cours des dix dernières années, de grandes quantités de mercure provenant d'activités d'extraction minière primaire menées au Mexique ont été utilisées aux fins de l'extraction d'or à petite échelle en Amérique latine⁸².

90. Lorsque la Convention a été négociée, certains ont estimé que l'interdiction de l'utilisation du mercure dans le cadre de l'extraction d'or à petite échelle pourrait être inefficace, étant donné le caractère informel du secteur, et risquerait de priver les mineurs d'un moyen de subsistance et de les faire tomber dans la pauvreté. D'autres ont avancé qu'une telle interdiction délivrerait les mineurs d'un travail toxique qui porte atteinte non seulement à eux-mêmes et à leur famille, mais aussi aux femmes et aux enfants qui n'ont rien à voir

⁸⁰ PNUE, *Global Mercury Assessment* (Genève, 2002).

⁸¹ Voir <https://resourcetrade.earth/?year=2020&category=1512&units=weight&autozoom=1>.

⁸² PNUE, *Global Mercury Supply*.

avec l'extraction minière, mais pâtissent tout de même des effets du mercure du fait de la contamination de la chaîne alimentaire qui en résulte. C'est la première position qui l'a emporté, ce qui a eu des effets dévastateurs sur les droits de l'homme.

91. L'autre argument fréquemment avancé est que l'interdiction du mercure serait contre-productive, parce que le mercure serait alors échangé sur le marché noir, et il serait donc plus difficile d'amener les mineurs à formaliser leur activité. Cependant, le marché noir s'est développé alors que le commerce est légal, et il est parfois même alimenté par le détournement des expéditions de mercure. En outre, le raisonnement contrefactuel selon lequel la formalisation de l'activité minière serait plus difficile ne saurait justifier les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits subies par les populations qui sont exposées en aval aux rejets de mercure provenant de l'extraction d'or à petite échelle.

B. Plans d'action nationaux

92. Conformément à l'article 7 de la Convention, les Parties sur le territoire desquelles sont menées des activités d'extraction d'or à petite échelle non négligeables doivent soumettre un plan d'action national au secrétariat au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention à leur égard, puis effectuer un examen triennal. L'annexe C précise que les plans doivent comprendre des éléments tels que des objectifs nationaux et des objectifs de réduction, ainsi que des mesures visant à éliminer les pratiques les plus polluantes, à savoir : l'amalgamation de minerai brut, le brûlage à l'air libre d'amalgames, le brûlage d'amalgames dans des zones résidentielles et la lixiviation au cyanure de sédiments, minerais et résidus auxquels du mercure a été ajouté.

93. Si les Parties sont tenues, conformément aux dispositions de l'annexe C, de faire figurer dans leur plan d'action national un calendrier de mise en œuvre, il ne leur est pas demandé de fixer une date pour l'élimination du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle. De fait, l'inclusion de normes applicables à l'extraction d'or à petite échelle sans mercure est facultative⁸³.

94. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui fait office de mécanisme de financement de la Convention, a commencé par investir, au cours de la période 2014-2018, 141 millions de dollars dans des programmes visant en grande partie à lutter contre les activités d'extraction d'or à petite échelle, notamment en aidant 32 pays à élaborer des plans d'action nationaux⁸⁴. Dans le cadre de sa septième reconstitution de ressources (2018-2022), le FEM a aidé 14 pays supplémentaires à élaborer des plans⁸⁵.

95. Le Partenariat mondial sur le mercure présente des informations détaillées sur les plans d'action nationaux, notamment sur les objectifs de réduction⁸⁶. Les objectifs présentés par les États dans leurs plans varient considérablement, allant de l'élimination totale du mercure à une simple réduction de son utilisation dans l'extraction d'or à petite échelle.

96. Beaucoup considèrent les plans d'action nationaux comme une mise en scène qui a peu de chances de permettre la réalisation des objectifs fixés⁸⁷. Il y aurait un fossé entre les plans et leur mise en application. Pour améliorer l'efficacité des plans, la Conférence des Parties à la Convention a mis à jour ses lignes directrices relatives à leur élaboration et a demandé aux États d'assurer la participation des peuples autochtones et des communautés locales et au secrétariat de compiler les avis sur les besoins et priorités de ces peuples et communautés⁸⁸.

⁸³ Annexe C, par. 2.

⁸⁴ Voir <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/mercury>.

⁸⁵ Voir UNEP/MC/COP.4/INF/7.

⁸⁶ Voir <https://www.unep.org/globalmercurypartnership/insights-asgm-national-action-plans>.

⁸⁷ Informations recueillies lors des consultations.

⁸⁸ Voir https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/K2201138%20-%20UNEP-MC-COP.4-28-Add.1-%20ADVANCE.pdf, annexe I.

1. Formalisation

97. Dans la Convention, la formalisation du secteur de l'extraction d'or à petite échelle est considérée comme une stratégie majeure des plans d'action nationaux visant à réduire l'incidence des activités d'extraction sur l'environnement et à améliorer les conditions de travail des mineurs. La formalisation comprend la formation aux techniques d'extraction sans mercure et la réduction de l'exposition au mercure lorsque celui-ci est utilisé.

98. D'aucuns ont fait valoir que la formalisation pouvait réduire le nombre de travailleurs sous contrat et faire fuir les organisations criminelles tout en améliorant l'ordre social et en favorisant l'économie locale et les investissements et flux de capitaux légaux. Pourtant, selon certaines études, il se pourrait que cette hypothèse soit trop optimiste et que la formalisation ne conduise pas automatiquement à une amélioration des conditions de travail des travailleurs ordinaires⁸⁹.

99. La formalisation ne peut remplacer l'utilisation du mercure qui, peu coûteux et largement disponible, offre aux mineurs un rendement rapide. Au mieux, elle peut être le point de départ d'une transition vers l'abandon du mercure. Cependant, les déséquilibres de pouvoir jouent un rôle majeur, puisque les négociants en or, les investisseurs et les porteurs de projets obligent les travailleurs pauvres à travailler avec le mercure qu'ils fournissent pour assurer un rendement rapide à l'acheteur. Les mineurs sont donc enfermés dans un cycle économique régi non pas par la demande, mais par l'offre de mercure.

2. Programme planetGOLD

100. Soutenu par le FEM, le programme « planetGOLD » est dirigé par le PNUE et mis en œuvre en partenariat avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'organisation Conservation International Foundation⁹⁰. Le financement apporté par le FEM est largement axé sur la réduction de l'utilisation du mercure dans les activités d'extraction d'or à petite échelle⁹¹.

101. Le programme « GOLD » comporte quatre grands volets : l'introduction de technologies sans mercure plus efficaces ; le renforcement des politiques et des réglementations relatives à l'extraction d'or à petite échelle ; la promotion des options d'investissement et l'accès direct des mineurs au marché ; la gestion des connaissances et la communication⁹². Ces volets vont dans le sens d'une théorie du changement qui repose en grande partie sur la formalisation pour faciliter l'accès aux financements aux fins de l'acquisition de technologies sans mercure.

102. Dans une étude récente, le FEM a estimé que les exemples de la Colombie et de l'Équateur, où l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle a été interdite, mettaient en lumière une « conséquence involontaire malheureuse » de la Convention, à savoir que l'interdiction totale du mercure conduisait les mineurs à travailler dans l'illégalité et rendait plus difficile la collaboration avec eux⁹³. Ce raisonnement est fautif et ne tient pas compte des effets sur les droits de l'homme de l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle. Il est plus juste de partir du principe que les mineurs seront réellement incités à formaliser leur activité et à adopter des techniques sans mercure si l'utilisation du mercure est considérée comme un crime contre l'environnement. À l'heure actuelle, cependant, la faiblesse des sanctions et l'application inadéquate de la loi, associées

⁸⁹ Voir <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X22000399>.

⁹⁰ En 2016, le programme GOLD (Global Opportunities for Long-Term Development of the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector) a été approuvé par le FEM avec un financement de 45 millions de dollars, et a été exécuté au Burkina Faso, en Colombie, en Équateur, en Guyane, en Indonésie, au Kenya, en Mongolie, au Pérou et aux Philippines. En 2020, le FEM a approuvé le programme « GOLD+ », qui étend son soutien à 15 autres pays avec 74 millions de dollars supplémentaires, ce qui porte le financement total du programme à 119 millions de dollars. Les programmes « GOLD » et « GOLD+ » sont désignés collectivement sous le nom de « planetGOLD ».

⁹¹ Voir Bureau indépendant d'évaluation du FEM, *GEF Interventions in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector* (Washington, 2022).

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

à l'absence d'interdiction mondiale de l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle, créent une situation où les risques sont faibles et les bénéfices importants, ce qui fait obstacle aux efforts faits en faveur de la formalisation et profite à la criminalité organisée.

103. Le FEM a également conclu que les projets qu'il avait menés à bien avaient permis de réduire l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle et que des progrès avaient été réalisés concernant la formalisation du secteur. Il a recommandé de mener des activités intersectorielles visant à s'attaquer à des problèmes tels que la déforestation, la perte de biodiversité et la contamination des eaux internationales⁹⁴. Les détracteurs de planetGOLD lui reprochent néanmoins l'absence d'un volet « suivi et remise en état » qui permettrait de mesurer les dégâts causés par la pollution au mercure et de restaurer les sites contaminés.

C. Commerce international du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle

104. Le commerce international du mercure n'est pas interdit par la Convention, mais réglementé dans le cadre d'un régime de consentement préalable en connaissance de cause, car le mercure est encore utilisé dans certains produits (dont les dispositions de l'annexe A prévoient, pour la plupart, l'abandon définitif ou l'élimination progressive) et procédés de fabrication (annexe B) et dans le cadre de certaines procédures bénéficiant d'une dérogation. Certains produits contenant du mercure ajouté sont considérés comme nécessitant tout particulièrement l'utilisation de mercure ou bénéficient d'une dérogation conformément à l'article 4 de la Convention, mais ils ne nécessitent que des quantités relativement faibles de mercure. La Convention exempte également l'industrie pétrolière et gazière du contrôle de la quantité de mercure qu'elle retire des flux de production en tant que sous-produit et qu'elle vend ensuite sur le marché mondial.

105. L'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont respectivement interdit l'exportation de mercure en 2011 et 2013, ce qui a conduit à la réduction des quantités globales de mercure échangées dans le monde au cours des dix dernières années. Depuis lors, l'abandon définitif des produits contenant du mercure ajouté et des procédés utilisant du mercure a encore contribué au recul du commerce mondial du mercure. En 2010, le volume des importations mondiales de mercure s'élevait à 2 600 tonnes, et celui des exportations mondiales à 3 200 tonnes⁹⁵. En 2020, les importations mondiales étaient tombées à 570 tonnes, et les exportations mondiales à 503 tonnes⁹⁶.

106. Le PNUE a constaté que, si le commerce global de mercure a diminué, l'offre a augmenté⁹⁷. Les données statistiques sur le commerce ne tiennent pas compte des échanges internationaux illégaux de mercure, qui sont généralement destinés à l'extraction d'or à petite échelle.

107. Entre 2017 et 2021, l'État plurinational de Bolivie a été le premier importateur de mercure. La plupart de ses importations proviennent d'activités d'extraction minière primaire menées au Mexique, lesquelles constituent une source illégale de mercure pour l'extraction d'or à petite échelle⁹⁸. Dans l'État plurinational de Bolivie, le mercure est utilisé sur le territoire et fréquemment exporté illégalement vers d'autres pays d'Amérique latine aux fins de l'extraction d'or à petite échelle.⁹⁹

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Bruce Gavin Marshall *et al.*, « Mercury challenges in Mexico: regulatory, trade and environmental impacts », *Atmosphere*, vol. 12, n° 1 (janvier 2021).

⁹⁶ Voir <https://comtrade.un.org/data/>.

⁹⁷ PNUE, *Global Mercury Supply*.

⁹⁸ Marshall *et al.*, « Mercury challenges in Mexico ».

⁹⁹ Jones, « Dirty business ».

D. Lacunes et insuffisances

108. La Convention de Minamata est bien structurée et se révèle efficace, notamment en ce qui concerne l'abandon définitif des produits et des procédés, et le contrôle des émissions et des rejets. Toutefois, les dispositions relatives aux activités d'extraction d'or à petite échelle présentent des lacunes qui permettent l'augmentation de l'utilisation de mercure dans ce type d'activités, comme en témoigne la croissance de l'offre¹⁰⁰. Non seulement ces lacunes compromettent les objectifs et l'efficacité de la Convention – puisque les activités d'extraction d'or à petite échelle sont la principale source d'émission de mercure dans l'environnement –, mais elles ont également pour effet de provoquer et d'aggraver l'exposition au mercure des personnes vulnérables, notamment des peuples autochtones, des femmes, des enfants et des mineurs vivant dans l'extrême pauvreté.

109. La Convention présente une lacune majeure en ce qu'elle autorise l'utilisation du mercure aux fins des activités d'extraction d'or à petite échelle (art. 2 (al. k)) et 7). Ce faisant, elle envoie un mauvais signal et laisse entendre que l'utilisation et le rejet de mercure sont tolérables si on peut tirer des profits de l'or, malgré le nombre élevé de victimes et la multiplication des sites contaminés. Alors que la plupart des autres procédés mondiaux utilisant du mercure sont interdits ou font l'objet d'une élimination progressive programmée, il n'existe aucune restriction à l'utilisation du mercure dans les activités d'extraction d'or.

110. Les mineurs ne sont pas les seuls à être lésés par cette utilisation du mercure. Un nombre incalculable de peuples autochtones, de populations insulaires, de femmes et d'enfants ne tirent aucun avantage de l'extraction de l'or mais en subissent les conséquences : effets de la contamination de la chaîne alimentaire, exposition au mercure, charge corporelle de mercure élevée et problèmes de développement qui se transmettent d'une génération à l'autre. L'extraction d'or à petite échelle pollue les rivières, provoque la déforestation et détruit les habitats protégés, faisant fuir les animaux indigènes, qui sont une source de nourriture et des symboles spirituels importants pour les peuples autochtones.

111. Une autre lacune de la Convention est que celle-ci autorise la poursuite de l'extraction minière primaire de mercure jusqu'à quinze ans après son entrée en vigueur, en 2017. Une telle disposition ne fait qu'aggraver la contamination mondiale au mercure, puisqu'elle permet l'ajout potentiel de milliers de tonnes de mercure supplémentaires dans la biosphère. La demande de mercure diminue rapidement dans tous les secteurs du fait de l'abandon définitif des produits contenant du mercure ajouté et des procédés dans lesquels du mercure est utilisé, à l'exception de l'extraction d'or à petite échelle. La demande de mercure pour les utilisations permises en dehors de l'extraction d'or pourrait probablement être satisfaite par le mercure récupéré à partir de sources domestiques, ce qui rendrait l'extraction minière du mercure totalement inutile.

112. La Convention présente une autre lacune en ce qu'elle n'interdit pas le commerce international du mercure aux fins de l'extraction de l'or à petite échelle. De même, elle autorise le commerce du mercure aux fins de son utilisation dans certains produits et procédés. Même dans les pays qui ont décidé unilatéralement d'interdire l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle, la conjonction de ces lacunes permet des détournements. Les envois sont faussement étiquetés comme étant destinés à une utilisation permise comme les lampes fluorescentes ou les amalgames dentaires, mais servent en réalité aux activités d'extraction d'or à petite échelle. Les douaniers ne peuvent pas les saisir, car le commerce et l'utilisation finale supposée sont légaux. Les consultations menées en vue de l'établissement du présent rapport ont révélé qu'aucun pays ne contrôle activement ce qu'il advient du mercure importé après son passage en douane ; celui-ci peut alors être détourné pour servir à l'extraction d'or à petite échelle.

113. L'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont interdit les exportations de mercure et ont des stocks importants dans des installations d'élimination ; cela n'a eu aucune répercussion perceptible sur leur économie. Tout le mercure nécessaire pour les produits et procédés exemptés de l'abandon définitif peut être récupéré au niveau national à partir de sous-produits miniers, de sous-produits pétroliers et gaziers, de la remise en état de sites

¹⁰⁰ PNUE, *Global Mercury Supply*.

contaminés ou de produits en fin de vie contenant du mercure. Avec l'abandon définitif, en application de la Convention, d'un nombre croissant de produits contenant du mercure ajouté et de procédés dans lesquels du mercure est utilisé, la demande intérieure en mercure de tout pays peut être satisfaite au moyen d'opérations de récupération nationales.

114. En résumé, rien ne justifie de poursuivre indéfiniment le commerce international du mercure. Il est clair que la majeure partie du commerce légal et illégal du mercure est désormais destinée à l'extraction d'or à petite échelle et perpétue ainsi, voire aggrave, la pollution mondiale au mercure.

115. Même si le commerce du mercure est interdit, il y aura toujours des criminels qui chercheront à tirer profit du trafic de marchandises comme le mercure, et certains contourneront les contrôles aux frontières. Cependant, si cette interdiction était décrétée, les douaniers qui découvriraient une cargaison de mercure pourraient la saisir et enquêter sur ses propriétaires et sa destination. Si le commerce du mercure était interdit dans le monde entier, tout envoi de mercure arrivant à une frontière pourrait être rapidement identifié comme illégal et être saisi, à moins qu'il ne soit destiné au stockage provisoire ou au rebut.

116. Comme l'indique clairement la Déclaration de Bali de 2022 sur la lutte contre le commerce illégal du mercure à l'échelle mondiale, il est indispensable que les pays coopèrent au plan international par l'intermédiaire des organes de répression et au moyen de l'échange de renseignements pour que les trafiquants de mercure aient à répondre des crimes graves qu'ils commettent contre l'environnement.

V. Conclusions et recommandations

117. C'est la demande des grands marchés de l'or qui provoque la catastrophe que constitue l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction de l'or à petite échelle dans les pays en développement. La demande insatiable d'or pour la fabrication de produits de luxe ou comme produit d'investissement condamne des millions de mineurs pauvres et leur famille à un mode de vie toxique qui nuit à leur santé et compromet les capacités intellectuelles des enfants. Même les enfants à naître des mineurs contaminés au mercure risquent d'avoir un faible QI, d'être en mauvaise santé et de présenter des malformations, et d'avoir des perspectives éducatives et économiques réduites. Leurs droits sont définitivement bafoués pour satisfaire le marché des lingots et des bijoux.

118. Les peuples autochtones, en particulier en Amazonie, voient leurs droits bafoués, leur environnement détruit et leur culture fragmentée par les légions de mineurs sans foi ni loi qui envahissent leurs terres protégées, apportant avec eux mercure toxique, violence, maladies, drogues, alcool et exploitation des femmes. Cette situation est tacitement favorisée par les intérêts politiques et économiques de haut niveau qui se logent dans le marché opaque de l'or illicite. Le commerce lucratif de l'or et du mercure de contrebande suscite l'intérêt de militaires, policiers ou douaniers mal payés et corrompus, ainsi que d'acteurs du crime organisé sans scrupules, de paramilitaires et de bandes criminelles qui font subir aux mineurs violence, chantage à la protection et extorsion.

119. Les autochtones qui s'opposent à l'extraction de l'or pour protéger leurs terres et leur culture sont victimes d'intimidations, d'agressions et de meurtres. Cette oppression trouve son origine dans le marché de l'or et est facilitée par le marché du mercure.

120. La volonté d'accéder à des réserves d'or qui ne sont pas légalement accessibles à l'industrie de l'extraction est en train de provoquer la destruction de terres protégées, de forêts et d'une biodiversité rare. Les travailleurs du secteur de l'extraction d'or à petite échelle qui pillent ces environnements sont devenus les agents de riches négociants internationaux en or qui sont à la recherche du prochain Eldorado qui leur assurera de grosses marges bénéficiaires et un flux ininterrompu d'or bon marché.

121. Les mineurs ne sont pas les seuls à payer un lourd tribut pour alimenter ce marché. Le mercure qu'ils utilisent, transporté par les résidus qui s'écoulent dans les sols vers les cours d'eau et les océans, contamine tout sur son passage, se propage dans la chaîne alimentaire, s'accumule dans l'organisme des poissons et des mammifères marins et empoisonne les personnes qui consomment ces animaux. En aval des mines d'or et des dragues fluviales, les

peuples autochtones d'Amazonie, dont l'apport en protéines dépend dans une large mesure du poisson, voient leur charge corporelle de mercure monter en flèche. Dans les îles du Pacifique, loin de tout site d'extraction d'or, les mères vivent dans l'angoisse de savoir que leur taux de mercure est de plus en plus élevé et que l'avenir de leurs enfants est menacé.

122. La Convention de Minamata a été négociée pour protéger la santé humaine et l'environnement de la pollution au mercure. Si elle permet de réduire les quantités de mercure légalement échangées au niveau international, en grande partie grâce à l'élimination progressive des produits et des procédés, elle présente de graves lacunes en ce qui concerne l'extraction d'or à petite échelle, de loin la principale source – et une source croissante – d'émissions et de rejets de mercure dans l'environnement.

123. La plus grande lacune de la Convention est qu'elle autorise l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle sans prévoir de clause d'extinction, ce qui laisse à penser qu'il n'y a pas d'urgence et revient à approuver tacitement la poursuite de l'utilisation du mercure. Autre lacune, la Convention autorise le commerce international du mercure pour diverses utilisations, ce qui a pour conséquence le détournement du mercure vers l'extraction d'or à petite échelle. Enfin, elle prévoit de longs délais pour l'abandon définitif de l'extraction minière primaire de mercure, permettant ainsi à des quantités de mercure supplémentaires d'arriver sur le marché dans les années à venir.

124. La Convention mise beaucoup sur des plans d'action nationaux conduisant à la formalisation du secteur de l'extraction d'or à petite échelle et à l'augmentation des investissements en faveur de la réduction de l'utilisation du mercure, de l'amélioration des conditions de travail des mineurs et de l'augmentation du niveau d'extraction de l'or au profit des mineurs et, en fin de compte, du marché de l'or. Toutefois, la formalisation ne saurait se substituer à l'abandon du mercure.

125. Si la communauté mondiale veut véritablement éliminer le mercure, elle doit s'attaquer à sa principale source d'émission en interdisant son utilisation aux fins de l'extraction de l'or. Comme pour d'autres formes de crimes contre l'environnement, le trafic de mercure et d'or se poursuivra et les facilitateurs corrompus de ces marchés illégaux ne disparaîtront pas. Mais l'interdiction du commerce et de l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle fera comprendre aux marchés que l'on s'approche de la tolérance zéro.

126. Il est temps de renforcer la Convention de Minamata en interdisant le commerce mondial du mercure, en révoquant les dispositions relatives à l'utilisation permise du mercure aux fins de l'extraction de l'or à petite échelle et en mettant fin à l'extraction minière primaire de mercure. Si elle ne sera pas la solution miracle qui mettra fin à l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle, l'interdiction mondiale du commerce du mercure est essentielle pour renforcer les autres éléments de la Convention et les rendre plus efficaces. La Convention pourra ainsi réaliser son potentiel et protéger véritablement la santé humaine et l'environnement des effets insidieux du mercure.

127. **Le Rapporteur spécial recommande aux États :**

a) **D'adopter une stratégie nationale visant à éliminer l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle qui soit fondée sur les principes relatifs aux droits de l'homme et les objectifs de développement durable ;**

b) **De surveiller l'état de santé des groupes et des personnes touchés par l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle ;**

c) **De diffuser des informations sur les dangers du mercure, notamment auprès des communautés minières et des populations touchées en aval ;**

d) **De mettre en œuvre la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (n° 182) de l'OIT en ce qui concerne le travail des enfants dans l'extraction d'or à petite échelle ;**

e) **De ratifier la Convention de Minamata sur le mercure et de l'appliquer de manière effective ;**

f) De mettre en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation à l'intention des mineurs, et notamment de dispenser une formation à l'extraction d'or à petite échelle sans mercure ;

g) D'associer les ONG et les représentants des peuples autochtones à l'élaboration, à l'examen et à l'exécution des plans d'action nationaux ;

h) De concevoir des programmes en faveur d'une transition juste afin d'aider les travailleurs du secteur de l'extraction d'or à petite échelle à se passer du mercure et à éviter des solutions de substitution néfastes ;

i) De localiser, de remettre en état et de nettoyer les sites et les cours d'eau contaminés au mercure du fait de l'extraction d'or à petite échelle ;

j) De mener des réformes juridiques pour définir des sanctions pénales applicables à l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle ;

k) D'enquêter sur le crime contre l'environnement que constitue le trafic de mercure et d'en poursuivre et punir les responsables ;

l) D'instaurer des systèmes permettant de suivre le parcours du mercure importé jusqu'à sa destination finale ;

m) D'élaborer des programmes de coopération régionale afin d'enrayer le commerce illégal du mercure ;

n) De créer, sous l'égide de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), un groupe de travail spécialisé afin d'échanger des renseignements sur le trafic de mercure aux niveaux mondial et régional.

128. Le Rapporteur spécial recommande en outre aux États de modifier la Convention de Minamata comme suit :

a) À l'alinéa k) de l'article 2 (définitions), exclure des utilisations permises l'utilisation de mercure prévue à l'article 7 (extraction d'or à petite échelle) afin de montrer que le but de la Convention est d'éliminer l'utilisation du mercure aux fins de l'extraction d'or à petite échelle, et non de la tolérer ;

b) Au paragraphe 4 de l'article 3 (sources d'approvisionnement en mercure et commerce), réduire la période pendant laquelle l'extraction minière primaire de mercure est autorisée à se poursuivre en la faisant passer de quinze ans à dix ans, pour mettre un terme au déversement de milliers de tonnes de mercure sur un marché qui l'oriente généralement vers l'extraction de l'or à petite échelle ;

c) Au paragraphe 6 de l'article 3, indiquer que les Parties ne devraient autoriser l'exportation de mercure qu'à des fins d'élimination écologiquement rationnelle, lorsqu'elle est permise, afin de combler la lacune qui permet le détournement du commerce du mercure vers l'extraction d'or à petite échelle ;

d) Au paragraphe 8 de l'article 3, indiquer que les Parties ne devraient pas autoriser l'importation de mercure en provenance d'États non parties, afin de combler le vide actuellement exploité par les profiteurs ;

e) À l'article 7, inscrire l'obligation pour les Parties de réduire et d'éliminer, dans un délai compris entre trois et cinq ans, l'utilisation du mercure dans le cadre des activités d'extraction d'or à petite échelle ;

f) Rendre obligatoire l'application des dispositions du paragraphe 2 de l'annexe C et inclure un calendrier précis pour la transition des Parties vers une extraction d'or à petite échelle sans mercure, qui ne devrait pas excéder trois à cinq ans.