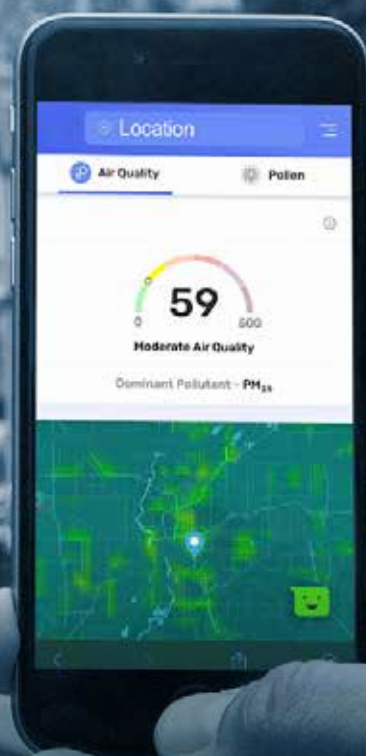


Série sur la pollution de l'air

Réglementation de la qualité de l'air

Résumé analytique



ONU 
programme pour
l'environnement

50 
1972-2022

Résumé analytique

De la régulation de la pollution de l'air aux lois sur la gouvernance de la qualité de l'air

L'environnement a ceci de particulier qu'il ne peut être approché de manière compartimentée. Car ce qu'il advient à un endroit peut avoir des répercussions importantes à tout autre endroit relativement éloigné du lieu d'origine. Les effets de la pollution ou de la dégradation de l'environnement ont le don de montrer leur face hideuse aux places les plus improbables. Par conséquent, ils devraient être la préoccupation de tous.

Cour supérieure de justice du Ghana. Center for Public Interest Law et Anor vs Tema Oil Refinery. Procès n° E12/91/07, Korbieh J (Ghana). www.cepil.org.gh/files/CEPILvs.-TOR.pdf.

La présente étude mondiale évalue la législation nationale en matière de qualité de l'air dans 194 États et dans l'Union européenne (UE), sur la base d'un modèle de gouvernance robuste de la qualité de l'air, élaboré dans le cadre de ces mêmes recherches. Le modèle tient compte de la diversité des lois en matière de qualité de l'air qui existent dans le monde. Il tient aussi compte des caractéristiques inhérentes à la thématique de la qualité de l'air qui en font un problème environnemental et social collectif, dont il ressort que certains éléments clés doivent se trouver dans ce modèle de gouvernance.

Un système solide de gouvernance de la qualité de l'air est un système qui :

- » impose aux gouvernements d'établir et de réviser régulièrement des normes de qualité de l'air applicables, au regard d'objectifs de santé publique;
- » détermine la responsabilité institutionnelle à l'égard de ces normes;
- » contrôle le respect des normes de qualité de l'air;
- » définit les conséquences en cas de non-respect de ces normes;
- » garantit la mise en œuvre des normes de qualité de l'air par l'adoption de plans appropriés et coordonnés sur la qualité de l'air, par des mesures réglementaires et par le déploiement de capacités administratives;
- » est transparent et participatif.

Le rapport porte principalement sur les structures législatives nationales permettant de mettre en place et d'appliquer des normes de qualité de l'air, sans préjudice du fait que la base scientifique de ces normes est susceptible d'évoluer au cours du temps. Il ne traite pas de la question de savoir si les normes de qualité de l'air sont respectées en pratique mais de la question de savoir si un cadre juridique existe pour en vérifier le respect et si des conséquences juridiques sanctionnent les cas de manquement.

Ce rapport se distingue des précédents rapports sur les normes de qualité de l'air ambiant (NQAA) par l'attention spécifique qu'il accorde au droit et aux structures législatives, ainsi qu'à la manière dont celles-ci rendent les NQAA contraignantes au sein des États.

Messages clés

S'il n'existe pas d'approche unique pour le contrôle de la qualité de l'air, il y a de très bonnes raisons d'incorporer des normes de qualité de l'air dans des instruments juridiques mis en place par l'État (législation) afin d'établir les bases d'une bonne gouvernance nationale de la qualité de l'air. Il s'agit notamment de garantir la responsabilité des institutions, la transparence et la nécessité de rendre des comptes ; de créer des structures administratives pour assurer et consolider l'application de normes de qualité de l'air, en ce compris par des exigences portant sur la manière dont la qualité de l'air est mesurée et par des mécanismes garantissant une mise en œuvre effective ; de mettre en place des processus pour réviser les normes et les plans relatifs à la qualité de l'air ainsi que de souligner l'importance symbolique des engagements pris par la voie législative à l'égard des normes de qualité de l'air.

Les principales orientations mondiales sur la qualité de l'air sont de nature scientifique et sont fournies par les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) sur la qualité de l'air ambiant. Ces lignes directrices ne sont pas destinées à être contraignantes pour les États mais elles cristallisent un haut degré de consensus scientifique, ce qui leur confère une autorité mondiale. Il existe des arguments de poids en faveur d'un traité mondial complémentaire sur des normes de qualité de l'air ambiant, appuyant des objectifs universels en matière de santé publique et mettant en place des protections des droits humains liées à la santé et à l'air sain.

Dans la plupart des législations nationales, les normes de qualité de l'air ambiant ne sont pas conformes aux lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, ce qui s'explique dans certains cas par un processus de transition vers des normes de qualité de l'air plus strictes au fil du temps, en fonction des circonstances politiques et économiques.

2 Évaluation mondiale de la législation en matière de pollution atmosphérique

De manière générale, l'image globale des législations nationales en matière de qualité de l'air est celle d'une hétérogénéité. Il y a différents systèmes de référence, de normes et d'obligations. Les configurations d'acteurs impliqués dans les régimes relatifs à la qualité de l'air varient. Cette dissemblance globale s'explique par la variabilité des systèmes de gouvernement et des cultures socio-juridiques, par la diversité des savoirs techniques et par les sources d'influence historiques qui pesèrent sur le déploiement des législations en matière de qualité de l'air. Les variations au sein même des normes de qualité de l'air ambiant sont particulièrement complexes. Des normes peuvent être établies à différents degrés d'exigence en termes de niveaux autorisés de concentration de polluants, différents dépassements ou marges de tolérance pouvant être autorisés. Ces valeurs peuvent être exprimées en moyennes calculées sur différentes périodes et/ou peuvent ne s'appliquer qu'à certains polluants ou en exclure. Cette hétérogénéité rend difficiles les comparaisons de normes entre pays.

Cette absence de conditions identiques signifie qu'il n'existe pas de modèle unique qui puisse être recommandé pour l'application des normes de qualité de l'air ambiant dans la législation au niveau national. Cela nuit également à la gestion des questions liées à la pollution de l'air transfrontière et risque de renforcer les distorsions de concurrence au niveau mondial, qui devraient être davantage étudiées et mieux comprises. De plus, cela est en contradiction avec les exigences élevées des politiques mondiales sur les changements climatiques et de la neutralité climatique exprimées dans l'Accord de Paris de 2015, concernant une réglementation ambitieuse de la pollution atmosphérique.

L'absence d'un régime international en matière de normes de qualité de l'air explique en partie la diversité des régimes nationaux et pourrait également constituer un obstacle pour certains régimes juridiques mettant en place des approches contemporaines. Des orientations supplémentaires sont nécessaires pour de nombreux pays.

Ce rapport fournit des orientations concernant des aspects clés de la gouvernance de la qualité de l'air qui peuvent être intégrées dans des régimes législatifs nationaux, au départ de l'exploration des dimensions pertinentes des cadres juridiques et institutionnels. Un régime juridique pour les normes de qualité de l'air ambiant visant à protéger la santé publique nécessite davantage que l'harmonisation des normes au niveau approprié. Il nécessite des cadres institutionnels permettant d'établir et d'appliquer ces normes, notamment des systèmes de surveillance pour la production d'informations précises concernant la qualité de l'air et des mécanismes de responsabilité institutionnelle et de mise en œuvre.

Même si elles sont énoncées dans des instruments législatifs, dans certains États, les normes de qualité de l'air ambiant ne sont pas fixées à des niveaux exigeants et/ou ne sont pas appuyées par des systèmes administratifs solides, le risque étant d'en faire des outils de protection juridique de la pollution de l'air, en particulier dans les économies fondées sur les combustibles fossiles.

Des connaissances fiables concernant la qualité de l'air sont essentielles pour tout effort réglementaire visant à lutter contre la pollution de l'air et des régimes juridiques peuvent être conçus de manière à optimiser la surveillance de la qualité de l'air.

L'application effective de normes de qualité de l'air ambiant constitue un défi juridique de taille, car cela exige que divers outils relevant du champ du droit soient mobilisés pour obtenir des résultats collectifs. En principe, il devrait ainsi y avoir des mécanismes qui s'adressent directement à l'État ou aux acteurs publics. Toutefois, dans de nombreux pays, sauf dans les systèmes de gouvernement à plusieurs niveaux, il n'est pas nécessairement facile d'élaborer une architecture juridique prévoyant des mesures d'application à l'encontre de l'État. Il en résulte que dans de nombreux pays, la mise en œuvre se focalise d'abord sur les pollueurs individuels.

La mise en capacité des citoyens est l'un des développements contemporains du droit de la qualité de l'air au niveau mondial. Les connaissances du grand public sur la qualité de l'air sont de plus en plus facilitées là où il existe des exigences juridiques sur l'accès du public aux informations, sur la participation du public à la gouvernance de la qualité de l'air et, dans certains pays, sur le droit d'agir en justice pour revendiquer un air sain.

L'importance des normes de qualité de l'air pour la protection de la santé a été mise en évidence au cours de ces dernières décennies dans le cadre de procédures judiciaires d'intérêt public, en lien avec l'extension des droits procéduraux en matière d'environnement au niveau mondial et avec les approches stratégiques d'organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement visant à améliorer la qualité de l'air.

Ce rapport ne contient pas une liste détaillée de mesures réglementaires devant être adoptées par les pays pour veiller à ce que les normes de qualité de l'air ambiant soient respectées en pratique. Souvent, cela suppose toute une série de leviers politiques et réglementaires (de la planification au financement, en passant par le transport et l'industrie). En accordant une attention particulière à une solide gouvernance de la qualité de l'air, le rapport met plutôt en évidence la manière dont de telles réglementations et politiques doivent être bien coordonnées – soit entre les ministères, soit entre différents niveaux de gouvernement – afin de veiller à ce que les normes de qualité de l'air soient appliquées.

Principales conclusions

Engagements internationaux et constitutionnels en matière de qualité de l'air

- » Il n'existe pas de cadre juridique commun pour les normes de qualité de l'air ambiant au niveau mondial. Un engagement juridique clair à l'égard de certaines normes de qualité de l'air ambiant, qui soit compatible avec la vie et la santé des êtres humains ainsi qu'avec l'environnement naturel au niveau mondial, n'a pas encore été établi dans le droit public international.
- » Il existe un certain nombre d'instruments juridiques internationaux régionaux clés sur la qualité de l'air, en particulier dans l'UE, qui imposent aux pays signataires de mettre en place des systèmes juridiques relativement solides de contrôle de la qualité de l'air.
- » Au total, 66 % des pays sont soumis à des exigences juridiques constitutionnelles qui peuvent être interprétées (au fil du temps) comme imposant légalement une qualité de l'air acceptable.

3 Évaluation mondiale de la législation en matière de pollution atmosphérique

Droit en matière de qualité de l'air dans différents systèmes de gouvernement

» Les législations en matière de qualité de l'air sont conçues de manière différente dans les États fédéraux/décentralisés, car, dans la plupart des cas, y sont prévues des possibilités de coordination de normes établies sur une base minimale commune au niveau national, avec une différenciation de la réglementation au niveau des gouvernements infranationaux. Cependant, même dans les pays unitaires, la plupart des systèmes nationaux de gouvernance de la qualité de l'air impliquent des structures de gouvernance à plusieurs niveaux et partagées, même si les approches de gouvernance spécifiques peuvent varier de manière significative.

Objet et portée des législations nationales en matière de qualité de l'air

- » Un peu plus de la moitié (51 %) des régimes nationaux relatifs à la qualité de l'air ont pour principal objectif explicite soit la santé publique, soit la santé publique combinée à la santé des écosystèmes. Toutefois, le contenu réel d'un grand nombre de ces régimes ne correspond pas à cet objectif.
- » Un peu moins de la moitié (49 %) des pays définissent la notion de pollution de l'air dans les régimes nationaux relatifs à la qualité de l'air comme s'étendant uniquement à la pollution de l'air ambiant. Notamment, une part importante (43 %) des pays ne définissent pas les termes « pollution de l'air », pouvant révéler un régime juridique faible (ou non-existant) en matière de qualité de l'air ou une hypothèse implicite selon laquelle la qualité de l'air ambiant est l'objet par défaut du contrôle de la qualité de l'air.

Incorporation dans la législation de normes nationales de qualité de l'air ambiant

- » La majorité (64 %) des pays ont déjà intégré des normes de qualité de l'air ambiant dans leur législation, même si de nombreux pays sont en train soit de réviser leur législation en matière de qualité de l'air (21 %) soit prévoient d'adopter prochainement des normes de qualité de l'air dans leur législation ou de les réviser (16 %).
- » La Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU et les régions juridiques de l'UE ont toutes un nombre très élevé de normes législatives en matière de qualité de l'air ambiant, par l'influence de la Convention régionale sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et de la législation supranationale (Directive 2008/50/CE) contraignante pour ces États. Les pays de droit civil ainsi que les États disposant de structures constitutionnelles fédérales et de garanties constitutionnelles relatives à l'air sain sont également plus susceptibles d'avoir des normes de qualité de l'air ambiant ancrées dans la loi.
- » Parmi les pays qui disposent de normes de qualité de l'air ambiant prescrites par la loi, 13 % les ont intégrées dans leur législation primaire, 67 % dans leur législation secondaire (introduites dans la cadre d'une législation d'habilitation), 14 % dans des politiques ou des directives (avec une relation claire établie avec le cadre législatif) et 6 % dans plusieurs de ces catégories.

- » Dans au moins 34 % des pays, la qualité de l'air ambiant n'est pas encore protégée par la loi (il n'existe pas de normes de qualité de l'air ambiant prescrites par la loi). Parmi ces pays, 86 % ne disposent pas du tout de normes de qualité de l'air et 14 % disposent de normes de qualité de l'air qui sont uniquement contenues dans des politiques ou des directives sans relation explicite avec une base légale ou un cadre juridique plus large pour la politique environnementale.
- » Au moins 31 % des pays disposent d'habilitations pour adopter des normes de qualité de l'air ambiant mais ne les ont pas encore exercées.

Établissement de normes nationales de qualité de l'air ambiant dans la législation

- » Les processus pour établir des normes de qualité de l'air dans la législation sont souvent guidés par l'expertise technique et font appel à des organismes de normalisation ou des comités techniques pour l'établissement de ces normes, mais ne sont pas toujours inclusifs, transparents ni soumis à l'obligation de rendre des comptes.
- » Parmi les intéressants modèles de conception de la législation en matière de qualité de l'air figurent ceux qui impliquent une grande variété de parties prenantes et de types d'expertise, tout en étant ouverts à l'examen du public.
- » Bien qu'il soit notoire que la pollution de l'air peut avoir des répercussions différentes sur les hommes et les femmes, la présente évaluation n'a pas trouvé de référence faisant état d'écart dans les incidences de la pollution de l'air en fonction du genre, dans le cadre de l'établissement de normes de qualité de l'air dans la législation.

Normes nationales de qualité de l'air ambiant et valeurs guides pour la qualité de l'air de l'OMS

- » La plupart des législations nationales en matière de qualité de l'air contiennent des normes de qualité de l'air ambiant qui ne sont pas alignées sur les lignes directrices de l'OMS pour la qualité de l'air ambiant, s'agissant de leur principale référence numérique. Différentes raisons expliquent cela, notamment des raisons positives (par exemple, des pays qui visent à améliorer leurs normes de qualité de l'air au cours du temps) et des raisons moins positives (par exemple, des pays qui veulent préserver des industries hautement polluantes et ont des difficultés à faire des choix complexes).
- » Dans de nombreux cas, il s'avère difficile de confirmer l'alignement exact sur les lignes directrices de l'OMS relatives à la qualité de l'air. Car la construction de normes de qualité de l'air est fonction de la précision de l'écriture législative. Les normes de qualité de l'air ambiant sont généralement basées sur des concentrations mais leur niveau d'exigence est affaibli par des éléments tels que la couverture géographique, la méthode adoptée pour mesurer la qualité de l'air, le calendrier concernant le respect, les marges de tolérance autorisées et d'autres types de dérogations. Plus de la moitié (55 %) des pays autorisent des dépassements des niveaux de la pollution de l'air, ce qui risque de masquer le véritable niveau d'ambition des normes de qualité de l'air ambiant.

Responsabilité juridique pour les normes nationales de qualité de l'air ambiant

- » La responsabilité institutionnelle pour les normes de qualité de l'air ambiant, même si elles sont adoptées par la voie d'instruments juridiques, est relativement faible au niveau mondial. Les obligations de respecter la norme ne sont pas généralisées – seulement 33 % des pays imposent effectivement à l'État de respecter des normes de qualité de l'air ambiant prescrites par la loi. Même lorsque de telles obligations existent, leur véritable impact sur les sources de pollution peut varier en fonction du niveau d'exigence ou de souplesse des normes applicables.
- » Parmi les types courants d'obligations imposées à l'État lorsque des normes légales en matière de qualité de l'air ambiant ne sont pas respectées, figurent: l'obligation de faire rapport à un organisme compétent (comme un parlement ou une autorité environnementale) (32 %), l'obligation d'élaborer des plans visant à améliorer la qualité de l'air (32 %) et l'obligation de mettre en place des plans d'urgence lorsque la pollution de l'air est critique (35 %). Au moins 17 % des pays n'imposent aucune obligation à l'État pour ce qui concerne les normes de qualité de l'air ambiant pourtant prescrites par la loi.
- » Certains pays cherchent à rendre les opérateurs individuels principalement responsables de l'application des normes collectives de qualité de l'air ambiant. Cette individualisation des normes collectives vise des sources hautement polluantes et permet une application des normes par des acteurs privés. Cette approche peut être combinée à d'autres formes de responsabilité de l'État concernant les normes de qualité de l'air ambiant mais, dans certains pays, il s'agit de l'unique forme de responsabilité juridique relative à ces normes, créant des difficultés pour veiller à ce que les niveaux généraux de la qualité de l'air ne présentent pas de risque pour la santé et que les normes nationales de qualité de l'air ambiant soient respectées.

Zones nationales de qualité de l'air et surveillance

- » L'air ambiant – et donc les gens et l'environnement naturel – n'est pas encore juridiquement protégé partout. Cela s'explique en partie par le fait que les pays segmentent souvent leur territoire en zones et appliquent des normes de qualité de l'air ambiant uniquement à certaines d'entre elles. Si le zonage est également utilisé pour renforcer la protection de la qualité de l'air dans certains endroits et pour adopter des protocoles de surveillance, son utilisation en tant que moyen de restreindre la couverture du contrôle de la qualité de l'air porte atteinte à la protection de tous. Les exigences par zones sont également nécessairement difficiles à respecter en pratique en raison de la nature transfrontière de la pollution de l'air.
- » Si la qualité de l'air ambiant est surveillée dans de nombreux pays, il ne s'agit pas d'une obligation légale dans au moins 37 % des pays. Dans les pays où la surveillance est formulée dans des textes législatifs, des questions importantes apparaissent concernant la rigueur de la surveillance ainsi que les capacités (notamment l'expertise et les ressources financières).

Application des normes nationales de qualité de l'air ambiant

- » Les mesures d'application pour faire respecter les normes de qualité de l'air ambiant sont complexes à concevoir dans des régimes relatifs à la qualité de l'air, faisant apparaître les difficultés liées à l'application d'exigences juridiques qui nécessitent une coordination politique de toute une série de domaines.
- » Dans un certain nombre d'ordres juridiques, notamment l'UE, certaines formes d'application des normes de qualité de l'air ambiant ont été adaptées à la nature collective de ces normes et reposent généralement sur des systèmes de gouvernement à plusieurs niveaux. Parmi les autres mécanismes d'application figurent les poursuites et actions civiles de type populaire qui peuvent être intentées contre des opérateurs individuels pour non-respect des obligations légales directement liées aux normes de qualité de l'air ambiant.
- » Même le meilleur mécanisme d'application de la loi sera infructueux sans un appui institutionnel. Il ressort des recherches entreprises pour cette évaluation que le manque de capacités d'application constitue souvent une raison clé des déficiences dans le respect du droit de la qualité de l'air.

Renforcement des pouvoirs du public dans le cadre de droits procéduraux et fondamentaux en matière de qualité de l'air

- » La participation du public et d'autres droits procéduraux liés à la qualité de l'air sont relativement forts au niveau mondial, mettant en évidence un mouvement plus large de démocratie environnementale qui a transformé le droit de l'environnement dans de nombreux pays, à la lumière du Principe 10 de la Déclaration de Rio.
- * La majorité (61 %) des pays contiennent dans leur législation des droits d'accès à l'information concernant la qualité de l'air. Par contre, 14 % des pays disposant de textes législatifs contenant des normes de qualité de l'air ambiant ne mettent pas à la disposition du public leur principal texte y afférent.
- * 11 % des pays ont intégré dans leur législation des droits de participation à l'élaboration des normes de qualité de l'air ambiant.
- * 33 % des pays ont intégré dans leur législation des droits de participation à l'élaboration de plans ou de mesures sur la qualité de l'air.
- * 19 % des pays ont intégré des droits d'accès à la justice dans des régimes relatifs à la qualité de l'air, ce qui représente une évolution notable au niveau de la législation en matière de qualité de l'air.
- » Au moins 25 % des pays affirment des droits justiciables en rapport avec la législation en matière de qualité de l'air.



Ainars Djatlevskis/Unsplash

- » Des indices de qualité de l'air sont utilisés par 27 % des pays afin de communiquer au public l'état en temps réel de la qualité de l'air. Toutefois, le lien entre les niveaux de ces indices communiqués au public et le respect des normes de qualité de l'air ambiant juridiquement contraignantes n'est pas toujours clair.

Coordination des politiques et des réglementations nationales pour l'application des normes de qualité de l'air ambiant

- » La coordination juridique des politiques relatives à l'application des normes de qualité de l'air ambiant est complexe à mettre en place dans de nombreux systèmes juridiques. Environ un tiers (35 %) des pays disposent d'une législation qui impose la coordination des politiques relatives à la qualité de l'air pour favoriser l'application des normes de qualité de l'air ambiant, avec quelques exemples intéressants. Dans 41 % des pays, une relation juridique est établie entre les autorisations conférées aux activités ou au développement du secteur industriel et les normes de qualité de l'air ambiant prescrites par la loi.

Mesures légales nationales relatives à la pollution de l'air transfrontière

- » Seulement 31 % des pays disposent de mécanismes légaux pour gérer la pollution de l'air transfrontière ou pour lutter contre celle-ci et ce malgré le fait que le transport transnational et transcontinental des polluants atmosphériques nuit à la qualité de l'air au niveau national.

Normes nationales de qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments

- » Des normes de qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments figurent rarement dans les législations relatives à la qualité de l'air au niveau mondial – seulement 7 % des pays disposent de certaines formes de normes générales de qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments. Il s'agit d'un domaine important pour le développement de la législation, notamment à la lumière de l'impact de la pollution de l'air intérieur sur la santé, plus particulièrement des femmes et des enfants, dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.



Peter Nguyen/Unsplash