

Série sur la pollution de l'air

Guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant



Série sur la pollution de l'air

Guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant

Version originale anglaise : Air Pollution Series: Guide on Ambient Air Quality Legislation © 2023
Programme des Nations Unies pour l'environnement. Tous droits réservés. ISBN: 978-92-807-4029-5. Des efforts raisonnables ont été faits pour veiller à ce que le contenu de la présente publication soit exact sur le fond et mentionné comme il convient. Cependant, le PNUÉ n'assume aucune responsabilité quant à l'exactitude et à l'exhaustivité de ce contenu, ni ne saurait être tenu responsable de toute perte ou de tout dommage pouvant résulter directement ou indirectement de l'utilisation ou de l'application de ce contenu, tant en anglais que dans les autres langues vers lesquelles le texte a été traduit. En cas de divergence entre les versions linguistiques, le texte anglais prévaut.

Le texte a été traduit par l'équipe d'Intertranslations S.A.

© Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2023.

Série sur la pollution de l'air : Guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant

ISBN : 978-92-807-4029-5

Numéro de travail : DEL/2527/NA

La présente publication peut être reproduite en tout ou partie et sous quelque forme que ce soit à des fins pédagogiques et non lucratives, sans autorisation spéciale du détenteur du droit d'auteur, à condition de la citer comme source. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement apprécierait de recevoir un exemplaire de toute publication utilisant le présent document comme source. La présente publication ne peut être ni revendue ni utilisée à quelque fin commerciale que ce soit sans l'autorisation écrite préalable du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Toute demande d'autorisation, mentionnant l'objectif et la portée de la reproduction, doit être adressée à la unep-communication-director@un.org.

Déni de responsabilité

Les appellations employées dans le présent document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent aucune prise de position de la part du Secrétariat des Nations Unies quant au statut juridique des pays, territoires ou villes, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Certains graphiques ou illustrations figurant dans le présent document peuvent avoir été adaptés de contenus publiés par des tiers afin d'enrichir les interprétations des auteurs à l'aide des messages clés se dégageant des illustrations ou graphiques en question. Dans ce cas, les données présentées n'impliquent aucune prise de position de la part du Programme des Nations Unies pour l'environnement quant aux documents sources des graphiques ou illustrations utilisés. La mention de toute société commerciale ou de tout produit dans la présente publication ne signifie nullement que le Programme des Nations Unies pour l'environnement ou les auteurs de ce document approuvent les sociétés ou produits cités. L'utilisation d'informations issues de la présente publication à des fins de publicité n'est pas autorisée. Les noms et symboles de marques commerciales sont utilisés à des fins rédactionnelles sans aucune intention de porter atteinte au droit des marques ou au droit d'auteur. Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Nous déplorons toute erreur ou omission susceptible d'avoir été commise involontairement.

©Cartes, photos et illustrations, comme précisé

Crédit photo de couverture: © Unsplash/Arjun Lama.

Pour citer ce document

Programme des Nations Unies pour le développement (2023), *Guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant*, Nairobi, PNUÉ.

Production: Nairobi

Le présent rapport a été rédigé par Eloise Scottford (Prof. Dr.), professeure de droit de l'environnement, Centre for Law and Environment, UCL Faculty of Laws, University College London, Delphine Misonne (Prof. Dr.), professeure de droit de l'environnement, chercheuse qualifiée au Fonds de la Recherche Scientifique (FNRS), Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Université Saint-Louis, Bruxelles, et Alastair Lewis (Prof. Dr.), Département de chimie, Université de York, sur la base des recherches qu'ils ont effectuées. Une première version du rapport a été présentée à des experts en qualité de l'air lors de consultations organisées virtuellement le 17 mars 2022 (voir annexe XVI). Patricia Kameri-Mbote, directrice, Arnold Kreilhuber, directeur adjoint, Maria Socorro Manguiat, chef de l'unité du droit national de l'environnement, Renée Gift et Allan Meso, juristes, et Lais Paiva Siqueira, juriste associée, de la division du droit du PNUÉ, ont procédé à un dernier examen critique du rapport.

Le présent guide traite d'un domaine en rapide évolution et son contenu pourrait rapidement devenir obsolète. Il est conseillé aux lecteurs de vérifier les principales sources citées à des fins de mises à jour et les nouvelles publications sur le sujet. Toutefois, le Programme des Nations Unies pour l'environnement estime que les principes fondamentaux de la gouvernance de la qualité de l'air présentés dans ce guide sont plus durables et resteront probablement pertinents dans un avenir immédiat.

Liste des abréviations et acronymes

AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CO	Monoxyde de carbone
Convention d'Aarhus	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998)
La Directive sur la qualité de l'air ambiant	Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe
GAAPL	Publication intitulée Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation (PNUE 2021a)
Lignes directrices de l'OMS	Lignes directrices mondiales de l'OMS sur la qualité de l'air (OMS 2021)
NO₂	Dioxyde d'azote
NO_x	Oxydes d'azote (somme du monoxyde d'azote et du dioxyde d'azote)
NQAA	Normes de qualité de l'air ambiant
O₃	Ozone
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
PM₁₀	Fines particules inhalables d'un diamètre inférieur ou égal à 10 micromètres
PM_{2,5}	Fines particules inhalables d'un diamètre inférieur ou égal à 2,5 micromètres
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
Programme de Montevideo V	Cinquième programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement
SO₂	Dioxyde de soufre
UE	Union européenne

Glossaire

Air ambiant	Air extérieur bien mélangé auquel quiconque se trouvant dans un environnement extérieur peut être raisonnablement exposé au quotidien. L'air ambiant se distingue de l'air auquel une personne peut être exposée dans le cadre de ses activités professionnelles ou de l'air très proche d'une source ponctuelle d'émissions.
Norme de qualité de l'air ambiant	Valeur correspondant à la qualité minimale acceptable de l'air ambiant extérieur, exprimée comme la concentration massique mesurée (par exemple en microgrammes par mètre cube), le rapport de mélange ou la fraction molaire (par exemple en parties par milliard ou en nanomoles par mole) d'un polluant ou d'un groupe de polluants particulier.
Législation	Ensemble des lois et réglementations établies dans le cadre d'un processus législatif formel, conformément à la structure et aux règles constitutionnelles du pays concerné.
Législation primaire	Législation adoptée par un parlement ou une assemblée législative dans le cadre d'un processus où les choix politiques sont formalisés par l'élaboration de lois conformément aux conventions ou exigences constitutionnelles, en ce compris les lois et textes législatifs, ainsi que les actes législatifs du Parlement et du Conseil de l'Union européenne (tels que directives européennes).
Législation secondaire	Législation élaborée en vertu de pouvoirs prescrits par la législation primaire ou autrement légalement émise par un gouvernement ou une autre autorité exécutive habilitée, avec ou sans contrôle parlementaire, y compris les règlements, les lois d'application, les instructions, les décrets, etc.
Polluants primaires	Polluants émis directement par des sources anthropiques, comme une cheminée, un tuyau d'échappement ou une cuisinière. Les polluants primaires les plus courants sont les particules, les oxydes d'azote et le dioxyde de soufre.
Polluants secondaires	Polluants qui se forment dans l'atmosphère à la suite de réactions chimiques, comme l'ozone.

**Liste des
abréviations
et acronymes**

Glossaire

Avant-propos

Page vii

1

Introduction
Fournir des
ressources
juridiques pour
l'élaboration
d'une législation
nationale solide
sur la qualité de
l'air ambiant

Page 1

2

**Contexte mondial
des normes et
cadres juridiques
nationaux sur la
qualité de l'air**

Page 13



Résumé

Page ix

**Liste
récapitulative
des questions
concernant la
législation sur
la qualité de l'air**

Page x

3

**Fondements des
lois nationales sur
la qualité de l'air :
éléments législatifs,
connaissances
scientifiques,
processus et
champ d'application**

Page 17

4

**Établissement
de normes
législatives
de qualité de
l'air ambiant**

Page 33

5

Cadres administratifs pour le respect des législations relatives aux normes de qualité de l'air ambiant : Surveillance, données et zonage

Page 39



6

Mesures permettant d'assurer l'application et le respect des normes

Page 51



9

Références

Page 76



7

Droits procéduraux en matière de qualité de l'air ambiant

Page 63

8

Coordination de la gouvernance de la qualité de l'air

Page 69

**Annexe.
Experts
consultés**

Page 81



Avant-propos

La pollution de l'air reste aujourd'hui l'une des plus grandes menaces environnementales au monde pour la santé humaine. On estime qu'elle a causé 4,2 millions de décès prématurés dans le monde en 2016. Au-delà de ses effets dévastateurs sur la santé, la pollution de l'air est étroitement liée à la dégradation des écosystèmes et aux changements climatiques, et pourrait bien être une cause d'aggravation de la vulnérabilité à la COVID-19. Les femmes et les filles sont les plus touchées par ces incidences considérables.

Dans une résolution historique adoptée en juillet 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a proclamé le droit à un environnement propre, sain et durable (AGNU 2022a), et a reconnu explicitement que la pollution de l'air compromettait la possibilité de bénéficier d'un environnement propre, sain et durable. Telle reconnaissance devrait grandement contribuer à encourager les décideurs politiques à prendre des mesures plus énergiques pour lutter contre la pollution, et permettre aux personnes touchées de demander des comptes aux gouvernements qui ne prennent pas les mesures adéquates pour ce faire. La résolution met en évidence la gravité du problème de la pollution de l'air et le lien intrinsèque qui existe entre cette pollution, la vie humaine et la durabilité de l'environnement.

L'intégration de normes de qualité de l'air ambiant (NQAA) dans la législation constitue un fondement important d'une gouvernance nationale efficace en matière de qualité de l'air. La législation peut en effet permettre d'attribuer une responsabilité institutionnelle à l'égard des NQAA, de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes, de participation du public et d'application, et d'institutionnaliser des procédures pour définir des NQAA solides et les actualiser à mesure que les connaissances et les technologies évoluent. L'évaluation mondiale de la législation en matière de pollution atmosphérique publiée par le PNUE en 2021, intitulée **Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation**, a montré que, si la plupart des pays du monde intègrent des NQAA dans leur législation, il n'existe pas de cadre juridique commun à l'échelle mondiale pour ces normes. L'évaluation a en effet permis de constater que dans de nombreux pays, les dispositions législatives définissant l'objectif et le champ des lois nationales sur la qualité de l'air, établissant une responsabilité institutionnelle à l'égard de la mise en œuvre et de l'application des NQAA, ou permettant la participation du public et l'accès à la justice, entre autres, étaient insuffisantes ou inexistantes. À la lumière de ces conclusions, il a été mis en avant, lors la Journée internationale de l'air pur pour des ciels bleus de 2022, qu'en dépit de

l'augmentation des mesures prises par les pouvoirs publics en faveur de la qualité de l'air, les lacunes en matière de mise en œuvre et de capacité continuaient de poser des problèmes pour l'amélioration effective de la qualité de l'air.

Compte tenu de ces évolutions, le PNUE a élaboré le présent **Guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant**. Le guide, qui s'adresse aux pays qui cherchent à élaborer ou à améliorer leur législation sur la qualité de l'air ambiant, vise à promouvoir la mise en place de systèmes nationaux solides de gouvernance de la qualité de l'air qui donnent la priorité aux résultats en matière de santé publique et qui respectent le fait que tous les êtres humains ont le même besoin de respirer un air de bonne qualité. Le guide souligne que la pollution de l'air est un problème collectif résultant des décisions et comportements adoptés dans un large éventail de secteurs politiques. Dès lors, l'alignement de la réglementation dans des domaines politiques très variés est essentiel pour satisfaire aux NQAA dans la pratique.

Dans le cadre du cinquième Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement, les correspondants nationaux représentant les pays du monde entier ont estimé que la pollution de l'air constituait un domaine prioritaire initial de mise en œuvre. Le PNUE collabore avec les pays en leur apportant un appui technique juridique et en élaborant des outils visant à renforcer les connaissances, les compétences et les capacités, tels que le présent guide, afin de les aider dans leurs efforts pour améliorer la qualité de l'air aux niveaux national, régional et international. Le PNUE, conscient que la qualité de l'air est non seulement fondamentale pour améliorer la santé et le bien-être des femmes et des hommes, mais aussi pour faire face à la triple crise planétaire que constituent les changements climatiques, la perte de biodiversité et la pollution, continuera d'aider les pays à prendre des mesures juridiques pour remédier à cette crise et ne laisser personne de côté.



PKameri

Patricia Kameri-Mbote

**Directrice de la division
du droit du PNUE**

Programme des Nations Unies
pour l'environnement

Résumé



Résumé

La composition et la qualité globales de l'air que les gens respirent dans l'environnement extérieur (et, par extension, souvent aussi dans les environnements intérieurs) sont fortement influencées par les normes et habilitations juridiques portant sur l'élaboration de la politique de qualité de l'air. L'obtention de bons résultats en matière de qualité de l'air, en particulier pour soutenir la réalisation des valeurs préconisées dans les lignes directrices mondiales relatives à la qualité de l'air établies par l'Organisation mondiale de la santé en 2021 (ci-après les «lignes directrices de l'OMS»), exige donc des cadres juridiques nationaux bien conçus.

Le présent guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant est conçu pour aider les législateurs et les décideurs nationaux à élaborer ou à améliorer la législation relative à la qualité de l'air ambiant, dans le but de promouvoir la mise en place de systèmes nationaux solides de gouvernance de la qualité de l'air qui fassent des résultats en matière de santé publique une priorité, en partant du principe que tous les êtres humains ont le même besoin de respirer un air de bonne qualité. Le guide, qui fournit des ressources juridiques en vue d'élaborer une législation nationale solide qui soit à même de favoriser l'accès du public à des niveaux d'air pur dont la qualité est scientifiquement démontrée, comble ainsi une lacune mondiale en ce qui concerne les lois relatives à la qualité de l'air.

Dans le guide, les normes de qualité de l'air ambiant (NQAA) inscrites dans la législation sont envisagées comme la pièce maîtresse de cadres législatifs, réglementaires et politiques plus larges visant à améliorer la qualité de l'air. Les NQAA ne sont pas directement applicables ; elles doivent être juridiquement mises en place au sein des systèmes nationaux. Le guide explique comment les NQAA doivent être intégrées dans une architecture juridique complète, comprenant des obligations en matière de surveillance, de responsabilité et de coordination des politiques, qui constitue globalement un système solide de gouvernance de la qualité de l'air.

Le rôle et le potentiel des NQAA à l'égard de la protection de la santé ont été mis en évidence ces dernières années dans le cadre de litiges d'intérêt public. Les droits procéduraux en matière d'environnement ont progressé à

l'échelle mondiale, et les tribunaux du monde entier sont désormais plus fréquemment invités à se prononcer sur des questions liées aux NQAA, sur la signification de ces normes et sur leurs conséquences juridiques. Grâce aux avancées jurisprudentielles, des lois sur la qualité de l'air bien construites sont de plus en plus souvent à la base de régimes de qualité de l'air susceptibles de sortir des effets en justice, promouvant la santé publique pour tous.

Les NQAA, définies comme des limites basées sur des concentrations, ne sont pas la seule solution réglementaire pour résoudre les problèmes de qualité de l'air. Si elles sont utilisées comme une approche réglementaire unique, elles risquent d'autoriser des niveaux de pollution jusqu'au seuil des limites prescrites. Le niveau d'ambition des NQAA est donc très important, y compris les processus d'évolution vers un niveau d'ambition plus élevé au fil du temps, tout comme l'élaboration de normes complémentaires et d'approches réglementaires et politiques de soutien afin de parvenir à des niveaux d'air pur véritablement sains pour tous.

Le présent guide ne recommande pas de dispositions légales types devant être adoptées dans tous les pays. Il présente plutôt une liste d'éléments législatifs fondamentaux et interdépendants qui, ensemble, constituent un système solide de gouvernance de la qualité de l'air, en présentant ces éléments sous la forme d'une série de questions que les législateurs devraient prendre en considération dans le cadre de l'élaboration ou de la mise à jour des lois sur la qualité de l'air. Ces éléments sont basés sur l'observation des cadres existants à travers le monde, sur les dernières évolutions jurisprudentielles et sur les connaissances scientifiques les plus récentes. Les questions juridiques pertinentes sont également proposées sous la forme d'une liste récapitulative que les législateurs et les parties prenantes peuvent utiliser pour examiner les processus et les propositions d'élaboration ou de mise à jour de la législation relative à la qualité de l'air. La mesure dans laquelle ces questions sont pertinentes et prises en compte dans différents pays dépend de la situation juridique, politique et environnementale du pays concerné.

L'approche juridique globale du guide devrait pouvoir s'appliquer d'une manière générale aux polluants tant primaires que secondaires.



Liste récapitulative des questions concernant la législation sur la qualité de l'air

Après une évaluation approfondie de l'état des lois nationales relatives à la qualité de l'air dans le monde, publiée en 2021 dans le rapport du PNUÉ intitulé **Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation**, le présent guide traduit les principaux résultats de cette étude en un ensemble concret de questions et de considérations clés pour les législateurs nationaux. La liste récapitulative qui suit résume ces questions et considérations. Elle ne constitue pas un plan directeur ni ne prescrit d'obligation s'agissant des dispositions que devrait contenir la législation nouvelle ou révisée qui établit ou met en œuvre les NQAA. Elle doit plutôt servir à détecter et à mettre en évidence les lacunes dans les dispositions législatives et capacités existantes qui empêchent une gouvernance ambitieuse de la qualité de l'air, à donner des orientations sur des questions spécifiques à prendre en considération lors de l'élaboration ou de la révision de la législation relative à la qualité de l'air et à faire

connaître les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire de faire appel à des compétences techniques supplémentaires pour l'élaboration et la mise en œuvre des NQAA .

Chaque question de la liste est accompagnée d'un bref énoncé des considérations y associées. Ces considérations sont ensuite approfondies dans les sections correspondantes du guide (comme indiqué dans chaque entête), qu'il convient de consulter pour obtenir des orientations plus complètes. Veuillez également utiliser la table des matières pour repérer les sous-sections pertinentes afin d'obtenir de plus amples informations sur chacune des questions soulevées dans la liste.

Il est également important de lire l'introduction du guide ci-dessous afin d'avoir une idée claire du champ d'étude et de la raison d'être du guide, et de la manière dont il devrait être utilisé et appliqué dans les contextes nationaux.

CONTEXTE NATIONAL

(Introduction)



Votre pays dispose-t-il d'un cadre constitutionnel ou juridique général qui influera sur l'interprétation de la législation nationale relative à la qualité de l'air ?

Il peut s'agir de droits consacrés par la Constitution, tels que les droits à la vie, à la santé, et à un environnement propre, sain et durable, notamment, et de doctrines nationales de droit public, qui peuvent influencer sur l'interprétation des lois nationales sur la qualité de l'air ou sur le contenu de celles-ci.

Votre législation nationale relative à la qualité de l'air fait-elle actuellement l'objet d'une révision ou existe-t-il des motifs juridiques, scientifiques ou de santé publique justifiant une telle révision ?

Si la législation nationale relative à la qualité de l'air est en cours de révision, c'est l'occasion de la modifier pour la rendre plus ambitieuse et plus efficace, conformément au présent guide. De même, dans de nombreux pays, les lignes directrices de l'OMS fournissent une bonne raison d'entreprendre une telle révision.

Quelles sont les principales sources d'émission qui contribuent à la pollution de l'air dans votre pays et les personnes/éléments touchés ?

Vérifiez si vous disposez d'un inventaire national fiable des émissions atmosphériques (à la fois par zone géographique et par type de polluant), ainsi que de données sur l'exposition de la population et sur les écosystèmes touchés par la pollution de l'air. Ces données peuvent influencer sur le choix des secteurs, des industries ou des polluants devant faire l'objet d'un contrôle juridique en priorité, ainsi que sur la détermination de zones géographiques spécifiques, de groupes sensibles ou de types particuliers d'écosystèmes nécessitant une protection particulière.

CONTEXTE NATIONAL

(Introduction)



Existe-t-il dans votre pays une jurisprudence relative à l'interprétation de la législation nationale sur la qualité de l'air ?

Cela est particulièrement important pour évaluer le degré d'applicabilité des instruments juridiques (contenant des NQAA et des exigences connexes) dans un système juridique national donné.

Quelles sont les contraintes liées aux ressources financières et aux capacités qui compromettent la gouvernance nationale de la qualité de l'air dans votre pays ?

Des problèmes d'applicabilité peuvent en effet découler d'une capacité limitée des structures administratives et scientifiques à soutenir les régimes de qualité de l'air, de pressions budgétaires (au niveau de l'administration publique ou des ménages), ou d'une capacité ou connaissance limitée des services publics concernés pour mettre en œuvre la politique de qualité de l'air. Les pays dont les capacités d'élaboration ou d'application de la législation sont très limitées peuvent demander l'aide du PNUE.

CONTEXTE INTERNATIONAL

(Guide, section 2)



Existe-t-il des obligations juridiques internationales relatives à l'adoption de NQAA ou à la gouvernance de la qualité de l'air qui s'appliquent à votre pays ?

Il s'agit notamment de traités régionaux, tels que la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, ou d'accords non contraignants, tels que le Cadre politique régional de la Communauté de développement de l'Afrique australe concernant la pollution atmosphérique.

Existe-t-il d'autres obligations internationales applicables à votre pays en matière de gouvernance de la qualité de l'air ?

Il s'agit notamment d'obligations en matière de surveillance de la pollution atmosphérique transfrontière et d'échange d'informations avec d'autres pays, qui peuvent figurer dans des traités internationaux ou des accords non contraignants, ainsi que d'obligations internationales relatives aux droits procéduraux en matière d'environnement.

Avez-vous examiné la pertinence des valeurs préconisées par les lignes directrices de l'OMS pour votre législation nationale sur la qualité de l'air ?

Les lignes directrices de l'OMS, publiés en septembre 2021, sont fondamentales pour la législation et la politique en matière de qualité de l'air. Elles définissent des niveaux d'ambition pour les normes de qualité de l'air qui sont mises en œuvre dans le cadre des systèmes juridiques nationaux, offrant ainsi la possibilité de réviser les lois nationales sur la qualité de l'air à la lumière des dernières recherches scientifiques.

4 Ceci repose sur l'idée que la capacité d'adaptation varie en fonction de la quantité, de la diversité et de la distribution du capital humain, social, physique, naturel et financier (Ensor et Berger 2009 ; Ayers *et al.* 2012 ; cité dans Reid *et al.* 2019).

FONDEMENTS DES LOIS NATIONALES SUR LA QUALITÉ DE L'AIR : OBJECTIF LÉGISLATIF, CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES, PROCESSUS ET CHAMP D'APPLICATION

(Guide, section 3)



Des NQAA sont-elles établies dans un instrument législatif, au niveau national ou infranational ?

Les NQAA devraient être établies dans un instrument législatif ou dans une série d'instruments législatifs connexes, afin de fournir une sécurité juridique aux opérateurs économiques et d'intégrer ces normes dans une structure législative plus large définissant les niveaux d'ambition, les processus d'application et de responsabilité, ainsi que les droits et obligations des citoyens.

Quel devrait être le ou les objectifs de la législation sur la qualité de l'air ?

Un régime législatif contemporain en matière de qualité de l'air devrait avoir pour objectif principal de garantir un air pur pour la santé publique (parallèlement à d'autres objectifs de protection de l'environnement, tels que la protection de la végétation et des écosystèmes), conformément aux objectifs nationaux et internationaux en matière de santé publique, et sur la base de données provenant de sources telles que l'OMS.

La législation de votre pays relative à la qualité de l'air tient-elle compte des dernières connaissances scientifiques et techniques sur la pollution atmosphérique ?

La prise en compte des connaissances scientifiques et techniques peut être explicitement requise dans le cadre des processus législatifs de définition ou de révision des NQAA, ou peut éclairer l'élaboration de la législation sur la qualité de l'air d'une autre manière. Les législateurs nationaux qui utilisent le guide devraient veiller à collaborer avec les équipes appropriées de l'administration publique ou avec des experts externes, en particulier avec les équipes scientifiques et techniques, dans les cas où leur connaissance directe d'une question importante n'est pas suffisante.

Quel niveau de gouvernement devrait adopter des NQAA ?

L'adoption de NQAA par les autorités centrales ou fédérales est compatible avec la mise en place de normes équitables pour tous. Dans certains pays géographiquement étendus, la différenciation des normes au niveau provincial, régional ou infranational peut toutefois s'avérer appropriée si les conditions environnementales sont différentes. L'adoption de NQAA par les seules autorités locales n'est généralement pas une approche réalisable pour des polluants tels que l' O_3 ou les $PM_{2,5}$, dont le temps de séjour dans l'atmosphère est de quelques jours à quelques semaines.

Quel type de législation est utilisé pour établir des NQAA ?

Les NQAA peuvent être établies au moyen ou dans le cadre d'une législation primaire environnementale ou sectorielle, par une législation secondaire, ou en utilisant une combinaison de mesures législatives. Quel que soit le type de législation adoptée pour introduire les NQAA, il faudra trouver un équilibre entre les considérations relatives à l'opportunité et au contrôle démocratique et veiller à ce que, dans le cadre de la culture politique et juridique concernée, l'intégrité de l'ensemble du système de gouvernance de la qualité de l'air soit soigneusement élaborée et maintenue.

FONDEMENTS DES LOIS NATIONALES SUR LA QUALITÉ DE L'AIR : OBJECTIF LÉGISLATIF, CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES, PROCESSUS ET CHAMP D'APPLICATION

(Guide, section 3)



Comment les opinions des parties prenantes et du public, y compris les communautés touchées de manière disproportionnée par la pollution de l'air, sont-elles prises en compte dans le processus d'établissement des NQAA ?

Conformément aux normes mondiales de démocratie environnementale (**section 7**), pour que la participation soit significative, toutes les parties intéressées doivent être informées de la possibilité de participer au processus d'élaboration de nouvelles NQAA et avoir le droit de donner leur opinion. La participation doit reposer sur une proposition de NQAA qui soit accessible au public et largement diffusée, et prévoyant suffisamment de temps pour l'examen détaillé des NQAA proposées.

Si les NQAA ne figurent pas dans la législation primaire, mais peuvent être introduites dans la législation secondaire, existe-t-il une échéance permettant de garantir que les NQAA sont introduites dans les réglementations dans un délai raisonnable ?

Si les NQAA ne sont pas directement établies dans la législation primaire, il est judicieux de fixer un délai raisonnable pour leur introduction, afin de s'assurer qu'elles soient effectivement établies tout en prévoyant un délai suffisant pour la consultation publique.

Le cadre législatif de votre pays en matière de NQAA définit-il un objectif explicite ?

Les objectifs de la législation sur la qualité de l'air doivent être correctement situés dans le cadre législatif d'un pays et être suffisamment ambitieux pour soutenir un régime national holistique et efficace en matière de qualité de l'air, y compris en exerçant une influence sur l'interprétation du régime.

Quels sont les facteurs pris en compte pour délimiter le champ d'application des lois nationales sur la qualité de l'air ?

Les questions relatives au champ d'application sont fondamentales pour garantir que tous les polluants et toutes les formes de pollution soient couverts par les NQAA ou par d'autres réglementations nationales sur la qualité de l'air, y compris la pollution due à des phénomènes naturels dangereux et à des sources transfrontières. En outre, tous les citoyens devraient être protégés de l'air pollué, en évitant les « zones de sacrifice ».

Les femmes et les populations vulnérables sont-elles spécifiquement prises en compte dans les lois sur la qualité de l'air de votre pays ?

Les législateurs devraient examiner si les régimes de qualité de l'air prennent en considération de manière adéquate la protection des femmes et des hommes, ainsi que celle des populations sensibles et défavorisées, notamment en prévoyant des obligations spéciales à cet égard. Par exemple, des zones peuvent être déterminées en vue d'une surveillance et d'une gestion renforcées lorsque des populations vulnérables sont menacées.

ÉTABLISSEMENT DE NORMES LÉGISLATIVES DE QUALITÉ DE L'AIR AMBIANT

(Guide, section 4)



Les NQAA de votre pays sont-elles basées sur les valeurs préconisées par les lignes directrices de l'OMS ?

Les lignes directrices de l'OMS constituent un point de départ bien établi pour mener une évaluation nationale des NQAA, laquelle devra également tenir compte des conditions environnementales et sociales nationales. Elles préconisent également un seuil minimal de qualité de l'air en deçà duquel il est probable que les avantages pour la santé ne seront que modestes. Les cibles intermédiaires qui y sont proposées peuvent par ailleurs constituer des étapes importantes dans l'établissement des NQAA pour les nombreux pays qui alignent progressivement leurs NQAA sur les lignes directrices.

Avez-vous envisagé d'autres types de NQAA, en plus de celles basées sur des concentrations ?

Établir uniquement des limites basées sur des concentrations engendre des risques politiques et de manœuvres, et les pays pourraient donc envisager des formes complémentaires de normes de qualité de l'air pour soutenir les objectifs de santé publique, par exemple en fixant des cibles d'amélioration continue ou des limites à l'exposition globale de la population.

Avez-vous pris en compte les populations vulnérables dans l'établissement des NQAA ?

Le niveau d'ambition des NQAA devrait refléter la prise en compte des vulnérabilités de certains groupes, ainsi que de l'exposition continue, et garantir que des normes d'un niveau suffisant sont fixées pour tous.

Avez-vous pris en compte de manière adéquate les principaux aspects techniques de l'établissement des NQAA ?

Il est important d'établir des périodes de calcul de la moyenne temporelle qui soient compatibles avec les objectifs de santé publique des régimes de qualité de l'air, et de veiller à ce que tout dépassement autorisé soit justifié par des données et des arguments scientifiques. Les NQAA devraient également inclure des définitions transparentes associées aux mesures effectuées dans le cadre de la surveillance afin d'aider les utilisateurs à comparer les normes telles qu'écrites avec les observations par rapport auxquelles elles sont évaluées.

Existe-t-il dans votre pays une procédure législative de révision régulière des NQAA ?

Il est important de disposer d'une procédure de révision régulière des normes législatives de qualité de l'air ambiant, fondée sur des données adéquates et sur les contributions des parties prenantes, afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques, et d'intégrer cette procédure dans le cadre législatif de façon à garantir qu'elle soutient des objectifs ambitieux en matière de santé publique. Dans certains systèmes juridiques, cette révision peut se faire par l'émission de nouveaux règlements ou d'autres instruments de législation secondaire.

CADRES ADMINISTRATIFS POUR LE RESPECT DES NORMES LÉGISLATIVES RELATIVES À LA QUALITÉ DE L'AIR AMBIANT : SURVEILLANCE, DONNÉES ET ZONAGE

(Guide, section 5)



La législation de votre pays prévoit-elle des obligations légales suffisantes en matière de surveillance de la qualité de l'air ?

La surveillance physique est nécessaire pour détecter les possibles manquements à une norme de qualité de l'air ambiant. Il convient donc d'inscrire dans la législation une obligation de surveillance pour garantir l'intégration de cet élément essentiel de gouvernance de la qualité de l'air dans les régimes de qualité de l'air. Dans l'ensemble, le présent guide recommande aux législateurs d'envisager d'inclure des spécifications plus détaillées dans les dispositions législatives relatives à l'obligation de surveillance, afin de garantir l'obtention de données utiles permettant de soutenir un régime efficace de qualité de l'air et la reddition de compte de la part de ceux qui sont responsables de la surveillance.

La responsabilité des pouvoirs publics en matière de surveillance est-elle clairement définie ?

Dans les pays dotés d'un système de gouvernement fédéral ou décentralisé en particulier, il convient de définir clairement quel niveau de gouvernement est responsable de la surveillance de la qualité de l'air, et comment cette obligation s'articule de manière cohérente avec les obligations de collecte et de diffusion des données, et celles relatives à l'application de NQAA ou à l'amélioration de la qualité de l'air par d'autres moyens.

Les exigences en matière d'emplacement pour la surveillance de la qualité de l'air sont-elles conçues de façon à permettre une collecte de données fiable ?

La représentativité et l'utilité des données de surveillance dépendent de la mesure dans laquelle les stations de surveillance rendent compte de l'exposition de la population. Le nombre et l'emplacement des stations seront particulièrement importants, et les cadres juridiques peuvent établir des obligations en matière d'emplacement afin de garantir la fiabilité de la surveillance.

Les données relatives à la pollution de l'air utilisées pour évaluer le respect de normes suscitent-elles la confiance des scientifiques et du public ?

La qualité des données utilisées pour évaluer le respect des NQAA est essentielle pour que les régimes de qualité de l'air fonctionnent efficacement. Les mesures doivent être ouvertes à l'examen, et fournir des données qui répondent de manière transparente à des normes de qualité prédéfinies et qui soient traçables par rapport à des unités métrologiques de référence appropriées, idéalement reconnues pour leur équivalence internationale.

La modélisation de la qualité de l'air est-elle utilisée de manière appropriée à l'appui de la surveillance de la qualité de l'air ?

Bien que la modélisation de la qualité de l'air ne soit pas actuellement considérée comme la méthode principale pour évaluer le respect des NQAA dans les régions où il existe un risque important de dépassement, elle permet d'évaluer la qualité de l'air dans des endroits qui ne font pas l'objet d'une surveillance et constitue une ressource précieuse pour l'élaboration de politiques et l'information du public.

Les individus, dans le cadre des initiatives de science citoyenne, les institutions universitaires ou d'autres acteurs ont-ils un rôle à jouer pour appuyer la surveillance ?

La science citoyenne est utile pour permettre aux individus et aux organisations communautaires de mesurer la qualité de l'air dans leurs propres quartiers et de signaler des problèmes locaux aux autorités. La collaboration entre les autorités nationales, les universités, les entités des Nations Unies, les ambassades étrangères et les groupes communautaires peut aussi constituer une approche pragmatique pour fournir des mesures qui informent toutes les parties sur les progrès accomplis vers la réalisation des NQAA.

Quel est le rôle du zonage dans l'appui à la gestion de la qualité de l'air ?

Le zonage peut être un outil réglementaire utile pour la surveillance et la gestion de la qualité de l'air, à condition qu'il soit assorti des pouvoirs réglementaires nécessaires pour gérer les problèmes détectés dans les zones fortement polluées.

MESURES PERMETTANT D'ASSURER L'APPLICATION ET LE RESPECT DES NORMES

(Guide, section 6)

**Responsabilité de l'État en matière de respect des NQAA**

Les pouvoirs publics ont-ils une responsabilité juridique directe dans l'application des NQAA ?

Compte tenu de la nature collective des problèmes de pollution de l'air ambiant, la forme la plus efficace de responsabilité juridique à l'égard des NQAA est une obligation légale contraignante pour l'État d'appliquer les normes, soit immédiatement, soit dans un délai donné compatible avec l'objectif de la législation. La formulation explicite d'une telle obligation sera déterminante pour son efficacité en tant que base de l'application légale des normes nationales de qualité de l'air ambiant.

La législation relative à la qualité de l'air de votre pays prévoit-elle une responsabilité ou des obligations pesant sur les pollueurs à titre individuel en cas de non-respect des NQAA ?

Les obligations individuelles sont utiles pour alerter les industries très polluantes sur le niveau de leurs émissions par rapport aux NQAA ; cependant, elles ne permettent pas de saisir la nature collective des problèmes de pollution de l'air ambiant, qui proviennent en général de sources primaires et secondaires combinées. Les pays doivent vérifier si d'éventuelles obligations de ce genre sont suffisamment soutenues par une obligation de l'État d'appliquer les normes, soit immédiatement, soit dans un délai donné compatible avec l'objectif de la législation.

En cas de non-respect des NQAA, les pouvoirs publics ont-ils l'obligation d'élaborer des plans de mise en conformité ?

En cas de non-respect des NQAA, il peut être utile de prévoir l'obligation légale pour l'État d'établir un plan visant au respect de ces normes, ce qui oblige les pouvoirs publics à mettre en place un mécanisme administratif spécifique pour résoudre les problèmes de pollution de l'air. L'élaboration précise des obligations de planification aura un incidence sur leur efficacité, tout comme les ressources et la volonté politique nécessaires pour soutenir un tel processus de planification.

<p>Les pouvoirs publics sont-ils légalement tenus de prendre des mesures d'urgence lorsque la pollution de l'air atteint, ou risque d'atteindre, un seuil de concentration particulièrement élevé ?</p>	<p>Les obligations en matière de planification d'urgence lorsque la pollution de l'air atteint des concentrations dangereuses sont importantes pour contraindre les pouvoirs publics à prendre des mesures en cas de risque imminent pour les populations vulnérables.</p>
<p>En cas de non-respect des NQAA, existe-t-il une obligation de signalement à un organisme officiel ?</p>	<p>L'obligation de signaler un manquement aux NQAA à un organisme officiel, tel qu'un organisme public ou le parlement, peut constituer un outil réglementaire très efficace pour contraindre les pouvoirs publics à rendre des comptes par des moyens politiques et par la transparence vis-à-vis du public.</p>
<p>Application de la législation sur la qualité de l'air et sanctions en cas d'infraction</p>	
<p>Les lois sur la qualité de l'air sont-elles rédigées de manière à pouvoir être suivies d'effets ?</p>	<p>Toutes les dispositions législatives d'un système de gouvernance de la qualité de l'air doivent donner lieu à des obligations juridiques claires, sur les mesures devant être prises et le sujet de l'obligation en question, ainsi que le délai dans lequel cette obligation doit être exécutée.</p>
<p>Existe-t-il dans le système juridique de votre pays des moyens efficaces pour faire appliquer les NQAA ?</p>	<p>Les autorités nationales devraient examiner leurs doctrines constitutionnelles et de droit public, ainsi que tout mécanisme d'application spécifique dans le cadre des régimes de qualité de l'air applicables, afin de déterminer s'il existe des moyens suffisants pour faire appliquer efficacement la législation relative aux NQAA, avec l'appui d'une intervention judiciaire, le cas échéant. S'agissant d'appliquer directement la législation à l'égard de l'État, cela est plus facile dans les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux ou dans les pays ayant de fortes traditions de droits constitutionnels ou d'actio popularis.</p>

DROITS PROCÉDURAUX EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE L'AIR AMBIANT

(Guide, section 7)



La législation relative aux NQAA est-elle accessible au public ?

Pour se conformer aux normes internationales de démocratie environnementale, la législation établissant les NQAA et mettant en place des mécanismes administratifs pour institutionnaliser ces normes doit être publiée au journal officiel correspondant et être accessible au public gratuitement. En outre, des dispositions devraient être prises pour garantir que les groupes vulnérables qui se heurtent à des obstacles spécifiques en matière d'accès à l'information puissent accéder à ces normes législatives.

Les résultats de la surveillance de la qualité de l'air doivent-ils être diffusés auprès du public ?

Pour se conformer aux normes internationales de démocratie environnementale, les régimes de qualité de l'air doivent prévoir l'obligation de diffuser les résultats de la surveillance, à la fois de manière passive (par exemple sur un site Web) et active (sur demande), et de façon suffisamment régulière pour permettre au public de connaître les risques immédiats pour la santé.

Le public a-t-il le droit de participer à l'adoption et à la révision des NQAA ?

Pour se conformer aux normes internationales de démocratie environnementale, les régimes de qualité de l'air doivent prévoir le droit pour le public, y compris les groupes marginalisés, de participer à l'adoption et à la révision des NQAA, que ce soit dans l'exercice de droits généraux de participation du public à l'élaboration de nouvelles lois ou en vertu de droits spécifiques à l'élaboration des normes législatives de qualité de l'air ambiant.

Le public a-t-il le droit de participer à la planification de la gestion de la qualité de l'air ?

Pour se conformer aux normes internationales de démocratie environnementale, les régimes de qualité de l'air doivent prévoir le droit pour le public, y compris les groupes marginalisés, de participer à la planification de la gestion de la qualité de l'air, que ce soit dans l'exercice de droits généraux de participation du public ou en vertu d'un droit spécifique en la matière.

Existe-t-il des droits d'accès à la justice dans le cadre de la législation sur la qualité de l'air ?

Pour se conformer aux normes internationales de démocratie environnementale, les régimes de qualité de l'air doivent être assortis de droits d'accès à la justice. Compte tenu de la nature diffuse de la pollution atmosphérique et des dommages étendus qu'elle cause, il est important de permettre l'accès non seulement aux victimes directes de la pollution de l'air, mais aussi aux protecteurs potentiels de la qualité de l'air, tels que les organisations non gouvernementales.

COORDINATION DE LA GOUVERNANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

(Guide, section 8)



Existe-t-il des mécanismes permettant de coordonner les différents instruments juridiques de contrôle de la qualité de l'air ?

D'autres instruments de réglementation de la qualité de l'air doivent être coordonnés avec les régimes encadrant les NQAA afin d'assurer une mise en œuvre complémentaire et de maximiser l'efficacité administrative.

Existe-t-il des obligations légales de coordonner l'élaboration des politiques gouvernementales ou de répartir les fonctions entre les autorités publiques en ce qui concerne les NQAA ?

Étant donné que l'action des pouvoirs publics dans des domaines politiques très variés est essentielle pour atteindre les NQAA en pratique, les dispositions législatives pourraient organiser le mode de coordination de l'action gouvernementale et réglementaire nécessaire au respect des NQAA. Le guide recommande vivement que de telles dispositions de coordination tant verticale qu'horizontale soient envisagées et adoptées, y compris une répartition des fonctions entre les autorités publiques, en fonction des structures gouvernementales du pays concerné.

Avez-vous pris en compte l'incidence d'autres politiques gouvernementales (c'est-à-dire non directement liées à la qualité de l'air) sur la réalisation des NQAA ?

Il est important de veiller à ce que les autres politiques gouvernementales ne compromettent pas la réalisation des NQAA. En particulier, les politiques relatives aux changements climatiques, à la santé publique et à la qualité de l'air devraient être coordonnées et se renforcer mutuellement. Le fait que la loi impose aux pouvoirs publics l'obligation d'atteindre les NQAA peut contribuer à l'élaboration d'une telle politique globale.

Existe-t-il des moyens efficaces de coordonner les normes législatives de qualité de l'air ambiant avec la réglementation sectorielle applicable aux différentes sources de pollution ?

L'établissement de NQAA n'est qu'une première étape qui nécessitera des décisions complémentaires sur le contrôle des sources ponctuelles. Les systèmes réglementaires sectoriels devraient tenir compte des NQAA dans le cadre de l'autorisation de projets individuels, en particulier en ce qui concerne les décisions d'aménagement urbain et les permis industriels. Toute considération de ce type doit tenir compte de l'incidence cumulative des décisions individuelles en matière de qualité de l'air.

Introduction

Fournir des ressources juridiques pour l'élaboration d'une législation nationale solide sur la qualité de l'air ambiant

1



Introduction

Fournir des ressources juridiques pour l'élaboration d'une législation nationale solide sur la qualité de l'air ambiant

Le présent guide, qui fournit des ressources juridiques en vue d'élaborer une législation nationale solide sur la qualité de l'air ambiant qui soit à même de favoriser l'accès du public à des niveaux d'air pur dont la qualité est scientifiquement démontrée, comble ainsi une lacune mondiale en ce qui concerne les lois relatives à la qualité de l'air. La pollution de l'air intérieur et la pollution de l'air extérieur figurent toutes deux « parmi les principales causes de morbidité et de mortalité évitables et constituent le risque le plus grave en matière de salubrité de l'environnement », et sont « une cause d'inégalités sanitaires dans le monde, en particulier pour les femmes, les enfants et les personnes âgées, ainsi que pour les populations à faible revenu » (OMS, 2015). Une lutte efficace contre la pollution de l'air constitue un élément clé de la réalisation des objectifs de développement durable 3, 11 et 12. Il importe que les pays dont les émissions ou les concentrations de pollution dans l'air sont actuellement élevées disposent de cadres juridiques pour institutionnaliser et intégrer une trajectoire d'amélioration continue au fil du temps, afin d'améliorer progressivement la qualité de l'air. Or, les lois nationales sur la qualité de l'air figurent parmi les outils institutionnels importants pour faciliter ces progrès (OMS 2021, p. xxi).

À la suite d'une évaluation approfondie de l'état des lois nationales relatives à la qualité de l'air dans le monde, publiée en 2021 dans le rapport du PNUE intitulé *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation*, le présent guide traduit les principales conclusions de cette évaluation en un ensemble concret de questions et de considérations essentielles pour les législateurs nationaux. Les principales conclusions de l'évaluation étaient les suivantes : en 2021, seuls 64 % des pays étudiés avaient déjà intégré des normes de qualité de l'air ambiant (NQAAs) dans leur législation, même si de nombreux pays étaient en train de réviser leur législation en matière de qualité de l'air ; 43 % ne définissaient pas le terme « pollution de l'air » ; la surveillance de la qualité de l'air n'était pas une obligation légale dans au moins 37 %

des pays ; seul un tiers des pays imposaient à l'État d'appliquer et de respecter les normes de qualité de l'air ambiant prescrites par la loi, malgré le rôle essentiel de l'État dans la coordination du contrôle des sources diverses et dispersées de pollution de l'air régies par ces normes ; seul un tiers des pays disposaient de mécanismes légaux pour gérer la pollution de l'air transfrontière ou pour lutter contre celle-ci, et ce malgré le fait que la pollution de l'air ne connaît pas de frontières (PNUE 2021a, p. 7). Dans l'ensemble, il est ressorti des recherches entreprises pour l'évaluation que le manque de capacités d'application constituait souvent une raison clé des déficiences dans le respect du droit de la qualité de l'air.

Pour traiter de ces questions et d'autres questions juridiques d'ordre technique, le présent guide s'appuie fondamentalement sur les objectifs de protection de la santé publique définis dans les lignes directrices de l'OMS et convenus au niveau mondial, en partant du principe que tous les êtres humains ont le même besoin de respirer un air de bonne qualité. Les lignes directrices de l'OMS visent à influencer les législateurs et à fournir un signal mondial fort et fondé sur des données scientifiques en ce qui concerne le degré de protection qui devrait être intégré dans les lois nationales sur la qualité de l'air s'agissant de certains polluants clés, y compris en fixant des cibles intermédiaires, le cas échéant ; mais ces lignes directrices ne sont pas directement applicables et requièrent une mise en œuvre efficace au moyen, entre autres, de structures juridiques nationales.

Le guide suit en outre une approche holistique en ce qu'il souligne que la pollution de l'air est un problème sociopolitique complexe qui nécessite une réponse juridique multiforme et bien coordonnée. La démarche juridique globale du guide devrait pouvoir s'appliquer tant aux polluants primaires (qui sont émis directement par des sources anthropiques), tels que les particules, les oxydes d'azote et le dioxyde de soufre, qu'aux polluants secondaires (qui se forment dans l'atmosphère à la suite de réactions chimiques), tels que l'ozone.

Objectif du guide

Le présent guide vise à aider les législateurs et les décideurs nationaux à élaborer ou à renforcer la législation relative à la qualité de l'air ambiant, dans le but de promouvoir la mise en place de systèmes nationaux solides de gouvernance de la qualité de l'air qui fassent des résultats en matière de santé publique une priorité. Il expose les questions juridiques les plus pertinentes que les législateurs et les décideurs nationaux doivent prendre en considération pour concevoir et réviser les cadres juridiques relatifs à la qualité de l'air, en présentant ces questions au début du guide sous la forme d'une liste récapitulative, et en approfondissant chacune d'entre elles dans le corps du texte.

Si ces questions juridiques doivent être prises en considération pour mettre en place un contrôle ambitieux de la qualité de l'air, le guide, en revanche, ne formule pas de recommandations sur des dispositions juridiques types que tous les pays devraient adopter. En effet, les situations juridiques des pays du monde entier varient fortement en ce qui concerne tant l'état d'avancement et la structure de la législation relative la qualité de l'air que le contexte juridique et politique qui entoure la réforme de cette législation. Le guide s'en tient donc à fournir, dans la mesure du possible, des exemples législatifs pour illustrer le traitement qui devrait être accordé à ces questions clés. En outre, les lignes directrices de l'OMS, qui portent sur les particules (PM), l'ozone (O₃), le dioxyde d'azote (NO₂), le dioxyde de soufre (SO₂) et le monoxyde de carbone (CO), reconnaissent que les pays se trouvent dans des situations très différentes en ce qui concerne les problèmes de pollution de l'air. Certains pays font face à de fortes concentrations de pollution qu'il est difficile de traiter, tandis que d'autres n'ont pas de problèmes significatifs de pollution de l'air. Certains peuvent être confrontés à des phénomènes tels que des feux de forêt ou des tempêtes de poussière, tandis que d'autres peuvent constater qu'une grande partie de la pollution de l'air ambiant provient de sources situées en amont qui échappent à leur contrôle direct, ce que l'on appelle souvent la « pollution transfrontière ». Il sera utile de tenir compte de telles circonstances pour réviser les cadres juridiques nationaux et pour prendre des mesures stratégiques permettant de soutenir les réformes nécessaires et d'appliquer ces cadres. Il sera vraisemblablement important que les pays dont les émissions ou les concentrations de pollution dans l'air sont actuellement élevées disposent de cadres juridiques pour institutionnaliser et intégrer une trajectoire d'amélioration continue au fil du temps, afin d'améliorer progressivement la qualité de l'air. Les cadres juridiques sur la qualité de l'air sont effet un outil institutionnel important pour faciliter ces progrès (OMS 2021, p. xxi).

Le présent guide a été préparé dans le cadre de la Feuille de route pour le domaine prioritaire initial de mise en œuvre du cinquième Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement (Programme de Montevideo V), à savoir les mesures juridiques pour remédier à la crise causée par la pollution de l'air (PNUE 2022b, annexe II).

Le présent guide s'appuie sur l'évaluation mondiale de la législation en matière de pollution atmosphérique entreprise par le PNUE en 2021 (intitulée *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation*) et sur les connaissances spécialisées des conseillers et experts consultés, notamment en matière de surveillance et de modélisation de la qualité de l'air ambiant (voir annexe). Comme indiqué plus haut, il s'inspire également des récentes lignes directrices de l'OMS, publiées en 2021.

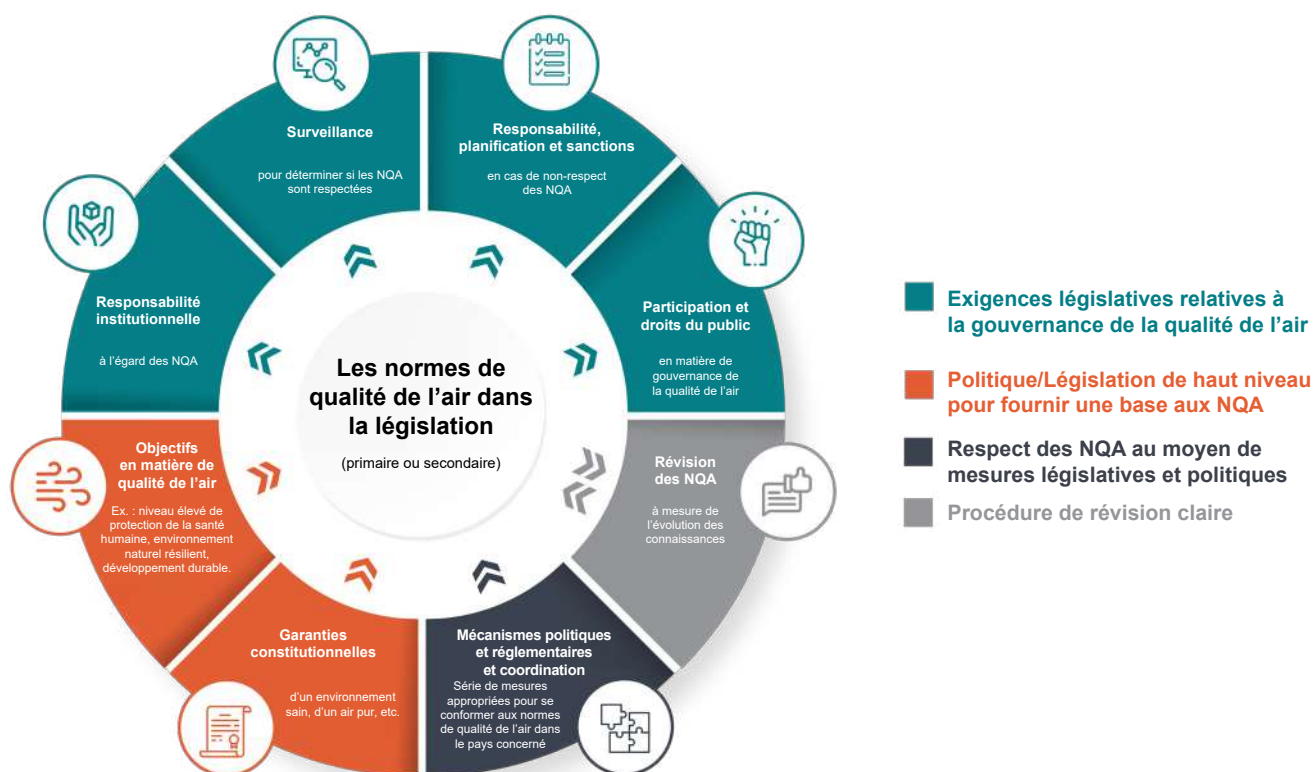
Élaborer un système solide de gouvernance de la qualité de l'air au moyen de la législation relative à la qualité de l'air

L'intégration d'une politique ambitieuse en matière de qualité de l'air dans les cadres juridiques nationaux exige de prêter attention à l'ensemble du régime juridique relatif à la qualité de l'air. Comme indiqué plus haut, de simples normes juridiques de qualité de l'air, même si elles sont ambitieuses, ne sont pas directement applicables, et l'architecture juridique globale est essentielle pour institutionnaliser et appliquer les normes de qualité de l'air.

Comme le souligne l'évaluation mondiale de la législation en matière de pollution atmosphérique du PNUE, un système solide de gouvernance de la qualité de l'air permettant d'obtenir des résultats en matière de santé publique est un système qui :

1. impose aux pouvoirs publics d'établir et de réviser régulièrement des normes de qualité de l'air applicables, au regard d'objectifs de santé publique ;
2. détermine la responsabilité institutionnelle à l'égard de ces normes ;
3. contrôle le respect des normes de qualité de l'air d'une manière cohérente, scientifiquement fiable et largement représentative de l'exposition de la population ;
4. définit les conséquences en cas de non-respect des normes de qualité de l'air ;
5. soutient 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 ;
6. est transparent et participatif.

Illustration 1. Système de gouvernance de la qualité de l'air fondé sur la législation Source : PNUE 2021a, p. 13.



L'illustration 1 schématise un système de gouvernance holistique de la qualité de l'air fondé sur la législation (PNUE, 2021a, Introduction).

Ce schéma conceptuel des normes de qualité de l'air (NQAA) dans la législation montre l'éventail des questions à prendre en considération pour élaborer un système solide de gouvernance de la qualité de l'air permettant d'intégrer et de respecter des NQAA, depuis les objectifs généraux en matière de qualité de l'air et les mécanismes de révision des normes de qualité de l'air, jusqu'aux mécanismes juridiques de responsabilité institutionnelle et aux droits du public. La loi sud-africaine de 2004 sur la qualité de l'air est un exemple de loi sur la qualité de l'air conçue selon ce type d'approche.

Étant donné que le guide traite des questions juridiques pertinentes au niveau mondial pour concevoir des systèmes solides de gouvernance de la qualité de l'air ambiant, il aborde

les éléments décrits dans l'illustration 1 qui constituent ou qui devraient constituer des **éléments essentiels** des régimes juridiques nationaux qui articulent l'application des NQAA. D'autres éléments de l'illustration 1 (tels que les garanties constitutionnelles) dépassent le champ d'étude du guide, mais doivent être considérés comme des facteurs contextuels clés influant sur la manière dont le guide doit être utilisé dans chaque contexte national particulier, comme cela est expliqué plus loin.

Dans l'ensemble, cette approche montre que la conception d'un système de gouvernance solide de la qualité de l'air requiert l'établissement de normes contraignantes fondées sur des données factuelles, des capacités, des ressources et une responsabilité institutionnelles à cet égard, la coordination des politiques et des réglementations en la matière, des processus inclusifs et un accès à l'information et à la justice lorsque la santé publique est compromise.



Afrique du Sud

Gestion nationale de l'environnement : loi sur la qualité de l'air (2004) [traduction non officielle]

Chapitre 2

Première partie. Cadre national

Article 7. Établissement

1) Le Ministre est chargé [...] d'établir un cadre national pour réaliser l'objet de la présente loi [c'est-à-dire protéger et améliorer la qualité de l'air, prévenir la pollution de l'air, assurer un développement écologiquement durable et garantir un environnement qui ne soit pas nocif pour la santé]. Le cadre doit prévoir :

- a) les mécanismes, systèmes et procédures nécessaires pour se conformer aux normes de qualité de l'air ambiant ;
- b) les mécanismes, systèmes et procédures nécessaires pour donner effet aux obligations de la République contractées en vertu d'accords internationaux ;
- c) les règles et normes nationales relatives au contrôle des émissions provenant de sources ponctuelles et diffuses ;
- d) les règles et normes nationales relatives à la surveillance de la qualité de l'air ;
- e) les règles et normes nationales relatives à la planification de la gestion de la qualité de l'air ;
- f) les règles et normes nationales relatives à la gestion de l'information sur la qualité de l'air ;
- g) toute autre disposition que le Ministre juge nécessaire à la réalisation de l'objet de la présente loi.

2) Les règles et normes nationales établies en vertu du paragraphe 1 doivent viser à garantir :

- a) les possibilités de participation du public à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'air ;
- b) l'accès du public aux informations sur la qualité de l'air ;
- c) la prévention de la pollution de l'air et de la dégradation de la qualité de l'air ;
- d) la réduction des rejets susceptibles d'altérer la qualité de l'air, y compris la réduction de la pollution de l'air à la source ;
- e) la promotion d'une gestion efficace et effective de la qualité de l'air ;
- f) la surveillance effective de la qualité de l'air ;
- g) la communication régulière d'informations sur la qualité de l'air ;
- h) le respect des obligations de la République contractées en vertu d'accords internationaux.

3) Le cadre national :

- a) est contraignant à l'égard de tous les organes de l'État dans toutes les sphères de gouvernement [...].

Le rôle central des NQAA

L'analyse menée dans le présent guide place les NQAA au cœur des régimes législatifs de gouvernance de la qualité de l'air, car ces normes, qui visent à garantir la qualité générale

de l'air face à certains polluants, constituent les normes de qualité de l'air de plus haut niveau reconnues à l'échelle mondiale. Les NQAA ont été et demeurent un catalyseur efficace d'action en vue de générer des changements dans les politiques relatives à la qualité de l'air au niveau mondial. Le guide part également du principe que la législation

relative à la qualité de l'air ambiant est en pleine évolution, d'autant plus que les NQAA évolueront vraisemblablement vers des niveaux d'ambition plus élevés de protection de la santé publique, comme on l'a vu avec la publication des lignes directrices de l'OMS.

Axé sur les NQAA, le guide traite de la réglementation de l'air ambiant, c'est-à-dire de l'ensemble des mesures légales et réglementaires régissant la qualité de l'air ambiant, et les mentions faites à la « législation » ou aux « lois » sur la qualité de l'air dans l'ensemble du guide doivent être interprétées en conséquence. L'**air ambiant** s'entend d'un air extérieur bien mélangé auquel quiconque se trouvant dans un environnement extérieur peut être raisonnablement exposé au quotidien. Il se distingue de l'air auquel une personne peut être exposée dans le cadre de ses activités professionnelles ou de l'air très proche d'une source ponctuelle d'émissions. Une **norme de qualité de l'air ambiant** est une valeur correspondant à la qualité minimale acceptable de l'air extérieur, exprimée comme la concentration massique mesurée (par exemple en microgrammes par mètre cube), le rapport de mélange ou la fraction molaire (par exemple en parties par milliard ou en nanomoles par mole) d'un polluant ou d'un groupe de polluants particulier. Les NQAA sont

des normes « d'immission » (par opposition aux normes d'émission) qui expriment la qualité de l'air résultant d'une accumulation collective d'émissions provenant de diverses sources (ponctuelles et mobiles) dans l'air ambiant.

Elles définissent en général une concentration moyenne qui ne doit pas être dépassée sur un intervalle de temps prédéfini, par exemple 24 heures ou un an. Il peut s'agir de normes en vigueur à un moment donné (parfois appelées « valeurs limites ») ou qu'il conviendra de respecter à l'avenir (« valeurs cibles », « normes cibles », « cibles à long terme »). Elles peuvent également prendre la forme de « seuils d'alerte » et de « seuils d'information », lesquels n'établissent pas de norme de qualité de l'air à appliquer en tant que telle, mais prescrivent une valeur minimale à partir de laquelle des alertes ou des informations doivent être données afin de protéger la population ou certains groupes vulnérables.

Certains de ces différents types de NQAA sont définis dans la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (la « directive sur la qualité de l'air ambiant »).



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 2

5) « valeur limite » : un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint ; [...]

9) « valeur cible » : un niveau fixé dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans la mesure du possible sur une période donnée ;

10) « seuil d'alerte » : un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine de l'ensemble de la population et à partir duquel les États membres doivent immédiatement prendre des mesures ;

11) « seuil d'information » : un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine des groupes particulièrement sensibles de la population et pour lequel des informations immédiates et adéquates sont nécessaires ;

La notion de « norme » peut également impliquer la force contraignante ou l'applicabilité en droit de la norme en question (voir par exemple OMS 2021, p. ix). Aux fins du présent guide, la notion de norme de qualité de l'air ne présuppose pas l'applicabilité de cette norme ni l'existence d'exigences institutionnelles y associées, telles que des exigences en matière de surveillance. En effet, le guide décompose tous les éléments juridiques associés aux NQAA afin de montrer comment ces éléments sont ou pourraient être articulés en droit dans le cadre d'un système solide de gouvernance nationale de la qualité de l'air. Or, la simple existence d'une norme de qualité de l'air ne saurait présumer de ces différents éléments.

Conception législative d'un système de gouvernance solide de la qualité de l'air

Il est important de fixer des NQAA dans le cadre de la législation, et non pas seulement au moyen de politiques, afin de fournir une base juridique pour la production, l'analyse, la révision, la publication et l'application des NQAA.

Dans le présent guide, le terme « législation » désigne toutes les lois et réglementations adoptées en vertu d'un pouvoir législatif. Quelle que soit la structure constitutionnelle d'un pays donné, la législation comprend toutes les lois et réglementations établies selon un processus législatif formel, et comprend :

- **La législation primaire**, c'est-à-dire la législation adoptée par un parlement ou une assemblée législative dans le cadre d'un processus où les choix politiques sont formalisés par l'élaboration de lois conformément aux conventions ou exigences constitutionnelles, en ce compris les lois et textes législatifs, les directives du Parlement et du Conseil de l'Union européenne, etc.
- **La législation secondaire**, c'est-à-dire la législation élaborée en vertu des pouvoirs prescrits par la législation primaire ou émise légalement par un gouvernement ou une émanation du pouvoir exécutif (un ministère, la Commission européenne, etc.), avec ou sans contrôle parlementaire, en ce compris les règlements, les lois d'application, les instructions, les décrets, etc. Le système de gouvernance de la qualité de l'air présenté dans l'illustration 1 montre que l'incorporation législative des NQAA s'inscrit dans le cadre d'une architecture juridique plus large. De nombreux éléments juridiques sont pertinents, qu'il s'agisse des droits à l'information

sur la qualité de l'air conférés par la loi ou des exigences réglementaires en matière de surveillance de la qualité de l'air. Même si tous ces éléments ne garantissent pas l'obtention de résultats en matière de qualité de l'air, ils jettent les bases institutionnelles d'un système solide de gouvernance de la qualité de l'air. La législation nationale relative à la qualité de l'air s'inscrit toujours dans un contexte institutionnel, politique, économique, de ressources et de gouvernance plus large qui déterminera son efficacité finale.

Champ d'étude du guide

Le présent guide n'aborde pas la conception de régimes réglementaires particuliers qui contribuent à atteindre les niveaux de qualité de l'air ambiant fixés par les normes en la matière, tels que la réglementation relative aux émissions des véhicules ou aux émissions industrielles ; il examine toutefois la manière dont ces régimes devraient être coordonnés sur le plan juridique avec les régimes relatifs aux NQAA (**section 8**). La conception technique détaillée de systèmes appropriés de surveillance de la qualité de l'air n'entre pas non plus dans le champ d'étude du guide. Cependant, les principales considérations, les exigences génériques et les compétences nationales nécessaires à la mise en œuvre des aspects techniques des régimes relatifs à la qualité de l'air y sont décrites. De façon générale, la « législation sur la pollution de l'air » peut couvrir toutes les formes de pollution de l'air, dont la pollution atmosphérique par les gaz à effet de serre entraînant des changements climatiques, ou les substances appauvrissant la couche d'ozone ; ces aspects sont également en dehors du champ d'étude immédiat du guide, lequel porte sur le contrôle des polluants de l'air ambiant dont l'inhalation a des effets directs sur la santé publique.

Le guide ne couvre pas non plus d'autres instruments et traditions juridiques qui sont également pertinents dans le cadre de la culture juridique nationale pour protéger la qualité de l'air et soutenir les aspects juridiques de l'application des NQAA. Ainsi, par exemple, certains pays peuvent être dotés de traditions juridiques ou de règles de procédure civile qui facilitent ou entravent les actions en justice intentées au motif que l'air a causé des nuisances ou parce que la qualité de l'air ne satisfait pas aux normes juridiques établies. Il s'agit notamment des règles du droit civil ou du droit de la responsabilité civile délictuelle relatives à la nuisance, ou de la notion de faute dans le cadre de la violation d'un devoir de protection incombant à une autorité publique ou à un

particulier en vue d'éviter de causer un préjudice à autrui, qui peuvent, ou non, s'appliquer aux problèmes de qualité de l'air en fonction de la tradition juridique du pays concerné. Les garanties constitutionnelles nationales peuvent également constituer une toile de fond juridique importante pour la reconnaissance et l'application des normes de qualité de l'air sur le plan juridique dans un pays donné. Ces questions sont abordées dans certains exemples du guide, mais elles sont spécifiques à certains pays et ne font pas l'objet d'une analyse exhaustive.

Comment appliquer le guide dans les contextes juridiques nationaux ?

Des connaissances spécifiques sur le contexte juridique national seront nécessaires pour adapter le guide et l'appliquer dans un pays donné. Les législateurs nationaux qui utilisent le guide devront veiller à collaborer avec les équipes appropriées de l'administration publique ou avec des experts externes dans les cas où leur connaissance directe d'une question contextuelle importante n'est pas suffisante. Pour appliquer le guide, il convient en particulier de prendre en considération les éléments suivants :



La nature du système juridique. La manière dont les normes de qualité de l'air et les obligations qui en découlent peuvent être intégrées dans les structures juridiques dépend de la nature du système juridique national. La nature de ce système a diverses implications, notamment sur la manière dont les obligations légales sont interprétées et appliquées par les tribunaux, ainsi que sur la manière dont ces obligations sont initialement incorporées dans les cadres juridiques. Par exemple, à ce jour, les pays de droit civil sont plus susceptibles d'avoir intégré les NQAA dans leurs instruments juridiques (PNUE 2021a, p. 49).



Les droits constitutionnels. Il existe une corrélation entre la reconnaissance, au niveau national, du droit constitutionnel à un environnement sain et/ou à un air pur et l'incorporation des NQAA dans les instruments juridiques nationaux

(GAAPL, p. 49). Certaines lois sur la qualité de l'air s'appuient explicitement sur des garanties constitutionnelles pour renforcer les dispositions relatives à la qualité de l'air (ex. : loi sud-africaine sur la qualité de l'air de 2004 ; section 3), tandis que dans d'autres pays, les droits constitutionnels constituent les fondements d'un contrôle judiciaire interventionniste des régimes de qualité de l'air (**section 6** ; Cour suprême fédérale brésilienne, Procurador-geral da República x Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2022).



La structure constitutionnelle. Outre les garanties constitutionnelles, la structure de l'État et les niveaux de gouvernement peuvent influencer de façon significative sur la gouvernance de la qualité de l'air et la responsabilité institutionnelle y relative. Dans les systèmes fédéraux en particulier, la répartition des responsabilités entre l'État fédéral et les États fédérés en matière de normes et de gestion de la qualité de l'air aura une incidence sur le niveau de gouvernement qui aura le contrôle juridique de la gouvernance de la qualité de l'air. Cela peut entraîner des problèmes de coordination réglementaire si les pouvoirs de légiférer sur les NQAA et les pouvoirs de gérer les sources de qualité de l'air sont répartis entre l'État fédéral et les États fédérés.



Qualité de l'air, sources d'émissions et personnes/éléments touchés. Pour prendre en considération ces aspects, il faudra généralement disposer d'un inventaire national fiable et régulièrement mis à jour des émissions atmosphériques (à la fois par zone géographique et par type de polluant), ainsi que de données sur l'exposition de la population et sur les écosystèmes touchés par la pollution de l'air. Cela peut influencer sur le choix des secteurs, des industries ou des polluants devant faire l'objet d'un contrôle juridique en priorité, ainsi que sur la détermination de zones géographiques spécifiques, de groupes sensibles ou de types particuliers d'écosystèmes nécessitant une protection particulière. Il est notamment recommandé de collecter des données ventilées par sexe et par âge sur les populations exposées à la pollution de l'air. Il est essentiel de comprendre les effets différenciés de la qualité de l'air selon le sexe et l'âge pour élaborer des politiques et des prendre des mesures efficaces et équitables.



La structure générale de la législation relative à la qualité de l'air ou à l'environnement. Tous les pays ne disposent pas d'une loi générale sur la qualité de l'air. Les obligations relatives à la qualité de l'air peuvent être réparties entre différents textes législatifs, et la façon dont ces instruments sont coordonnés sur le plan juridique sera importante pour l'examen des questions traitées dans le guide.



La maturité de la législation relative à la qualité de l'air et les éventuelles révisions prévues. Comme le montre l'illustration 1, la révision régulière de la législation relative à la qualité de l'air est importante pour la gouvernance de la qualité de l'air, afin de refléter l'évolution des connaissances sur la nature et les effets des polluants atmosphériques, et de tenir compte des sources d'émission changeantes du fait des évolutions économiques, technologiques ou sociales.



La jurisprudence pertinente et le rôle des tribunaux nationaux ou supranationaux dans le soutien d'un système de gouvernance de la qualité de l'air. Cela est particulièrement important pour évaluer le degré d'applicabilité des instruments juridiques (contenant des NQAA et des exigences connexes) dans un système juridique national donné.



Contraintes liées aux ressources financières et aux capacités. Des facteurs internes ou externes peuvent limiter ou influencer le rythme auquel les pays augmentent leur ambition nationale en matière de normes de qualité de l'air. Il peut s'agir de limites liées à la capacité des structures administratives et scientifiques à soutenir les régimes relatifs à la qualité de l'air, de pressions budgétaires (au niveau de l'administration publique ou des ménages), ou d'une capacité ou connaissance limitée des services publics concernés pour mettre en œuvre la politique de qualité de l'air.





STRUCTURE ET UTILISATION DU GUIDE

Les sections suivantes du guide approfondissent les questions exposées dans la « liste récapitulative » établie dans le résumé. Ces questions couvrent l'ensemble des aspects liés à l'élaboration de lois en vue d'intégrer les NQAA dans les régimes juridiques. Les sections ci-après présentent le contexte mondial des lois sur la qualité de l'air (**section 2**) et les éléments essentiels d'un système solide de gouvernance nationale de la qualité de l'air (illustration 1).

Les législateurs des différents pays peuvent se concentrer sur différentes sections du guide en fonction

de leurs priorités juridiques nationales, mais il convient de toujours garder à l'esprit l'architecture juridique globale en cours d'élaboration ou de révision afin de garantir son intégrité en tant que régime juridique efficace et applicable.

Pour chacune des questions exposées, les éléments à prendre en considération sont énumérés ou décrits plus en détail. D'autres ressources permettent de mieux comprendre les questions abordées :

RESSOURCES



Exemples illustratifs de la législation nationale relative à la qualité de l'air de différents pays (sélectionnés pour constituer un échantillon représentatif des différentes traditions juridiques à l'échelle mondiale). Ces exemples, qui ne sont pas fournis à titre de modèles de législation, figurent dans les encadrés portant l'icône de la législation. Ces exemples sont des traductions officielles ou non officielles, comme indiqué. Certaines traductions non officielles (en anglais) ont été fournies par les autorités des pays concernés et d'autres proviennent d'outils de traduction en ligne (principalement Google translate) ; il est donc conseillé de consulter le texte original. Les traductions non officielles vers le français sont basées sur les traductions ou sur les textes originaux en anglais.



Extraits de jurisprudence et autres exemples illustratifs. Ils montrent comment les lois sur la qualité de l'air ont été interprétées dans différents pays, ou illustrent d'autres pratiques soutenant les régimes relatifs à la qualité de l'air. Ils figurent dans les encadrés portant l'icône du marteau.



Références et lectures complémentaires (section 9).

Soutien supplémentaire au renforcement des capacités pour la gouvernance de la qualité de l'air

Lors de ses première et troisième sessions, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a appelé les États Membres à prendre des mesures concrètes dans tous les secteurs pour réduire toutes les formes de pollution de l'air (PNUE 2016a ; PNUE 2016b ; PNUE 2017). Le PNUE a démontré son engagement à aider les pays à répondre à ces appels en élaborant un programme mondial pour la qualité de l'air, ainsi qu'une feuille de route pour remédier à la crise causée par la pollution de l'air dans le cadre du Programme de Montevideo V. Ensemble, ces programmes tirent parti des domaines de compétences multiples de l'organisation, conformément à la stratégie globale du PNUE visant à renforcer l'engagement multisectoriel pour améliorer la qualité de l'environnement ainsi que la santé et le bien-être de tous (PNUE 2022a).

Le programme mondial pour la qualité de l'air du PNUE permet d'apporter un appui à différents pays à revenu faible et intermédiaire par la fourniture de conseils sur les technologies disponibles et d'un coût abordable en matière de surveillance de la qualité de l'air, d'une assistance technique et d'outils d'orientation visant à renforcer les cadres relatifs à la qualité de l'air, y compris dans les secteurs à fortes émissions, et d'un soutien au renforcement de la coopération régionale et des possibilités d'échange des connaissances, ainsi que par l'élaboration d'une stratégie de sensibilisation solide et d'activités de communication sur des sujets liés à la qualité de l'air.

Le PNUE a mis en place une série d'initiatives de renforcement des capacités axées sur ces domaines essentiels. Il aide les pays à élaborer des plans d'action et des stratégies en matière de qualité de l'air dans des secteurs tels que les transports, l'agriculture ou la combustion des déchets municipaux, entre autres, afin de lutter contre la pollution de l'air dans les secteurs à fortes émissions. Il conçoit en outre des activités de formation, des outils et du matériel pour encourager l'action et promouvoir les meilleures pratiques en matière

de répartition des sources, d'évaluation et de suivi des polluants atmosphériques et de surveillance de la pollution. Il entreprend également des évaluations de la pollution de l'air aux niveaux régional, national et municipal afin de recenser les sources et les effets de cette pollution et de rechercher des solutions aux problèmes de qualité de l'air, jetant ainsi les bases d'une action politique ciblée. La promotion et la mise en place de réseaux d'observation/de surveillance de la qualité de l'air, notamment par la facilitation de réseaux de capteurs à faible coût en partenariat avec des initiatives de science citoyenne, constituent également un axe majeur des activités de renforcement des capacités du PNUE visant à améliorer la surveillance de la qualité de l'air.

Dans le cadre du programme de Montevideo V, le soutien du PNUE en matière de capacités vise à améliorer et à renforcer la législation nationale sur la qualité de l'air, à la fois par la fourniture d'une assistance technique directe aux pays et par l'élaboration et la diffusion de documents d'orientation tels que le présent guide, afin d'améliorer les connaissances et la compréhension des législateurs et des décideurs et de leur donner les moyens d'élaborer et de renforcer les lois et les institutions liées à la qualité de l'air. Les demandes d'assistance technique peuvent être envoyées via le mécanisme d'échange d'informations de la plateforme d'assistance en matière de droit et environnement du PNUE (UNEP LEAP), accessible à l'adresse suivante : <https://leap.unep.org/technical-assistance>.

Dans le cadre de la mise en place de ces initiatives de renforcement des capacités, le PNUE veille tout particulièrement à ce que les questions d'égalité entre femmes et hommes soient pleinement intégrées dans les composantes opérationnelles et pratiques de ces activités. Les initiatives de renforcement des capacités menées selon une approche sensible au genre permettent de veiller à ce que les femmes participent effectivement à la conception et à la mise en œuvre et à ce qu'elles bénéficient des résultats attendus des activités, conformément à l'engagement du PNUE de soutenir les États Membres pour les aider à faire en sorte que les femmes participent pleinement et effectivement aux fonctions de direction à tous les niveaux de la prise de décisions environnementales, et y accèdent sur un pied d'égalité (PNUE 2022a).



Contexte mondial des normes et cadres juridiques nationaux sur la qualité de l'air

2



Contexte mondial des normes et cadres juridiques nationaux sur la qualité de l'air

Existe-t-il des obligations juridiques internationales relatives à l'adoption de NQAA ou, plus généralement, à la gouvernance de la qualité de l'air qui s'appliquent à votre pays ?

Il n'existe pas de traité mondial établissant des obligations générales en matière de normes de qualité de l'air ou de gouvernance de la qualité de l'air (voir PNUE 2021a, p. 24-26), bien que certains traités régionaux souscrits de longue date (par exemple la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, qui s'applique aux pays européens et à leur voisinage) limitent les émissions de polluants susceptibles de nuire aux États situés en aval et mettent en place des accords de coopération en matière de surveillance et d'échange de données. En Afrique, trois accords politiques (non contraignants) appellent à une coopération régionale sur l'harmonisation des NQAA, des procédures de surveillance et de la gestion des données (Cadre politique régional de la Communauté de développement de l'Afrique australe concernant la pollution atmosphérique, ou Accord de Lusaka ; Accord-cadre régional de l'Afrique de l'Est sur la pollution atmosphérique, ou Accord de Nairobi ; Accord-cadre régional sur la pollution atmosphérique de l'Afrique occidentale et centrale, ou Accord d'Abidjan). En Amérique latine et dans les Caraïbes, il existe également un plan d'action régional sur la qualité de l'air (2022). En Asie, il existe un Instrument pour le renforcement du réseau de surveillance des dépôts acides en Asie de l'Est, dont le champ d'application a été récemment élargi pour couvrir explicitement la pollution de l'air.

En outre, en droit international public, il existe un principe coutumier qui impose à tous les États l'obligation de prévenir, de réduire et de contrôler le risque de dommage à l'environnement d'autres États et de zones situées au-delà des frontières nationales, y compris par la pollution atmosphérique [*sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail* (États-Unis d'Amérique / Canada), 1941]. Cette avancée droit international public est l'une des voies

juridiques à suivre dans les litiges concernant des effets transfrontières de la pollution atmosphérique.

Au sein de l'Union européenne, un régime juridique complet et harmonisé sur la qualité de l'air est en vigueur depuis 1996 pour différents polluants et s'applique dans les États membres de l'Union européenne. La directive sur la qualité de l'air ambiant impose des obligations exécutoires aux 27 États membres, notamment la mise en place d'un cadre juridique détaillé sur les NQAA, la surveillance de la qualité de l'air, la participation du public et l'accès à la justice.

Il convient de noter qu'il existe d'autres obligations internationales relatives à la gouvernance de la qualité de l'air (examinées à la **section 7**), qui concernent les droits procéduraux en matière d'environnement et ne sont pas directement liées à l'établissement de normes de qualité de l'air.

Quelle est la pertinence des valeurs préconisées dans les lignes directrices de l'OMS pour les lois nationales sur la qualité de l'air ?

Les lignes directrices de l'OMS (et les valeurs qui y sont préconisées) sont fondamentales pour la législation et la politique en matière de qualité de l'air, et ce pour deux raisons principales :

1. Elles constituent une référence mondiale faisant autorité en ce qu'elles synthétisent les données scientifiques qui étayent le besoin de NQAA, en particulier en l'absence d'un traité mondial sur de telles normes ;
2. Elles évaluent les effets de la pollution atmosphérique du point de vue de la santé publique et de la prévention des dommages.

Comme il est précisé dans les lignes directrices de l'OMS, celles-ci « ne contiennent pas des normes juridiquement contraignantes ; mais elles constituent un outil fondé sur des données scientifiques que les États membres peuvent utiliser pour inspirer leur législation et leur politique » (OMS 2021,

p. 3). Les lignes directrices de l'OMS comprennent également des cibles intermédiaires destinées à être utilisées dans les pays souffrant d'une forte pollution de l'air, afin que les pays concernés appliquent progressivement des normes qui reflètent la meilleure qualité de l'air possible pour cet endroit.

Le présent guide montre que, si les valeurs préconisées dans les lignes directrices de l'OMS peuvent être directement intégrées dans des instruments législatifs, ce qui leur confère une certaine force juridique dans les systèmes juridiques nationaux, une approche holistique de l'intégration juridique des NQAA est toutefois nécessaire pour garantir une mise en œuvre des normes qui soit la plus efficace possible. En outre, l'application de ces valeurs par voie législative peut nécessiter la planification d'une transition durable vers un air plus pur, notamment par l'utilisation de normes juridiques provisoires, la révision progressive de la législation et la résolution des problèmes de capacité et de ressources.

Si les lignes directrices de l'OMS fixent des limites indicatives pour un certain nombre de polluants « classiques » (PM_{10} , $PM_{2,5}$, O_3 , NO_2 , SO_2 et CO), de nombreux autres polluants ont une incidence sur la qualité de l'air et la santé publique. De fait, les lignes directrices de l'OMS contiennent des « relevés de bonnes pratiques » pour certains types de particules qui ne sont pas spécifiquement abordés dans les lignes directrices : le carbone noir, les particules ultrafines et les particules apportées par les tempêtes de sable et de poussière. Les systèmes juridiques nationaux peuvent donc réglementer une gamme plus large ou différente de polluants, en fonction de l'évaluation des problèmes de pollution atmosphérique qui touchent le pays concerné. La question du champ d'application de la réglementation est examinée plus en détail à la **section 3** ci-dessous.

Comment la pandémie de COVID-19 a-t-elle modifié notre perception de la législation sur la qualité de l'air ?

La pandémie de COVID-19 a incité à redéfinir la notion d'air pur en mettant davantage l'accent sur les objectifs en matière de santé de lutte contre la pollution, et à donner la priorité à l'action réglementaire et politique en ce qui concerne l'air en général. Les restrictions aux déplacements et les fermetures d'entreprises imposées pendant les périodes de restrictions sanitaires, en particulier pendant les premières phases de la pandémie, ont permis d'améliorer considérablement la qualité de l'air, réelle et perçue, en particulier dans certaines des régions les plus polluées du monde (Organisation météorologique mondiale – OMM 2021).

Dans de nombreux pays, l'air extérieur a été présenté comme une solution pour protéger les personnes de l'accumulation possible de particules du virus respiratoire à l'intérieur des bâtiments. La propagation du SRAS-CoV-2 par voie aérienne à l'intérieur des bâtiments a conduit à l'utilisation accrue de capteurs de dioxyde de carbone peu coûteux comme mesure indirecte permettant d'évaluer les taux de ventilation des bâtiments et, par extension, la qualité générale de l'air intérieur. Parallèlement à la surveillance, la filtration active de l'air a été largement utilisée pour réduire les concentrations de particules à l'intérieur des bâtiments.

Compte tenu de ces évolutions, l'air pur n'est plus considéré uniquement comme une question de polluants chimiques et de leur mesure scientifique dans les environnements extérieurs (ou, moins souvent, intérieurs). Il s'agit également de savoir si l'air est sûr pour la santé humaine ; un air propre est un air sûr (Scotford 2020, p. 349). À un niveau plus fondamental, les problèmes de santé sous-jacents des populations ont été l'un des facteurs prédictifs de la gravité des conséquences de la COVID-19 à l'échelle nationale. Il a été suggéré que la pollution atmosphérique, tout comme l'obésité, l'inactivité physique et une mauvaise alimentation, augmentaient le risque de morbidité et de mortalité.



Fondements des lois nationales sur la qualité de l'air :

éléments législatifs,
connaissances
scientifiques, processus
et champ d'application

3



Fondements des lois nationales sur la qualité de l'air : éléments législatifs, connaissances scientifiques, processus et champ d'application

Pourquoi les NQAA devraient-elles être établies dans des instruments législatifs ?

Dans le cadre du système solide de gouvernance de la qualité de l'air proposé dans le présent guide, les NQAA devraient être fixées dans un instrument législatif, ou dans une série d'instruments législatifs liés entre eux, au moins pour les raisons suivantes (PNUE 2021a, p. 13) :

- Les processus législatifs sont bien adaptés aux problèmes de pollution de l'air intersectoriels et évolutifs, car ils permettent des délibérations politiques et un examen permanent ;
- Le fait d'inscrire les normes dans la législation apporte une sécurité juridique et peut donner naissance à des obligations juridiques et à des droits ;
- L'applicabilité de la législation est importante pour la mise en œuvre des NQAA et constitue un aspect essentiel d'un système de gouvernance de la qualité de l'air (section 6) ;
- la législation est importante d'un point de vue symbolique, à la fois parce qu'elle projette une vision de l'État faisant autorité sur les questions de qualité de l'air et parce qu'elle facilite le changement social et économique en vue de résoudre les problèmes de pollution de l'air ;
- Les NQAA devraient être promulguées dans des instruments publics, gratuits et accessibles à tous (contrairement aux normes privées).

Dans le même temps, l'inscription des NQAA dans la législation ne garantit pas que ces normes soient appliquées et respectées. Elles doivent également être mises en œuvre dans le cadre d'une structure législative plus large définissant les objectifs, les niveaux d'ambition, les modalités d'application et de reddition de comptes, la surveillance, etc. Le simple fait d'introduire des NQAA dans la législation ne fournit pas un contexte juridique significatif sur lequel s'appuyer pour établir ces normes, mais il s'agit d'un fondement essentiel d'un régime juridique plus large de gouvernance de la qualité de l'air.

Processus publics ou privés d'établissement des NQAA

Les normes privées, qui sont établies dans le cadre de processus qui ne sont pas juridiquement réglementés, ne fournissent pas les fondements permettant de mettre en place des systèmes de gouvernance de la qualité de l'air. Les normes ne sont pas mises à disposition gratuitement, ne sont pas négociées dans la sphère publique et restent souvent volontaires et indicatives.

Certains pays disposent de processus hybrides, dans lesquels les normes sont produites par des organismes de normalisation mandatés par les autorités publiques, et où un plus grand nombre de parties prenantes sont consultées ; les normes ainsi établies sont donc rendues publiques et librement accessibles.



Mexique

Norme officielle mexicaine NOM-022-SSA1-2019

Au Mexique, le préambule de la norme officielle en question prévoit, conformément à la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation, que les parties prenantes ont eu la possibilité de participer à l'élaboration de la norme. Le projet de norme a été publié au Journal officiel, afin que les parties intéressées puissent présenter leurs observations au Comité consultatif national de normalisation, de réglementation et de promotion de la santé dans un délai de soixante jours ouvrables à compter de ladite publication. Les réponses aux observations reçues par le Comité consultatif ont été publiées au Journal officiel avant l'adoption et la publication de la norme.

Un autre aspect important de la législation sur les NQAA est de les rendre publiques, de sorte à garantir que l'ensemble de la population peut y avoir librement accès. Il s'agit d'une condition fondamentale de l'état de droit et d'un élément important du droit d'accès à l'information environnementale, comme indiqué à la **section 7**.

Éléments clés pour l'adoption effective de NQAA par voie législative

Pour garantir l'adoption effective de NQAA, la législation primaire pertinente doit définir au moins trois éléments de base essentiels :

- le niveau d'ambition ;
- la relation avec les connaissances scientifiques et technologiques les plus récentes ;
- les exigences procédurales.

En ce qui concerne l'**ambition**, celle-ci est généralement guidée par des objectifs législatifs explicites (examinés ci-dessous), qui peuvent inspirer le processus d'établissement des normes, ainsi que par le contexte politique plus large, comme dans le cas de l'Union européenne et son ambition d'atteindre une « pollution zéro » et la neutralité climatique (voir Commission européenne 2018). Les facteurs à prendre en compte pour établir des normes de qualité de l'air ambitieuses sont examinés à la **section 4**.

Relier le processus d'établissement des normes à l'**information scientifique adéquate** peut se faire de manière explicite ou implicite. La loi israélienne 5768-2008 sur la qualité de l'air illustre les deux cas.



Israël

Loi 5768-2008 sur la qualité de l'air [traduction non officielle]

Article 6. Valeurs limites de qualité de l'air

a) Le Ministre fixe les valeurs limites maximales indiquées ci-dessous pour la présence dans l'air des polluants énumérés à l'annexe 1 à des intervalles donnés (ci-après, les « valeurs limites de qualité de l'air ») :

1) les valeurs dont le dépassement est susceptible d'engendrer un risque ou un préjudice pour la vie, la santé et la qualité de vie des êtres humains, ainsi que pour les biens et l'environnement, y compris le sol, l'eau, la faune et la flore, et qu'il faut s'efforcer d'atteindre en tant que cible (dans la présente loi, les « valeurs cibles ») ; les valeurs cibles servent de base à l'établissement des cibles du programme, conformément à la définition qui en est donnée à l'article 5 ;

2) les valeurs dont le dépassement reflète une pollution de l'air considérable ou déraisonnable, qui doivent être fixées sur la base des valeurs cibles et des connaissances scientifiques et technologiques les plus récentes, et en tenant compte de la possibilité pratique de prévenir le dépassement des valeurs cibles (dans la présente loi, les « valeurs limites de qualité de l'air ambiant ») ;

3) les valeurs dont le dépassement entraîne ou est susceptible d'entraîner, dans le cadre d'une exposition de courte durée, un risque ou un préjudice pour la santé humaine, et qui nécessitent l'adoption de mesures immédiates pour prévenir ce dépassement ou les dommages pouvant en découler (dans la présente loi, les « seuils d'alerte »).

S'agissant des **exigences procédurales**, certaines peuvent être utiles pour concevoir la législation établissant les normes : la forme du processus législatif à utiliser (examinée dans la question suivante), les parties prenantes à consulter (examinées plus loin) et le calendrier.

En ce qui concerne le calendrier, si les NQAA ne sont pas directement prévues par la législation primaire, il est judicieux de fixer une date limite pour leur introduction, en particulier à la lumière de l'expérience à l'échelle mondiale, qui montre que certains pays disposant d'habilitations législatives pour adopter des NQAA ne les exercent pas (ce qui était le cas de 31 % des pays en 2020 ; PNUF 2021a, p. 50). L'exigence d'un délai implique également une obligation, et non pas seulement un simple pouvoir, d'introduire les normes. La loi britannique sur l'environnement de 2021, qui a imposé l'introduction de deux nouvelles normes de qualité de l'air dans un délai d'environ dix mois suivant son adoption, en est un exemple. La législation primaire a de cette manière fixé une date limite avant laquelle les projets de règlement établissant les normes devaient être présentés au Parlement (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, loi sur l'environnement, 2021, article 4, par. 9). Dans la pratique, il s'agissait d'un calendrier exigeant compte tenu des données scientifiques qu'il fallait rassembler et du temps nécessaire à une consultation publique significative, mais il présentait l'avantage de maintenir l'élan nécessaire à l'introduction des nouvelles normes.

Quel devrait être le ou les objectifs d'un cadre juridique sur la qualité de l'air ?

Le but ou l'objectif de la législation sur la qualité de l'air est un fondement important d'un système de gouvernance de la qualité de l'air en ce qu'il détermine le niveau d'ambition d'un tel système et les éléments devant être réglementés. De plus en plus, la qualité de l'air est explicitement définie dans la législation (et dans certaines constitutions) comme une question de santé publique et/ou de protection de l'environnement, et non comme une question purement technique concernant le contrôle de la pollution industrielle ou devant être réglée dans les seuls cercles scientifiques. Alors que certains pays considèrent déjà depuis un certain temps la santé publique comme un objectif des régimes relatifs à la qualité de l'air, l'importance d'un niveau élevé d'ambition dans le cadre de ces régimes a été rehaussée par la publication des lignes directrices de l'OMS, lesquelles ont permis de faire plus largement connaître les problèmes de santé liés à la pollution de l'air au niveau mondial, et par les litiges d'intérêt public et autres campagnes menées par des organisations de la société civile qui font pression sur les gouvernements du monde entier pour qu'ils remédient aux préjudices causés à la santé publique par la pollution de l'air.

Comme on l'a vu dans la **section 2**, à l'heure actuelle, un régime juridique en matière de qualité de l'air doit aspirer à garantir un air pur pour protéger la santé publique. Les lignes directrices de l'OMS confirment que les avancées scientifiques réalisées grâce aux nouvelles données provenant de domaines tels que l'épidémiologie, la toxicologie et la biologie cellulaire ont permis d'avoir un plus grand degré de certitude quant aux effets néfastes de la pollution de l'air sur la santé publique, même à des concentrations relativement faibles. Un cadre juridique faisant de la santé publique un objectif premier de la législation sur la qualité de l'air (seul ou conjointement à la protection de l'environnement) aligne donc ce cadre sur les objectifs des lignes directrices de l'OMS.



La Cour suprême des États-Unis d'Amérique a interprété le pouvoir réglementaire délégué à l'Agence de protection de l'environnement pour fixer les NQAA en vertu de l'article 109 (a) de la loi sur la qualité de l'air des États-Unis comme étant uniquement motivé par un objectif de santé publique, et non par des considérations d'ordre économique [traduction non officielle] : *L'agence doit pouvoir disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la définition des lignes directrices. Cependant, elle n'a pas le pouvoir discrétionnaire d'examiner l'incidence financière des réglementations environnementales qu'elle émet. La loi sur la qualité de l'air ne contient aucun élément à l'appui de la thèse selon laquelle le coût prévu par le Congrès devrait être un facteur pertinent dans les décisions de l'agence.*

(Whitman / American Trucking Associations, Inc. 2001).

Le bon fonctionnement des écosystèmes est un autre objectif important des régimes relatifs à la qualité de l'air. Les émissions dans l'air affectent tous les aspects de l'environnement, du sol à l'eau et à la biodiversité. Plus précisément, les dépôts de polluants dans l'air ajoutent du soufre et de l'azote en excès à l'environnement, ce qui entraîne une acidification, une eutrophisation et une réduction de la biodiversité, tandis que les dépôts d'ozone endommagent les feuilles des plantes et des arbres et diminuent le rendement des cultures (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe). Les incidences sur les écosystèmes sont souvent protégées par des limites fixées pour les « charges critiques », c'est-à-dire les quantités maximales d'un polluant qui peuvent être déposées dans un environnement sans causer d'effets nocifs significatifs. Il convient de noter que, si les polluants atmosphériques de base qu'il

convient de limiter pour protéger les écosystèmes sont globalement les mêmes que pour la santé, les unités de mesure et l'expression des limites ou des cibles dans la législation sont différentes de celles utilisées pour les NQAA. Par exemple, le dépôt de $PM_{2,5}$ à la surface du sol est nocif pour les écosystèmes ; cependant, ce préjudice est exprimé en quantité d'azote ou de soufre excédentaire déposé, plutôt qu'en quantité de $PM_{2,5}$, qui est l'unité de mesure utilisée dans le cas des NQAA). Les NQAA sont généralement susceptibles de contribuer à la réalisation d'autres objectifs écosystémiques, mais il est peu probable qu'elles les définissent, et d'autres techniques réglementaires complémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour atteindre d'autres objectifs, tels que soutenir l'ensemble du système de santé et protéger les infrastructures, le patrimoine culturel, le capital naturel et les équipements de loisirs contre les dommages et la dégradation. Un régime de qualité de l'air peut également compléter ou soutenir l'adoption d'autres lois ou obligations environnementales, par exemple celles liées aux changements climatiques. La **section 8** examine comment l'alignement des différentes politiques environnementales (et autres) peut être essentiel à la mise en œuvre efficace des régimes relatifs à la qualité de l'air.

Quel niveau de gouvernement devrait adopter des NQAA ?

Dans la majorité des pays, l'adoption des NQAA est en général centralisée (PNUE 2021a, p. 46), ce qui est cohérent avec le fait d'établir des normes équitables pour tous. Toutefois, dans certains pays dont la surface géographique est étendue et qui fonctionnent selon un système fédéral ou d'autres formes de gouvernement à plusieurs niveaux, on observe que des normes sont adoptées au niveau provincial ou régional, en particulier si les différentes zones progressent vers des normes de qualité de l'air ambitieuses à des rythmes différents. Ces différents niveaux de normes se justifient plus facilement lorsque des gradients de pollution de l'air importants, dus à des facteurs naturels tels que la météorologie ou la topographie, sont constatés entre les différentes zones géographiques. À titre d'exemple, l'article 10 de la loi sud-africaine de 2004 sur la qualité de l'air prévoit que, outre les normes nationales de qualité de l'air ambiant qui doivent être établies pour les polluants qui présentent une menace pour la santé, le bien-être ou l'environnement dans l'ensemble du pays, les autorités provinciales peuvent également fixer des NQAA différentes (voir le texte en gras dans l'extrait ci-dessous).



Afrique du Sud

Gestion nationale de l'environnement : loi sur la qualité de l'air (2004) [traduction non officielle]

Article 10. Normes provinciales

1) Le [membre du Conseil exécutif chargé de la gestion de la qualité de l'air] peut, par avis publié dans la Gazette :

a) déterminer les substances ou les mélanges de substances dans l'air ambiant qui, par leurs concentrations ambiantes, leur bioaccumulation, leur dépôt ou de toute autre manière, présentent une menace pour la santé, le bien-être ou l'environnement dans la province, ou dont le [membre du Conseil exécutif chargé de la gestion de la qualité de l'air] a des raisons de penser qu'elles présentent une telle menace ;

b) établir, pour chacune de ces substances ou mélanges de substances, des normes provinciales relatives à ce qui suit :

i) la qualité de l'air ambiant, y compris la quantité ou la concentration admissible de chacune de ces substances ou de chacun de ces mélanges de substances dans l'air ambiant ; ou

ii) les émissions provenant de sources ponctuelles, diffuses ou mobiles dans la province ou dans toute zone géographique de la province.

2) Si des normes nationales sont établies [...] pour une substance ou un mélange de substances particulier, le [membre du Conseil exécutif chargé de la gestion de la qualité de l'air] ne peut modifier ces normes nationales **qu'en établissant des normes plus strictes pour la province ou pour une zone géographique de la province.**

3) Un avis émis en vertu du présent article peut :

- a) différencier les différentes zones géographiques de la province ;
- b) **prévoir l'application progressive de ses dispositions ;**
- c) être modifié.

En général, confier l'adoption des principales NQAA d'un pays aux seules autorités locales n'est pas envisageable. Les mesures prises au niveau local se concentrent généralement sur une meilleure gestion des émissions (par exemple par la mise en place de « zones à faibles émissions ») provenant de polluants tels que le NO₂ dont le temps de séjour dans l'air n'est que de quelques heures. Les concentrations de ces polluants peuvent raisonnablement être considérées comme contrôlables au niveau local, et il est donc préférable de gérer les émissions à la source plutôt que de fixer différentes cibles localisées pour les concentrations dans l'air ambiant. Dans des cas exceptionnels, l'établissement de normes plus strictes peut être jugé nécessaire, par exemple pour protéger d'urgence des populations et des groupes sociaux vulnérables spécifiques ou des zones particulières.

Quel est le processus législatif utilisé pour introduire des NQAA ?

La législation sur la qualité de l'air est souvent un ensemble de lois à plusieurs niveaux, qui devrait fonctionner comme un système cohérent, comprenant une combinaison des éléments suivants :

- Une législation primaire générique en matière d'environnement, telle que les codes de l'environnement, les lois sur la protection de l'environnement et les lois sur les normes environnementales ;
- Une législation primaire spécifique en matière de qualité de l'air, telle qu'une loi sur la qualité de l'air (Chypre,

Philippines, États-Unis d'Amérique) ou une loi sur les normes de qualité de l'air ;

- Une législation secondaire contenant des dispositions détaillées sur les NQAA et/ou la surveillance de la qualité de l'air, la planification en la matière, etc., adoptée en vertu de la législation primaire ; ou
- Des NQAA qui ne sont pas elles-mêmes contenues dans la législation (mais contenues par exemple dans un ensemble de normes techniques ou dans des orientations politiques), mais qui s'inscrivent dans un cadre législatif. En Chine, par exemple, la norme GB 3095-2012 (2012), qui établit un ensemble de normes de qualité de l'air, a été adoptée en vertu de la loi de la République populaire de Chine sur la prévention de la pollution atmosphérique de 2000. Les NQAA ont donc un effet juridique puisqu'elles sont établies en vertu d'un mandat conféré par la législation.

Le fait qu'un pays fonctionne selon une structure fédérale ou décentralisée peut également influencer sur le choix du processus législatif approprié pour adopter des NQAA.

Le recours à la législation secondaire ou déléguée pour établir des NQAA présente certains avantages. Il permet d'énoncer des informations techniques détaillées qui ne figurent pas en règle générale dans la législation primaire, et offre une plus grande souplesse pour actualiser les exigences au fil du temps, ce qui permet de mettre à jour les NQAA à mesure que les connaissances scientifiques évoluent. Toutefois, recourir à la législation secondaire

comporte également des risques car celle-ci peut être sujette à un contrôle moins rigoureux lors de son élaboration ; il est en outre plus facile de révoquer un acte de législation secondaire qu'un acte de législation primaire, ou de revenir en arrière à la suite d'une révision législative. De plus, les NQAA établies dans la législation secondaire ne sont pas toujours liées à une obligation légale pour l'État d'appliquer ces normes, à des exigences de contrôle ou à des sanctions en cas de non-respect des normes établies.

Quel que soit le processus législatif suivi pour introduire les NQAA, il faudra trouver un équilibre entre ces différentes considérations et veiller à ce que, dans le cadre de la culture politique et juridique concernée, l'intégrité de l'ensemble du système de gouvernance de la qualité de l'air soit soigneusement élaborée et maintenue (en tenant compte de tous les aspects d'un système solide de gouvernance de la qualité de l'air décrits dans le présent guide).

Comment les parties prenantes et le public sont-ils associés au processus d'établissement des NQAA ?

Certains cadres législatifs récents sur la qualité de l'air prévoient un processus de participation publique à l'adoption des NQAA, ouvert aux parties prenantes et/ou au grand public (PNUE 2021a, p. 70). Pour que la participation soit significative, toutes les parties intéressées doivent être informées de la possibilité de participer au processus

d'élaboration de nouvelles normes et avoir le droit de donner leur opinion. Il est particulièrement important pour ceux qui sont touchés de manière disproportionnée par la pollution de l'air participent à ce processus, notamment les représentants des femmes et des hommes les plus pauvres qui produisent le moins d'émissions et qui sont fortement exposés aux effets de la pollution de l'air. Les possibilités de participation doivent reposer sur une proposition de NQAA nouvelles ou révisées qui soit accessible au public et largement diffusée, et prévoyant suffisamment de temps pour l'examen détaillé des NQAA proposées. Un tel processus participatif est en accord avec les normes de démocratie environnementale influentes au niveau mondial (**section 7**), et permet de répondre aux attentes de la population en matière de protection de la santé publique. L'article 8 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) prévoit la prise de mesures visant à promouvoir une participation effective du public aux nouvelles propositions législatives « à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes ».

La législation peut prévoir une participation publique ouverte (toute personne du « public » peut participer) et/ou imposer de manière spécifique que des conseils représentatifs, des organisations ou des groupes vulnérables soient consultés. Certains pays disposent également de droits constitutionnels généraux de participation du public à la formulation de nouvelles propositions de lois ou de programmes (PNUE 2021a, p. 69), ce qui devrait en principe s'appliquer par extension à l'établissement des NQAA dans la législation.



Convention d'Aarhus (1998)

Article 8

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;*
- b) publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ; et*
- c) donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.*

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible.



Australie

Mesure nationale de protection de l'environnement (qualité de l'air ambiant), 2016 [traduction non officielle]

5. Résultat environnemental souhaité

Le résultat environnemental souhaité de cette mesure est une qualité de l'air ambiant qui minimise le risque d'effets néfastes sur la santé liés à l'exposition à la pollution de l'air.

Certains régimes relatifs à la qualité de l'air peuvent établir les modalités précises du processus de participation envisagé pour l'adoption de NQAA. Par exemple, les articles 16 à 18 de la loi argentine sur la régulation et la préservation des ressources en air et sur la prévention et le contrôle de la contamination atmosphérique (2004) permettent à toute partie intéressée de soumettre à l'autorité d'application son opinion sur la proposition de normes de qualité de l'air du conseil consultatif permanent, dans un délai de 10 jours ouvrables après la publication de ladite proposition. L'autorité d'application doit expliquer formellement tout rejet qu'elle oppose aux propositions faites par les parties intéressées. Ce délai extrêmement court est toutefois susceptible de limiter les contributions de fond du public. En revanche, la loi britannique sur l'environnement de 2021, évoquée plus haut, a prévu une période plus longue pour la consultation du public (et des experts) dans le cadre de l'élaboration de nouvelles normes de qualité de l'air en vertu des articles 1 et 2 de la loi, ainsi que la mention des données sous-jacentes justifiant les nouvelles normes. Une période de deux à trois mois est plus réaliste pour une consultation publique significative.

Conception de l'objectif législatif d'un régime relatif à la qualité de l'air ambiant

Les objectifs de la législation sur la qualité de l'air ont des conséquences sur le plan juridique, telles que la façon dont les obligations légales sont interprétées (PNUE 2021a, p. 38). L'emplacement des objectifs dans les cadres législatifs ainsi que le type et le niveau d'ambition qu'ils expriment sont importants.

Emplacement des objectifs législatifs

L'emplacement des objectifs législatifs dépend en grande partie de l'architecture existante, le cas échéant, de la législation sur la qualité de l'air d'un pays. Dans le cadre de la révision de la législation ou de l'élaboration d'une nouvelle législation sur la qualité de l'air, les considérations suivantes doivent être prises en compte s'agissant des objectifs législatifs :

- **Des objectifs explicitement définis dans une loi spécifique sur la qualité de l'air ont l'avantage d'être ciblés et étroitement liés aux dispositions de cette loi. La mesure nationale de protection de l'environnement (qualité de l'air ambiant) de l'Australie en est un exemple : elle comporte un objectif de santé publique clair spécifiquement relié à la qualité de l'air ambiant.**

- **Les objectifs explicites doivent être solidement ancrés dans les cadres législatifs, de sorte qu'un ensemble de lois sur la qualité de l'air soit interprété et appliqué de manière globale et cohérente pour atteindre les résultats souhaités en matière de santé et d'environnement. Cela signifie généralement que les objectifs doivent être contenus dans la législation primaire.**



La décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire C-644/18 *Commission / Italie* (2020) illustre comment les objectifs fixés dans la législation primaire influent sur l'interprétation de la législation relative à la qualité de l'air quant aux résultats à atteindre en matière de santé publique :

84. [...] il y a lieu de souligner, ainsi qu'il ressort des considérants 17 et 18 de la directive 2008/50, que le législateur de l'Union a fixé les valeurs limites prévues par celle-ci afin de protéger la santé humaine et l'environnement, tout en tenant pleinement compte du fait que les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités et que les politiques diverses, tant nationales que celles de l'Union, peuvent avoir une incidence à cet égard. [Ce qui implique qu'un pays ne peut pas se soustraire aux obligations claires de satisfaire aux NQAA énoncées dans ladite législation de l'UE].

- Dans les cas où les normes de qualité de l'air sont établies dans une législation secondaire adoptée en vertu d'une législation primaire plus générale relative à la qualité de l'air ou à la protection de l'environnement en général, les objectifs explicites de cette législation primaire doivent être réexaminés et, si nécessaire, mis à jour ou clarifiés, afin d'inclure des objectifs de santé publique (en plus des objectifs de protection de l'environnement).
- Certaines lois sur la qualité de l'air sont ou seront élaborées en vertu d'un cadre constitutionnel qui consacre les droits constitutionnels à un air pur ou à un environnement sain, les objectifs de la législation découlant ainsi d'une loi nationale supérieure. Le point de savoir si cette structure soutient l'ambition de la législation nationale sur la qualité de l'air dépendra de la tradition juridique et politique du pays. La révision du cadre législatif à la lumière de ce contexte constitutionnel sera également nécessaire pour mettre en place un système complet et ambitieux de gouvernance de la qualité de l'air.

Contenu des objectifs législatifs et niveau d'ambition

Le niveau d'ambition exprimé dans l'objectif de la législation sur la qualité de l'air inspire les dispositions de cette législation et peut influencer sur l'interprétation et la légalité d'obligations et de processus distincts formant partie du cadre juridique de la qualité de l'air (s'agissant de la proportionnalité, par exemple). Les considérations suivantes doivent être prises en compte dans le cadre de la conception ou de la révision du contenu des objectifs de la législation sur la qualité de l'air :

- Dans l'idéal, le cadre législatif devrait mentionner clairement l'ambition de réglementer et de gérer la qualité de l'air dans l'intérêt de la santé publique. D'autres objectifs peuvent être fixés, en veillant à ce qu'ils soient complémentaires, à ce qu'ils se renforcent mutuellement et à ce qu'ils touchent à différents aspects d'un système solide de gouvernance de la qualité de l'air, et en s'assurant que ces objectifs supplémentaires ne compromettent pas les objectifs fondamentaux en matière de santé publique et d'environnement.



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article premier

La présente directive établit des mesures visant :

- 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ;
- 2) à évaluer la qualité de l'air ambiant dans les États membres sur la base de méthodes et de critères communs ;
- 3) à obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant afin de contribuer à lutter contre la pollution de l'air et les nuisances et de surveiller les tendances à long terme et les améliorations obtenues grâce aux mesures nationales et communautaires ;
- 4) à faire en sorte que ces informations sur la qualité de l'air ambiant soient mises à la disposition du public ;
- 5) à préserver la qualité de l'air ambiant, lorsqu'elle est bonne, et à l'améliorer dans les autres cas ;
- 6) à promouvoir une coopération accrue entre les États membres en vue de réduire la pollution atmosphérique.

- Des objectifs ambitieux constituent une base législative permettant de progresser vers des NQAA plus ambitieuses au fil du temps, y compris par l'utilisation de normes provisoires. À cet égard, la section 4 explique que les normes législatives de qualité de l'air ambiant doivent être révisées régulièrement pour contribuer à la mise en place d'un système de gouvernance solide de la qualité de l'air. La loi philippine de 1999 sur la qualité de l'air contient un ensemble particulièrement ambitieux d'objectifs législatifs. Elle énonce des « principes » et des « politiques » qui, entre autres, reconnaissent que le droit des citoyens à un air pur et l'importance de prévenir la pollution plutôt que de la contrôler sont des priorités politiques.

Définition du champ d'application des lois nationales sur la qualité de l'air

De nombreuses questions relatives au champ d'application doivent être expressément traitées pour élaborer un régime solide de gouvernance des NQAA. Ces questions relèvent de choix politiques quant à la portée et à l'exhaustivité souhaitées d'un régime relatif à la qualité de l'air.

Champ d'application matériel : définition de la pollution de l'air et de la qualité de l'air

Certains cadres juridiques nationaux ne contiennent pas de définition claire de la pollution de l'air, des

polluants atmosphériques ou de la qualité de l'air, ce qui suscite des questions juridiques liées à la portée des régimes relatifs à la qualité de l'air et peut donner lieu à une couverture insuffisante de ces régimes et à des questions d'interprétation judiciaire relatives à leur champ d'application (PNUE 2021a, p. 39).

- Un cadre législatif solide doit définir les aspects de la pollution de l'air qu'il couvre aussi clairement que possible et de façon à favoriser l'interprétation du régime juridique par les tribunaux et les juristes au sein de la culture juridique concernée d'une manière favorable à la protection de la santé publique.
- Les définitions devraient, dans la mesure du possible, mettre en avant certains aspects de la « qualité » de l'air et ne pas porter uniquement sur le contrôle des émissions de « polluants », conformément à l'objectif de promotion d'une bonne santé publique.
- Un examen des définitions au niveau mondial permis de constater que les définitions non exhaustives et générales qui définissent la pollution de l'air en termes de dommages pour la santé sont les plus cohérentes avec un système solide de gouvernance de la qualité de l'air qui donne la priorité aux résultats en matière de santé publique.

Les exemples suivants sont des définitions non exhaustives extraites de lois, qui promeuvent la santé publique, le bien-être des personnes, l'environnement et l'utilité des ressources en air pour des « utilisations légitimes ».



Argentine

[traduction non officielle]

Loi n° 1356 de la ville autonome de Buenos Aires sur la préservation des ressources en air et la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique (2004)

Article 3

On entend par « pollution atmosphérique » l'introduction directe ou indirecte dans l'atmosphère, du fait de l'activité humaine, de substances ou d'énergies qui peuvent avoir des effets préjudiciables sur la santé humaine ou la qualité de l'environnement, ou qui peuvent causer des dommages aux biens matériels ou détériorer ou compromettre la jouissance ou d'autres utilisations légitimes de l'environnement .



Bolivie

[traduction non officielle]

Règlement sur la pollution de l'air (1995)

Article 6

On entend par « qualité de l'air » les concentrations de polluants qui permettent de caractériser l'air d'une région par rapport à des concentrations de référence, établies dans le but de préserver la santé et le bien-être des personnes

- Pour que les régimes relatifs à la qualité de l'air couvrent toute forme de pollution de l'air nocive pour la santé, la définition légale de cette pollution devrait également éviter de définir la pollution de l'air par référence à des infractions à des normes spécifiques de qualité de l'air ou à des normes de qualité de l'air plus générales, en particulier lorsque ces normes pourraient ne pas (encore) être suffisamment ambitieuses par rapport aux résultats souhaités en matière de santé publique (section 4).

Réglementation de l'« air ambiant » et élargissement du champ d'application à la pollution de l'air intérieur

Nombre des régimes actuels relatifs à la qualité de l'air qui définissent le champ d'application ne s'appliquent qu'à l'« air ambiant », défini comme l'air bien mélangé se trouvant dans un environnement extérieur. La loi sur la qualité de l'air des États-Unis donne une définition conventionnelle de l'« air ambiant ».

Dans le même ordre d'idées, les NQAA sont traditionnellement conçues pour s'appliquer uniquement à l'air extérieur et, bien que l'exposition extérieure ne représente qu'une fraction de

l'exposition totale d'un individu, cette conception s'est avérée généralement fiable pour rendre compte des effets néfastes combinés de l'exposition intérieure et extérieure (Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, 2013).

Toutefois, la prise de conscience croissante de l'importance de l'air dans les environnements intérieurs s'agissant de ses effets sur la santé publique amène peu à peu les décideurs politiques à examiner la manière dont l'air intérieur pourrait être inclus dans le champ d'application des régimes relatifs à la qualité de l'air. En effet, dans certains pays, les femmes et les jeunes enfants, qui passent la plupart de leur temps près du foyer, sont touchés de manière disproportionnée par la pollution de l'air intérieur¹. Compte tenu de la difficulté d'imposer des contrôles dans les environnements intérieurs (l'exposition à l'intérieur étant essentiellement fonction du comportement des occupants), des conseils ou des lignes directrices sur l'air intérieur peuvent être préférables à des normes juridiques. Toutefois, les pays peuvent décider de concevoir des régimes couvrant l'air intérieur, et certaines définitions juridiques sont plus souples quant à la frontière entre air intérieur et extérieur, comme le montre la loi sierra-léonaise de 2008 sur l'Agence de protection de l'environnement.



États-Unis d'Amérique

Loi sur la qualité de l'air (1963)

[traduction non officielle]

Article 50.1.

e) On entend par « air ambiant » la partie de l'atmosphère, extérieure aux bâtiments, à laquelle le grand public est exposé.

¹ Pour plus d'informations sur la façon dont la pollution de l'air affecte la santé humaine, en particulier la santé des enfants, voir la Foire aux questions sur la pollution de l'air (PNUE, 2022c), élaborée en perspective de la troisième Journée internationale de l'air pur pour des ciels bleus.



Sierra Leone
[traduction non officielle]

Loi sur l'Agence de protection de l'environnement (2008)

Article 40

On entend par « **air ambiant** » l'atmosphère qui se trouve à l'intérieur et à l'extérieur d'une structure ou dans un espace souterrain.

Certains pays réglementent l'air intérieur dans le cadre de leur régime relatif à la qualité de l'air, comme l'Arabie saoudite ou la Bolivie, en introduisant des dispositions spécifiques relatives au maintien de niveaux acceptables de qualité de l'air intérieur.

En outre, les lignes directrices de l'OMS définissent désormais la « pollution de l'air ambiant » comme incluant la pollution extérieure qui affecte les environnements intérieurs :

Pollution de l'air ambiant : pollution de l'air dans l'environnement extérieur, c'est-à-dire dans l'air ambiant, mais qui peut pénétrer ou être présente dans des environnements intérieurs.

Cette définition actualisée de l'OMS affranchit la qualité de l'air de la distinction dominante intérieur/extérieur, qui ne tient pas compte de la circulation de la pollution de l'air diffuse entre les environnements extérieur et intérieur (dans les logements, les salles de classe, les bureaux, les métros, etc.). Elle engendre également de nouvelles possibilités de gouvernance, car les incidences à l'intérieur des bâtiments peuvent ainsi être prises en compte dans le cadre de la réglementation relative à la qualité de l'air ambiant. Par exemple, la surveillance des environnements intérieurs peut fournir la preuve que le niveau de pollution de l'air extérieur n'est pas conforme aux NQAA dans les environnements extérieurs proches, ce qui indique les domaines devant faire l'objet d'une gestion active de la part des pouvoirs publics.

Quels sont les polluants que les NQAA devraient réglementer dans le cadre des régimes relatifs à la qualité de l'air ?

Dans la plupart des pays, on observe que les $PM_{2,5}$, les PM_{10} , le NO_2 , le SO_2 et l' O_3 , ou une combinaison de ceux-ci, sont les polluants de l'air les plus nocifs pour la santé à l'heure actuelle. Il s'agit des polluants « classiques », qui sont couverts par les lignes directrices de l'OMS, mais il ne s'agit pas d'une liste définitive ni exhaustive des polluants qui devrait faire l'objet d'un contrôle juridique dans chaque pays. Par exemple, il existe un certain nombre de polluants de l'air classés comme polluants organiques persistants, notamment les pesticides, les composés polychlorés et bromés et les dioxines. Certains accords internationaux sur la pollution de l'air visent à limiter les émissions de ces

polluants (par exemple la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants de 2001, entrée en vigueur en 2004 et révisée en 2019) s'appliquent aux polluants organiques persistants, tout en prévoyant des aménagements pour les pays en transition économique. Les principaux effets de ces polluants résultent de leur bioaccumulation dans l'environnement, et les mesures réglementaires visant à limiter l'exposition humaine et les effets néfastes sur la santé sont généralement axées sur les sources ponctuelles (installations d'incinération et de coïncinération des déchets, par exemple) ou sur les réservoirs finaux, tels que l'eau potable ou les denrées alimentaires, plutôt que sur l'air ambiant proprement dit.

Pour déterminer les polluants de l'air qui relèvent de la législation nationale sur la qualité de l'air, chaque pays doit évaluer son « climat chimique » et élaborer des NQAA pour les polluants les plus importants au niveau local. Par exemple, les émissions propres aux grandes industries peuvent nécessiter des NQAA spécifiques pour les polluants à l'état de traces tels que les métaux. À titre d'exemples concrets, le Japon a établi en 2022 des NQAA pour le NO_2 , le SO_2 , le CO, les particules en suspension, les $PM_{2,5}$, les oxydants photochimiques, le benzène, le trichloréthylène, le tétrachloréthylène, le dichlorométhane et les dioxines, tandis que l'Union européenne en a fixé pour les $PM_{2,5}$, les PM_{10} , le SO_2 , le NO_2 , le CO, le benzène, l' O_3 , le plomb, l'arsenic, le cadmium, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques. Pour les polluants ne relevant pas des lignes directrices de l'OMS, un examen scientifique spécialisé des sources de pollution nationales sera sans doute nécessaire pour élaborer des NQAA spécifiques à un pays ou à un secteur d'activité.

Les pays devraient également disposer d'un mécanisme juridique permettant de détecter et de prendre en compte les polluants « nouveaux » ou émergents dans leur architecture réglementaire, et d'établir des normes pour ces derniers, si nécessaire, dans le cadre d'une procédure de révision régulière des NQAA (voir illustration 1). Cette procédure de révision devrait également permettre de déterminer si certains polluants couverts par la législation sont obsolètes ou s'ils pourraient être mieux décrits par d'autres catégories scientifiques internationalement reconnues.

Champ d'application géographique de la législation relative à la qualité de l'air

L'objectif ultime de la législation sur la qualité de l'air ambiant, la protection de la santé humaine, implique que toutes les personnes devraient bénéficier d'un air de bonne qualité, quel que soit l'endroit où elles vivent ou les lieux vers lesquels elles se déplacent, ce qui a des conséquences sur le champ d'application géographique de la législation relative à la qualité de l'air. Le fait que les NQAA s'appliquent de la même manière dans toutes les zones du territoire d'un pays maximise l'équité et la justice environnementale et s'accorde avec la nature de la pollution de l'air en tant que problème qui se manifeste à la fois localement et à distance.

En revanche, certains pays limitent le champ d'application géographique des NQAA en utilisant différentes zones juridiques à des fins de normalisation. Par exemple, les NQAA peuvent être plus strictes dans les zones résidentielles et les parcs naturels que dans les zones industrielles. Cette approche est source d'injustice environnementale dans la mesure où les personnes ne sont pas protégées de la même manière contre la pollution de l'air, en particulier celles qui vivent ou travaillent dans des zones situées à l'intérieur ou à proximité de zones dans lesquelles des niveaux de pollution plus élevés sont autorisés. Dans les cas extrêmes, les zones industrielles où des niveaux de pollution plus élevés sont autorisés par la loi peuvent conduire à des « zones sacrifiées », définies comme « des endroits où les niveaux de pollution et de contamination sont tels qu'ils entraînent des effets dévastateurs sur la santé physique et mentale des résidents, ainsi que des violations des droits de l'homme de ces derniers » (AGNU 2022b, par. 27). Dans le même temps, l'autorisation de niveaux de pollution plus élevés dans certaines zones que dans d'autres, au sein d'un même pays, peut être justifiée par des conditions géographiques ou environnementales (ayant trait, par exemple, à la dispersion de polluants) ou de schémas d'exposition de la population, comme indiqué plus haut. Cette flexibilité ne doit pas être utilisée pour masquer des injustices en matière de santé publique ; le zonage,

qui permet de fixer des niveaux différents de NQAA, doit être justifié par des données scientifiques et reposer sur une analyse rigoureuse des résultats en matière de santé publique.

Au-delà de l'établissement des NQAA, d'autres aspects de la législation sur la qualité de l'air peuvent amener à délimiter des zones géographiques sujettes à des obligations ou à des conséquences juridiques spécifiques, notamment en matière de surveillance et de gestion, comme examiné à la **section 5** ci-dessous.

Application transfrontière de la législation sur la qualité de l'air

Le fait que la législation sur la pollution atmosphérique s'applique aux seules sources nationales de pollution et ne tient pas compte des effets ou du contrôle de la pollution transfrontière peut entraîner des problèmes pour atteindre les niveaux de qualité de l'air fixés par les normes nationales et, plus généralement, pour résoudre les problèmes de santé publique liés à la pollution de l'air. Les recherches montrent que la gestion de la pollution atmosphérique transfrontière n'est pas toujours intégrée dans les régimes nationaux relatifs à la qualité de l'air : En 2020, 63 % des pays n'avaient pas de dispositions législatives relatives à la pollution atmosphérique transfrontière (PNUE 2021 a, p. 41).

Il est plus facile de réglementer, au niveau national, la pollution atmosphérique transfrontière qui traverse différents pays lorsque ces pays font partie d'une organisation supranationale qui réglemente la qualité de l'air dans la région. Par exemple, la directive sur la qualité de l'air ambiant oblige les États membres de l'Union européenne à coopérer pour traiter les effets transfrontaliers de la pollution atmosphérique en Europe.

Cette obligation est soutenue par d'autres obligations incombant à chaque État membre, relatives à la gouvernance des NQAA en vertu de ladite directive et imposant d'autres



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 25

1. En cas de dépassement de tout seuil d'alerte, de toute valeur limite ou de toute valeur cible, majoré de toute marge de dépassement pertinente, ou de dépassement de tout objectif à long terme, dû à un important transport transfrontalier de polluants atmosphériques ou de leurs précurseurs, les États membres concernés travaillent en collaboration et, le cas échéant, conçoivent des activités conjointes telles que l'élaboration de plans relatifs à la qualité de l'air communs ou coordonnés, conformément à l'article 23, afin de mettre fin à ce dépassement en appliquant des mesures appropriées mais proportionnées.

contrôles juridiques, notamment des engagements nationaux de réduction des émissions au titre de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques.

En ce qui concerne les pays qui ne font pas partie d'une telle organisation supranationale, d'autres considérations entrent en ligne de compte et la conception de mécanismes juridiques appropriés est plus complexe. Par exemple, la loi sud-africaine sur la qualité de l'air de 2004 montre que les pays peuvent exercer un contrôle réglementaire direct sur la pollution atmosphérique transfrontière provenant de

l'intérieur de leurs frontières, mais qu'ils ne seront soutenus de la même manière que si les pays voisins mettent en place des contrôles similaires.

Le décret d'application de la loi sur la conservation de l'air pur de la République de Corée constitue une autre approche selon laquelle les autorités nationales sont tenues d'envisager la manière de prévenir les incidences nationales de la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance provenant de l'extérieur des frontières nationales. Bien que le contrôle de la source de pollution ne relève pas de sa compétence juridique, cette source est néanmoins reconnue comme un problème de gouvernance à traiter en raison de ses incidences dans le pays.



Afrique du Sud

Gestion nationale de l'environnement : loi sur la qualité de l'air (2004) [traduction non officielle]

Article 50. Pollution atmosphérique transfrontière

1) Le Ministre peut enquêter sur toute situation qui donne lieu, ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle contribue :

- a) à une pollution atmosphérique au-delà des frontières de la République ; ou
- b) à une pollution atmosphérique qui viole ou est susceptible de violer un accord international liant la République en matière de prévention, de contrôle ou de correction de la pollution.

2) Si l'enquête visée au paragraphe 1 révèle que le rejet d'une substance dans l'air à partir d'une source située sur le territoire de la République peut avoir des effets néfastes significatifs sur la qualité de l'air, l'environnement ou la santé dans un pays autre que la République, le Ministre peut prendre des mesures visant à prévenir, contrôler ou corriger la pollution à la source.



République de Corée

Loi sur la conservation de l'air pur (2007) [traduction non officielle]

Article 13

20) Tous les cinq ans, le Ministre de l'environnement consulte les responsables des organismes administratifs centraux compétents et recueille l'avis des maires/gouverneurs sur la prévention des dommages causés par la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, afin de formuler des mesures exhaustives de prévention des dommages causés par cette pollution [...].

Prise en compte de la vulnérabilité de certains groupes dans les régimes de qualité de l'air, y compris liée au genre

Les mesures législatives visant spécifiquement à protéger les groupes vulnérables sont relativement rares au niveau mondial ; le plus souvent, les populations sensibles sont prises en compte dans le cadre de systèmes d'alerte à la pollution atmosphérique basés sur des indices de pollution atmosphérique qui ne sont pas établis par la législation (comme au Bangladesh, aux Philippines et au Sri Lanka). Il s'agit toutefois d'une question qui retient de plus en plus l'attention au niveau mondial, car les populations défavorisées et sensibles sont souvent exposées à des niveaux plus élevés de pollution de l'air, notamment les femmes qui, dans certains pays, sont exposées de manière disproportionnée à des appareils de cuisson et de chauffage polluants dans le cadre domestique (OMS 2016).

La prise en compte de ces groupes vulnérables dans la législation sur la qualité de l'air peut se faire de différentes manières, par exemple en renforçant la protection des groupes très sensibles par la création d'une catégorie réglementaire distincte (comme les enfants, les femmes enceintes ou les

personnes âgées) ou en tenant compte des désavantages structurels de la société qui exposent certaines populations à un risque plus élevé d'exposition à la pollution de l'air au moyen de techniques réglementaires ciblées (par exemple, une gestion renforcée de la qualité de l'air dans les lieux où se trouvent de nombreuses personnes vulnérables, comme les habitations ou les écoles situées à proximité de routes très polluantes).

Dans le cadre de la révision des lois sur la qualité de l'air, les législateurs devraient tenir compte des populations particulièrement sensibles aux risques de pollution de l'air dans leur pays, que ce soit en raison de l'âge, de la maladie, du sexe ou d'un désavantage social. Ils devraient examiner si les régimes relatifs à la qualité de l'air assurent une protection suffisante des populations vulnérables recensées et, le cas échéant, reconnaître l'existence de devoirs spéciaux à cet égard. La loi fédérale australienne sur la qualité de l'air en est un exemple notable : elle recense les lieux à haut risque devant faire l'objet d'une surveillance renforcée, notamment lorsqu'il existe une « importante population à risque » ou des « communautés particulières relativement désavantagées » (Australie, Mesure nationale de protection de l'environnement (qualité de l'air ambiant), article 41.1).



Le rapporteur spécial sur l'environnement a signalé que certains groupes sont particulièrement vulnérables à la pollution de l'air (AGNU 2022b, par. 21 et 61) :

Si tous les êtres humains sont exposés à la pollution et aux produits chimiques toxiques, il est clairement démontré que cette intoxication affecte de manière disproportionnée les individus, groupes et communautés qui sont déjà en proie à la pauvreté, à la discrimination et à la marginalisation systémique. [...]

Outre les enfants, les États devraient accorder une attention particulière aux autres groupes vulnérables ou marginalisés dont les droits sont mis en péril par la pollution généralisée des ressources en eau et les substances toxiques, notamment les femmes, les peuples autochtones, les groupes minoritaires, les réfugiés, les migrants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes vivant dans des zones où des conflits armés s'enlisent et les personnes qui vivent dans la misère. Ces groupes sont souvent plus touchés que les autres, disposent de moins de ressources et ont un accès plus restreint aux services de soins de santé, ce qui augmente le risque de maladie ou de décès.



Établissement de normes législatives de qualité de l'air ambiant

4



Établissement de normes législatives de qualité de l'air ambiant

L'établissement de NQAA requiert de faire des choix à la fois techniques et politiques, ce qui a des implications pour un large éventail d'activités économiques et sociales (transport, industrie, construction de logements, agriculture, etc.) Il peut s'agir de choix difficiles, qui nécessitent des délibérations politiques éclairées, soutenues par des connaissances scientifiques et des ressources administratives suffisantes. En général, les NQAA doivent être établies en tenant compte des considérations pertinentes et des objectifs fixés (**section 3**), qui seront déterminés par le cadre juridique fondateur des normes. La construction globale de ce cadre est donc très importante pour le fonctionnement efficace des NQAA et pour l'obtention de résultats en matière de qualité de l'air.

Éléments à prendre en compte pour l'établissement des NQAA

Les NQAA devraient-elles être établies sur la base des valeurs préconisées par les lignes directrices de l'OMS ?

Les lignes directrices de l'OMS constituent le point de départ de l'évaluation nationale des NQAA. Comme indiqué dans la **section 2**, elles fixent un seuil minimal en deçà duquel il est probable que les avantages pour la santé ne seront que modestes. Les lignes directrices de l'OMS reconnaissent également que certains pays peuvent ne jamais être en mesure de respecter ces normes en raison d'effets météorologiques, de phénomènes naturels, de la densité de la population ou d'effets transfrontaliers, mais que les valeurs qui y sont préconisées constituent les niveaux optimaux pour la protection de la santé publique, tel que démontré par les données scientifiques.

Les cibles intermédiaires proposées par les lignes directrices de l'OMS peuvent constituer des étapes importantes dans l'établissement des NQAA. Elles

permettent d'adopter une approche progressive pour l'adoption des normes au fil du temps, c'est-à-dire « pour guider les efforts de réduction en vue d'atteindre, de manière ultime et en temps opportun, les niveaux des lignes directrices sur la qualité de l'air dans les pays dans lesquels ces niveaux sont substantiellement dépassés » (OMS 2021, p. xvi). La législation peut fournir un cadre pour une telle approche progressive visant à renforcer l'ambition en matière de NQAA au fil du temps. La loi sud-africaine sur la qualité de l'air (**section 3**) et la loi israélienne 5768-2008 sur la qualité de l'air en sont des exemples.



Israël

Loi 5768-2008 sur la qualité de l'air
[traduction non officielle]

Article 6

b) 1) Le Ministre peut fixer des valeurs limites de qualité de l'air pour différentes périodes et différentes zones.

Rôle des NQAA dans la préservation de la qualité de l'air

Les NQAA ne sont pas seulement des niveaux à atteindre dans des environnements fortement pollués. Il s'agit également de normes à respecter une fois qu'elles ont été atteintes, ce qui permet de maintenir des niveaux de qualité de l'air sains au fil du temps. Les cadres juridiques devraient le reconnaître explicitement, comme dans le cas de la loi sur la qualité de l'air des États-Unis.

La loi sur la qualité de l'air oblige ensuite les États américains à élaborer des plans pour atteindre et maintenir les NQAA (article 110).



États-Unis d'Amérique

Loi sur la qualité de l'air (1963)
[traduction non officielle]

Article 109

b) Protection de la santé et du bien-être publics

1) Les principales normes nationales de qualité de l'air ambiant [...] sont des normes de qualité de l'air ambiant dont la réalisation et le maintien, de l'avis de l'administrateur, sur la base de ces critères et compte tenu d'une marge de sécurité suffisante, sont nécessaires pour protéger la santé publique.

Les NQAA basées sur des concentrations sont-elles suffisantes pour constituer des normes solides ?

Les NQAA exprimées sous forme de « valeurs limites » (concentrations maximales à ne pas dépasser) sont efficaces en raison de leur simplicité. Si le public est exposé à un niveau de pollution extérieur supérieur à une concentration donnée, c'est qu'une norme n'a pas été respectée.

La simplicité a toutefois un coût, car la nature « réussite/échec » d'une telle norme peut conduire à accorder une attention politique excessive à un petit nombre de lieux non conformes, une approche qui n'est pas nécessairement la plus avantageuse pour la santé publique. Ainsi, par exemple, les pouvoirs publics peuvent accorder une attention particulière à des lieux spécifiques où les valeurs limites sont dépassées, mais peu ou pas du tout aux zones où la pollution de l'air ne dépasse pas le seuil, mais peut en être proche. Dans le pire des cas, cette approche peut favoriser des manœuvres consistant à déplacer la pollution d'un endroit à un autre, ou encourager l'approbation réglementaire des émissions jusqu'à la limite légale.

Compte tenu de tout cela, les pays pourraient envisager d'établir des formes *supplémentaires et complémentaires* de normes de qualité de l'air pour soutenir les objectifs de santé publique. D'autres approches, susceptibles de renforcer la réglementation, comprennent l'adoption de cibles d'amélioration continue ou de limites à l'exposition globale de la population.

De nombreuses variantes techniques reflétant un objectif plus large de protection de la population peuvent être envisagées, par exemple :

- fixer une limite maximale au nombre de personnes pouvant vivre dans des lieux dépassant un seuil de concentration donné, ou des cibles de réduction de cette valeur seuil en termes absolus ou en pourcentage au fil du temps ;
- fixer une limite à la surface de terres dont la pollution de l'air peut être supérieure à une valeur seuil donnée, ou des cibles de réduction de cette valeur en termes absolus ou en pourcentage au fil du temps ;
- fixer une limite à la quantité cumulée de pollution de l'air pouvant dépasser une valeur seuil donnée, ou des cibles de réduction de cette valeur en termes absolus ou en pourcentage au fil du temps ;
- fixer une limite supérieure à la pollution tenant compte des déséquilibres de densité de la population en déterminant une concentration moyenne pondérée en fonction de la population, ou fixer des cibles de réduction de cette valeur en termes absolus ou en pourcentage au fil du temps ;
- fixer une limite de dépassement cumulé de la pollution au-delà d'un seuil et tenant compte des déséquilibres de densité de la population, ou fixer des cibles de réduction de cette valeur en termes absolus ou en pourcentage au fil du temps.

Chacune de ces variantes permet de réduire l'exposition humaine à la pollution à l'aide de différents indicateurs de succès et peut contribuer à améliorer la qualité de l'air dans des endroits où les valeurs limites fixées pour les normes peuvent être déjà respectées. Chacune a ses avantages et ses inconvénients, mais, inévitablement, des NQAA ainsi conçues peuvent être plus difficiles à communiquer et doivent s'appuyer sur des données précises, par exemple sur la répartition de la population. En outre, ces variantes devraient être utilisées en vue de renforcer la protection de la population et non en vue de la réduire pour certaines parties de la population.

La directive sur la qualité de l'air ambiant offre un exemple de norme établie selon une concentration moyenne pondérée en fonction de la population en vue d'atteindre un objectif national de réduction de l'exposition (voir article 2 de la directive ci-dessous), mise en œuvre dans la directive en ce qui concerne les $PM_{2,5}$ (article 15).



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 2

22) « objectif national de réduction de l'exposition » : un pourcentage de réduction de l'indicateur d'exposition moyenne de la population d'un État membre, fixé pour l'année de référence, dans le but de réduire les effets nocifs sur la santé humaine, à atteindre dans la mesure du possible sur une période donnée ;

Prise en compte des populations sensibles dans l'établissement des NQAA

Les NQAA sont généralement fixées à des concentrations de pollution beaucoup plus faibles que celles qui sont généralement prévues dans les lois sur la santé au travail. Elles devraient toutefois tenir compte des éléments suivants :

- les effets potentiels de la pollution sur la santé des groupes les plus sensibles, tels que les enfants, les femmes enceintes (notamment en raison de la morbidité néonatale tant précoce que tardive découlant de l'exposition des femmes enceintes à la pollution), les personnes âgées ou les personnes souffrant de problèmes de santé sous-jacents ;
- le fait que l'exposition à la pollution de l'air ambiant est continue et ne se limite pas à certaines heures de la journée de travail.

Aspects techniques de l'établissement des NQAA

Existe-t-il des périodes optimales de calcul de la moyenne temporelle ?

La plupart des effets nocifs de la pollution résultent d'une exposition prolongée à celle-ci ; les normes établies selon des concentrations annuelles moyennes de polluants sont donc un outil approprié pour fixer des limites qui tiennent compte de la plupart de ces effets. Pour les expositions à court terme, des normes de qualité de l'air sont souvent appliquées aux polluants (primaires) directement émis, les plus dangereux pour la santé étant les $PM_{2,5}$, les PM_{10} , le NO_2 et le SO_2 , par exemple des valeurs moyennes limites d'exposition sur 24 heures. Les valeurs limites d'exposition à court terme sont très souvent plus élevées que les valeurs limites annuelles moyennes.

L'ozone est un polluant secondaire, c'est-à-dire qu'il se forme dans l'atmosphère par le biais de réactions chimiques ; elle n'est

pas directement émise. La concentration d'ozone est souvent évaluée selon une moyenne sur huit heures, période choisie pour refléter la formation de l'ozone dans l'air pendant la journée.

Bien que cela semble créer un ensemble d'exigences en matière de NQAA pouvant s'avérer complexes, dans la pratique, l'exposition à court terme et l'exposition à long terme sont souvent étroitement liées. Les mesures visant à améliorer la réalisation d'un indicateur conduisent généralement à une amélioration de la réalisation de l'autre indicateur. Lorsque les NQAA sont introduites pour la première fois, un ensemble simplifié de valeurs limites annuelles peut constituer un point de départ efficace. Pratiquement tous les pays qui établissent des NQAA disposent des normes basées sur des valeurs annuelles moyennes, ce qui constitue une mesure commune utile pour la comparaison entre les pays.

Comment les dépassements doivent-ils être utilisés ?

Les NQAA peuvent prévoir un certain nombre de dépassements autorisés des valeurs limites d'exposition à court terme, sans que la norme concernée ne soit considérée comme enfreinte. Certains de ces dépassements sont justifiés par des phénomènes naturels ou des circonstances exceptionnelles, tandis que d'autres peuvent refléter des changements météorologiques à court terme ou des fluctuations imprévisibles de la pollution atmosphérique.

a) Dépassements liés à des phénomènes naturels ou à des circonstances exceptionnelles

L'autorisation de dépassement ponctuel peut être un mécanisme permettant de tenir compte des phénomènes naturels liés aux polluants atmosphériques qui échappent au contrôle des autorités nationales (par exemple, des niveaux élevés de $PM_{2,5}$ pendant plusieurs jours en raison d'incendies de forêt).

La directive sur la qualité de l'air ambiant contient une disposition similaire concernant la pollution par les PM_{10} provenant de la resuspension de particules provoquée par le sablage ou le salage hivernal des routes (article 21).

Le fait d'exclure les dépassements causés par des phénomènes naturels aux fins de la détermination du non-respect d'une norme de qualité de l'air ambiant (comme dans la directive sur la qualité de l'air ambiant) requiert un certain degré d'appréciation subjective pour déterminer si certains phénomènes doivent être pris en compte. Certaines législations nationales peuvent en effet exiger que les pouvoirs publics confirment qu'un dépassement est dû à des circonstances exceptionnelles pour que ce dépassement ne soit pas pris en compte dans la détermination du non-respect d'une norme de qualité de l'air ambiant. Cette approche risque de réduire la transparence et la confiance dans les systèmes de gestion de la qualité de l'air, étant donné que les décisions concernant les dépassements autorisés sont prises sur la base du pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics plutôt qu'en fonction de critères explicites liés à l'environnement

ou à la santé publique. Les phénomènes les plus graves en matière de qualité de l'air, qui sont les plus visibles et les plus préoccupants pour le public, risquent donc de ne pas être pris en compte dans l'évaluation réglementaire de la qualité de l'air. Tout dépassement autorisé devrait être fondé sur des principes environnementaux ou de santé publique transparents et scientifiquement démontrés et, dans la mesure du possible, sur une évaluation statistique plutôt que sur un jugement qualitatif.



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 20

Contributions des sources naturelles

1. Les États membres transmettent à la Commission, pour une année donnée, les listes des zones et des agglomérations dans lesquelles les dépassements des valeurs limites pour un polluant déterminé sont imputables aux contributions des sources naturelles. Les États membres transmettent des informations sur les concentrations et les sources, ainsi que des éléments prouvant que les dépassements sont imputables à des sources naturelles.

2. Lorsque la Commission a été informée d'un dépassement imputable à des sources naturelles conformément au paragraphe 1, ce dépassement n'est pas considéré comme un dépassement aux fins de la présente directive.

b) Autres dépassements

D'autres dépassements peuvent être justifiés par de fortes concentrations de polluants à court terme lors de conditions météorologiques défavorables très inhabituelles (par exemple, des périodes de vents faibles associées à une couche limite atmosphérique proche de la surface terrestre, une combinaison qui peut « piéger » la pollution de surface et empêcher sa dilution), ou par des catastrophes très graves telles que des accidents industriels. Ces circonstances peuvent entraîner des dépassements des valeurs limites moyennes de NO₂ mesurées sur une heure dans les centres-villes, ou des valeurs limites journalières fixées pour les particules.

Le recours à des autorisations de dépassement accroît la complexité des NQAA en tant que telles, dilue l'ambition absolue de ces normes et empêche le public de comprendre à quoi correspond une qualité de l'air qui est sûre pour la santé publique. Leur utilisation doit donc être limitée à ce qui peut être strictement justifié. La justification et les exigences techniques/statistiques pour que des circonstances particulières soient considérées comme autorisant un dépassement doivent toujours être clairement décrites. Par exemple, un certain nombre de dépassements peuvent être autorisés automatiquement chaque année pour tenir compte des conditions météorologiques ayant des effets sur les niveaux de pollution, ou des circonstances peuvent donner lieu à des autorisations de dépassement au cas par cas si elles sont considérées comme exceptionnelles et n'auraient pas pu être raisonnablement prévues ni atténuées par les personnes chargées de veiller au respect des NQAA.

Autres aspects techniques

Les NQAA exigent une définition technique transparente des indicateurs utilisés pour soutenir l'équivalence de la conversion entre les normes telles qu'elles sont rédigées et les données d'observations par rapport auxquelles leur respect est évalué. Des définitions pratiques des polluants atmosphériques eux-mêmes, s'il ne s'agit pas de substances pures, devraient être fournies. La définition des PM_{2,5} et des PM₁₀, ainsi que les conditions atmosphériques pertinentes (par exemple, l'humidité), doivent être explicitement indiquées. Les unités à utiliser doivent être définies, idéalement selon le système international d'unités, ainsi que les incertitudes de mesure. Lorsqu'une conversion entre unités est nécessaire, les conditions atmosphériques normales ou les facteurs de conversion doivent être indiqués. Il n'existe pas d'ensemble privilégié de définitions techniques pour les NQAA ; celles-ci peuvent refléter les coutumes locales (unités métriques ou impériales, nomenclature chimique, etc.), mais il est nécessaire de clarifier toutes les hypothèses sous-jacentes.

Révision des NQAA

Les processus de révision des NQAA sont importants compte tenu de l'évolution des connaissances scientifiques, de la sensibilisation croissante du public aux effets de la pollution sur la santé et, en règle générale, parce que la révision des politiques est une bonne pratique. Le processus de révision doit être intégré dans le cadre juridique afin de garantir une révision régulière basée sur des données adéquates et sur les contributions des parties prenantes. Idéalement, la révision des normes devrait viser la réalisation d'un objectif ambitieux en matière de santé publique et d'environnement, qui est à la base du cadre juridique (**section 3**). Dans certains systèmes juridiques, cette révision peut se faire par l'émission de

nouveaux règlements ou d'autres instruments de législation secondaire.

Le règlement de 2010 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique de l'Eswatini en est un exemple. Il prévoit un processus de révision des NQAA lié à l'obligation de surveiller la qualité de l'air et à un objectif clair de santé publique.



Eswatini

Règlement de 2010 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique [traduction non officielle]

Article 3

1) Le service météorologique surveille la qualité de l'air dans une série de zones représentatives des niveaux d'exposition habituels de la population afin d'évaluer la conformité au regard des objectifs de qualité de l'air au niveau national.

[...]

5) Si, sur la base de l'examen effectué conformément au paragraphe 1, l'Autorité conclut que les objectifs de qualité de l'air fixés **ne sont pas appropriés et suffisants pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine**, elle propose au Ministre de nouveaux objectifs de qualité de l'air, qui peuvent s'appliquer aux polluants déjà énumérés à l'annexe 1 ou à tout autre polluant qui n'y est pas inscrit, ou aux deux.

La loi israélienne sur la qualité de l'air exige un examen des valeurs limites de qualité de l'air à intervalles réguliers.



Israël

Loi 5768-2008 sur la qualité de l'air [traduction non officielle]

Article 6

d) Le Ministre examine, en tant que de besoin et au moins une fois tous les cinq ans, la nécessité d'actualiser les valeurs limites de qualité de l'air fixées.

La loi philippine sur la qualité de l'air de 1999 contient une disposition plus générale prévoyant la révision annuelle de la législation sur la qualité de l'air, mais il convient de noter que le Congrès n'est pas expressément tenu de prendre des mesures.



Philippines

Loi sur la qualité de l'air de 1999 [traduction non officielle]

Article 52. Rapport au Congrès

Le Ministère fait rapport au Congrès, au plus tard le 30 mars de chaque année suivant l'approbation de la présente loi, sur l'état d'avancement des efforts de lutte contre la pollution et formule les recommandations nécessaires dans les domaines où des mesures législatives s'imposent.



Champs en feu en Eswatini. © Unsplash/Patrick Konior.

Cadres administratifs pour le respect des normes législatives de qualité de l'air ambiant : surveillance, données et zonage

5



Cadres administratifs pour le respect des normes législatives de qualité de l'air ambiant : surveillance, données et zonage

Promouvoir le respect des normes établies est un élément clé d'un système solide de gouvernance de la qualité de l'air. Contrairement à d'autres domaines de la législation et de la réglementation, le respect des NQAA n'est pas simplement une question de comportement acceptable, conformément à une obligation applicable, de la part d'une personne assujettie à une règle juridique. La qualité de l'air étant un problème collectif provenant de nombreuses sources et résultant de nombreux comportements, le respect des normes en la matière est largement déterminé par la collecte de données à grande échelle et la gestion active des zones dans lesquelles la pollution diffuse se manifeste. C'est pourquoi la surveillance de la qualité de l'air et des données de grande qualité sont essentielles au bon fonctionnement des régimes relatifs à la qualité de l'air, tout comme les structures de délimitation ou d'organisation des zones dans lesquelles la qualité de l'air fait l'objet d'une gestion (par le biais du zonage).

Surveillance de la qualité de l'air

Comment évaluer le respect des NQAA ?

L'évaluation du respect des normes juridiques repose sur des observations fixes de la qualité de l'air ambiant à long terme (c'est-à-dire sur des périodes de plusieurs années), à l'aide de méthodes de mesures étalonnées et métrologiquement traçables (chaîne ininterrompue d'étalonnages). Il est impossible d'observer la qualité de l'air dans tous les lieux de façon simultanée ; il convient donc de mettre en place un cadre pour effectuer des **mesures représentatives** qui reflètent les niveaux d'exposition habituels de la population dans le pays concerné. Les mesures représentatives destinées à évaluer le respect des NQAA devraient couvrir un large éventail de zones géographiques et d'environnements, depuis les sites pollués situés à proximité de sources industrielles ou le long des routes, jusqu'aux zones urbaines et suburbaines et aux zones rurales.

Les **réseaux de surveillance** qui permettent d'évaluer le respect des NQAA doivent trouver un équilibre entre de nombreux facteurs concurrents. Ils doivent être représentatifs sur les plans géographique et démographique, techniquement viables sur des périodes de plusieurs années, et prendre en compte les polluants les plus préoccupants. Les observations peuvent être effectuées au moyen de divers mécanismes, comme des réseaux d'instruments gérés directement par un Ministère, délégués à des organismes locaux ou à des agences de protection de l'environnement, ou encore sous-traités à une entreprise. Un système d'observation national peut d'ailleurs être constitué d'un mélange de tous ces éléments.


Toutes les mesures étant assorties d'**incertitudes**, il convient de définir la manière de traiter ces incertitudes dans le cadre juridique d'ensemble des NQAA. Une valeur limite fixée par la loi sera très probablement un nombre entier précis, mais il est fort probable que ce ne soit pas le cas des données de mesure par rapport auxquelles le respect de cette valeur sera évalué. Comme nous l'avons vu précédemment à propos des définitions et des unités, il n'y a pas de « bonne réponse » unique pour traiter des questions telles que les moyennes, les arrondis numériques, les erreurs et les incertitudes de mesure. En ce qui concerne les définitions, une bonne pratique consiste à inclure des protocoles de traitement des données (par exemple, le nombre de chiffres significatifs à utiliser dans les rapports) dans un cadre juridique afin de favoriser la transparence et de fournir une base commune pour l'interprétation des données d'observation. S'agissant des méthodes, une bonne pratique consisterait à les décrire de manière suffisamment claire pour que tout tiers compétent soit capable de recréer de manière indépendante la traduction des données « brutes » de surveillance en une évaluation finale du respect d'une norme juridique.

Importance des obligations légales en matière de surveillance de la qualité de l'air

La détection du non-respect d'une norme de qualité de l'air ambiant n'étant possible que par la surveillance physique de la qualité de l'air ambiant, la surveillance est un élément essentiel d'un système solide de gouvernance de la qualité de l'air ambiant. Il convient donc d'inscrire dans la législation une obligation de surveillance pour garantir l'intégration de cet élément essentiel dans les régimes relatifs à la qualité de l'air. En général, cette obligation légale incombe à l'État (c'est-à-dire au niveau de gouvernement concerné), étant donné que des mesures de la qualité de l'air effectuées par des opérateurs individuels ne seraient pas représentatives. L'État a également la capacité de rendre les résultats de la surveillance immédiatement et publiquement disponibles (et accessibles), conformément aux exigences en matière d'information sur l'environnement (**section 7**).

Certaines législations ne prévoient qu'une simple obligation de surveillance, par exemple « prendre toutes les mesures nécessaires pour surveiller la pollution de l'air ». Ce type de disposition crée une obligation de base en matière

de surveillance, mais ne donne aucune indication sur la manière dont cette surveillance doit être effectuée. En définitive, il n'existe pas de définition technique unique de ce que devrait comporter une infrastructure de surveillance efficace. Toutefois, pour interpréter cette obligation légale, les pouvoirs publics devraient prendre en considération les facteurs essentiels relatifs au contrôle optimal de la santé publique à l'aide des NQAA. Par exemple : toutes les grandes zones de population font-elles l'objet d'une surveillance ? ; les dispositifs de surveillance sont-ils situés dans des lieux représentatifs ? ; les polluants les plus importants sont-ils surveillés ? Les cadres juridiques peuvent prévoir expressément certains de ces aspects. Comme l'indiquent les sous-sections ci-dessous, le présent guide recommande aux législateurs d'envisager d'inclure des spécifications plus détaillées dans les dispositions législatives relatives à l'obligation de surveillance, afin de garantir l'obtention de données utiles permettant de soutenir un régime efficace en matière de qualité de l'air.

Certains pays donnent une indication du niveau de surveillance à effectuer en termes généraux. 



Jordanie

Loi sur la protection de l'environnement de 2017
[traduction non officielle]

Article 4

Le Ministère exerce, en coopération et en coordination avec les autorités compétentes, les fonctions et attributions suivantes :

[...]

*M) la surveillance des éléments de l'environnement et des composantes de mesure par l'intermédiaire de centres scientifiques et de laboratoires accrédités à cet effet, **conformément aux lignes directrices et spécifications internationales**, et la mise en place et l'exploitation des réseaux de surveillance de l'environnement.*



Parmi les exemples de lignes directrices et de spécifications relatives à la surveillance de la qualité de l'air, on peut citer les normes établies par le Comité européen de normalisation pour chacun des polluants de la qualité de l'air couverts par la directive sur la qualité de l'air ambiant, comme la norme européenne EN 14211:2012 sur l'air ambiant, qui décrit la méthode normalisée pour le mesurage de la concentration en dioxyde d'azote et monoxyde d'azote par chimiluminescence. D'autres pays fournissent des orientations détaillées sur les méthodes de mesure, par exemple l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis (Watson *et al.* 1997). Il existe également des directives internationales sur les mesures de la qualité de l'air publiées par l'OMM, par exemple sur l'utilisation de petits capteurs (Peltier éd. 2022), et par le Bureau international des poids et mesures en ce qui concerne les constantes d'étalonnage à utiliser lors de la mesure de certains polluants tels que l'ozone (Hodges *et al.* 2019).

Les législations d'autres pays contiennent quant à elles des obligations générales qui renvoient à des organismes nationaux pour la fourniture des conseils techniques appropriés sur les méthodes de surveillance.

Une difficulté majeure pour de nombreux pays réside dans le coût et les ressources nécessaires pour s'acquitter de ces obligations légales de surveillance, ce qui peut nécessiter un soutien au moyen de programmes de renforcement des capacités ainsi qu'une hiérarchisation des priorités politiques

et budgétaires. La mise en place progressive de sites de surveillance de grande qualité au fil du temps peut être la solution la plus réaliste dans certains pays. La création ou le renforcement de cette capacité de collecte de données est un aspect essentiel d'un régime solide en matière de qualité de l'air, même si des difficultés de taille se posent à cet égard.

L'article 27 de l'ordonnance suisse sur la protection de l'air dispose ainsi :



Suisse

Ordonnance sur la protection de l'air (1985)

Article 27. Détermination des immissions

1. Les cantons surveillent l'état et l'évolution de la pollution de l'air sur leur territoire ; ils déterminent notamment l'intensité des immissions.
2. Ils effectuent en particulier des relevés, des mesures et des calculs de dispersion. L'[Office fédéral de l'environnement] leur recommande des méthodes appropriées.

Niveau de gouvernement responsable de la surveillance

Dans les pays dotés d'un système de gouvernement fédéral ou décentralisé en particulier, il convient de définir clairement quel niveau de gouvernement est responsable de la surveillance de la qualité de l'air, et comment cette obligation s'articule de manière cohérente avec les obligations de collecte et de diffusion des données, et celles relatives à l'application de NQAA ou à l'amélioration de la qualité de l'air par d'autres moyens. Lorsque des obligations de surveillance sont imposées à plusieurs niveaux de gouvernement, il convient de définir clairement les différents objectifs de ces obligations de surveillance qui peuvent se chevaucher, la manière dont les différences d'interprétation des données doivent être résolues et la façon dont la surveillance de la qualité de l'air doit être coordonnée. Lorsque la surveillance est assurée par différents organismes, éventuellement à des fins différentes, il doit y avoir une étroite équivalence technique au niveau de la méthode, des exigences en matière de qualité des données et de la traçabilité de l'étalonnage des instruments utilisés pour la surveillance. Les autorités nationales doivent également assumer les responsabilités

internationales en matière de surveillance découlant des traités sur la qualité de l'air en répartissant, en coordonnant et en supervisant les fonctions de surveillance dans l'ensemble du pays concerné.

La loi indienne de 1981 sur l'air (action préventive et lutte contre la pollution) offre un exemple de répartition légale des responsabilités en matière de surveillance, de collecte de données et de gestion entre les autorités fédérales et les autorités des États fédérés.

Bien que les responsabilités se chevauchent dans une certaine mesure, le Conseil national se concentre davantage sur la surveillance locale de la pollution de l'air et l'évaluation dans les zones à haut risque (« zones de contrôle de la pollution de l'air »), tandis que le Conseil central est chargé de fournir des données générales sur la qualité de l'air, y compris des analyses statistiques, pour l'ensemble du pays. Dans l'exercice de ces fonctions, la coordination des méthodes de collecte et de partage des données entre ces organes est importante pour garantir la production de données utiles sur la qualité de l'air, tant pour la réglementation et l'élaboration des politiques que pour l'information du public.



Inde

Loi de 1981 sur l'air (action préventive et lutte contre la pollution) [traduction non officielle]

16. Fonctions du Conseil central

- 2) g) collecter, compiler et publier des données techniques et statistiques relatives à la pollution de l'air et aux mesures conçues pour prévenir, contrôler ou réduire efficacement la pollution de l'air, et préparer des manuels, des codes ou des guides relatifs à la prévention, au contrôle ou à la réduction de la pollution de l'air ;

17. Fonctions du Conseil national

[...]

- 5) c) collecter et diffuser des informations relatives à la pollution de l'air ;

[...]

- f) inspecter les zones de contrôle de la pollution de l'air aux intervalles qu'il juge nécessaires, évaluer la qualité de l'air dans ces zones et prendre des mesures pour prévenir, contrôler ou réduire la pollution de l'air dans ces zones ;

Exigences en matière d'emplacement pour la surveillance de la qualité de l'air

La représentativité et l'utilité des données de surveillance dépendent de l'emplacement des stations de surveillance. Les stations de surveillance seront très probablement des stations fixes permettant des observations à long terme en un seul endroit, ce qui n'exclut pas l'utilisation de dispositifs portables pour évaluer le respect des NQAA à court terme (par exemple, toutes les heures ou tous les jours). Les critères d'implantation des stations de surveillance fixes doivent être sans ambiguïté : par exemple, pour les stations visant à mesurer les niveaux de pollution en bord de route, les critères doivent inclure la distance de la station par rapport au bord de la route, ainsi que la hauteur à laquelle les mesures doivent être effectuées. Le nombre et l'emplacement des stations seront particulièrement importants, et les cadres législatifs peuvent établir des obligations en matière d'emplacement afin de garantir la fiabilité de la surveillance.

Les questions clés à prendre en compte sont les suivantes :

- Combien de stations de surveillance sont nécessaires ?
- Où doivent-elles se situer exactement pour recueillir des informations utiles ?
- À quelle hauteur doivent-elles être placées pour refléter la qualité de l'air que les personnes respirent ?

Les réponses précises à ces questions dépendront des conditions topographiques, urbaines et météorologiques du pays concerné, ainsi que des sensibilités de la population. En général, même dans les pays qui disposent de ressources importantes, il est rare que la densité d'observation soit supérieure à un site de surveillance pour 100 000 habitants et, dans de nombreux pays, un seul site d'observation évalue les NQAA pour un bien plus grand nombre d'habitants.

Des spécifications détaillées en matière d'emplacement peuvent avoir des conséquences juridiques. Cela dépendra de la culture juridique du pays concerné, mais certains tribunaux commencent à interpréter les obligations légales en matière de surveillance au regard des objectifs de santé publique fixés dans la législation sur la qualité de l'air.



En 2019, la CJUE a estimé qu'en vertu du droit européen, l'implantation des points de prélèvement pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. L'implantation des points de prélèvement étant au cœur du système de surveillance de la qualité de l'air prévu par la législation de l'Union européenne, l'objet même de cette législation serait compromis si les points de prélèvement n'étaient pas correctement situés. Les juridictions nationales sont donc tenues de veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour que les points de prélèvement soient placés dans le respect des critères juridiques applicables (affaire C-723/17 *Craeynest e.a.*, 2019).

Le règlement sur l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air de la Türkiye est un exemple de législation nationale fixant des obligations spécifiques en matière de surveillance.



Turquie

Règlement de 2008 relatif à l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air [traduction non officielle]

Annexe II

A) Implantation des points de prélèvement

Pour les mesures fixes, les points suivants s'appliquent :

Macro-implantation pour le SO₂, le NO₂, le plomb, les PM₁₀, le benzène, le CO, l'arsenic, le cadmium, le nickel, le mercure et les hydrocarbures aromatiques polycycliques.

1) Protection de la santé humaine

Les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des informations sur :

- i) les zones et sous-zones où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites ;
- ii) les niveaux de pollution dans d'autres endroits des zones et sous-zones qui sont représentatifs de l'exposition de la population en général ;
- iii) les taux de dépôt de l'arsenic, du cadmium, du mercure, du nickel, du benzo(a)pyrène et d'autres hydrocarbures aromatiques polycycliques, représentant l'exposition indirecte de la population au travers de la chaîne alimentaire.

D'une manière générale, les points de prélèvement sont implantés de façon à éviter de mesurer les concentrations dans des microenvironnements se trouvant à proximité immédiate. [...]

Lorsqu'il s'agit d'évaluer les contributions des sources industrielles, au moins un point de prélèvement est installé sous le vent par rapport à la source dans la zone résidentielle la plus proche. [...]

2) Protection des écosystèmes et de la végétation

Les points de prélèvement visant à assurer la protection des écosystèmes et de la végétation sont implantés à plus de 20 km des sous-zones ou à plus de 5 km d'une autre zone bâtie, d'une installation industrielle ou d'une autoroute. Autrement dit, un point de prélèvement doit être implanté de manière à ce que l'air prélevé soit représentatif de la qualité de l'air dans une zone environnante d'au moins 1 000 km².

Garantir la confiance dans les données utilisées pour l'évaluation du respect des normes

La qualité des données utilisées pour évaluer le respect des NQAA est essentielle pour que les régimes de qualité de l'air fonctionnent efficacement. Les données doivent être suffisamment fiables et de qualité pour pouvoir servir de base à un recours juridique. La confiance du public dans les données est d'une importance capitale, étant donné que seul un nombre fini et probablement limité de sites de surveillance sera considéré comme représentatif de l'ensemble d'un pays. Les mesures doivent être ouvertes à l'examen, et fournir des données qui répondent de manière transparente à des normes de qualité prédéfinies ; elles doivent être exprimées dans des unités appropriées (le système international d'unités est généralement préférable) et être traçables par rapport à des matériaux de référence appropriés ou à des normes de mesure elles-mêmes idéalement reconnues pour leur équivalence internationale.

Lorsqu'une norme de qualité de l'air ambiant est définie comme une moyenne annuelle, un ensemble minimal de données doit généralement être recueilli pour assurer un certain niveau de couverture avant que la valeur moyenne

annuelle d'observation puisse être comparée à la norme ou à la limite légale. Les dispositions établissant cette exigence peuvent néanmoins définir un niveau tolérable de données manquantes dues aux pannes d'équipement et à l'entretien de routine. Par exemple, la réglementation néo-zélandaise de 2004 sur la gestion des ressources (normes environnementales nationales de qualité de l'air) prévoit des exigences spécifiques en matière de couverture des données pour les PM_{10} avant qu'une valeur moyenne annuelle ne puisse être générée.

Les détails concernant la manière exacte dont chaque polluant devrait être mesuré, par exemple la méthode analytique ou les instruments devant être utilisés, ne sont pas abordés dans le présent guide. Cependant, quelle que soit l'approche utilisée (qui peut être définie dans une norme de qualité de l'air), les réseaux de surveillance doivent être soutenus par une infrastructure technique à même d'assurer l'étalonnage des instruments de mesure de la qualité de l'air et de garantir l'équivalence des données collectées au sein d'un réseau national de surveillance. Les instituts nationaux de métrologie et les autres laboratoires participant à l'accord de reconnaissance mutuelle signé sous les auspices du Comité international des poids et mesures auront probablement un rôle à jouer pour soutenir cette infrastructure et susciter la confiance du public dans les données relatives à la qualité de l'air.



Nouvelle-Zélande

Règlement de 2004 sur la gestion des ressources (normes environnementales nationales de qualité de l'air) [traduction non officielle]

Article 16 C. Données significatives sur les PM_{10} dans le bassin atmosphérique

1) Le présent article précise les conditions à remplir pour que les données sur les concentrations de PM_{10} dans le bassin atmosphérique soient considérées comme significatives aux fins des articles 16B(2), 16D(2) ou 17(4)(a)(i).

2) Les données sur les concentrations de PM_{10} dans le bassin atmosphérique sur une période de 12 mois sont significatives si les conditions suivantes sont remplies :

a) lorsque les concentrations de PM_{10} dans le bassin atmosphérique ont été mesurées au cours de cette période, elles l'ont été de manière à permettre le calcul des concentrations moyennes sur 24 heures conformément à l'annexe 1 ;

b) les mesures ont permis de recueillir des données concernant au moins 95 % de la période de douze mois, après avoir déduit de la durée de la période de douze mois les périodes qui n'ont pas fait l'objet de mesures pour des raisons d'entretien ou d'étalonnage ;

c) au moins 75 % des données recueillies étaient des données valides.

La modélisation de la qualité de l'air a-t-elle un rôle à jouer dans l'appui à la surveillance ?

La modélisation de la qualité de l'air permet d'évaluer la qualité de l'air dans des endroits qui ne font pas l'objet d'une surveillance et constitue une ressource précieuse pour l'élaboration de politiques et l'information du public. Cependant, à l'heure actuelle, la modélisation de la qualité de l'air n'est généralement pas considérée comme la méthode principale pour évaluer le respect des NQAA dans les régions où il existe un risque important de dépassement, car la modélisation physique et chimique de la pollution atmosphérique (en particulier concernant les $PM_{2,5}$ et l' O_3) comporte de nombreuses incertitudes, et les modèles sont fortement tributaires de données d'entrée précises

sur les émissions, qui peuvent ne pas être disponibles. Dans certaines circonstances limitées, par exemple pour mesurer le NO_2 en bord de route, l'incertitude du modèle est plus faible et celui-ci peut donc éventuellement être utilisé pour évaluer le respect d'une norme. La modélisation peut être un moyen approprié et efficace d'estimer les concentrations de polluants dans des endroits où le risque de dépassement des NQAA est faible et où le coût des observations ne serait pas proportionné. Les modèles peuvent également compléter les données de surveillance en y ajoutant une granularité et des renseignements supplémentaires. Par exemple, la directive sur la qualité de l'air ambiant permet de fonder l'évaluation de la pollution de l'air sur la modélisation plutôt que sur la surveillance physique dans les zones à faible risque de pollution. Pour les zones à haut risque, la modélisation peut être utilisée pour compléter les mesures fixes.



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 6

2. Dans toutes les zones et agglomérations où le niveau de polluants visé au paragraphe 1 dépasse le seuil d'évaluation supérieur établi pour ces polluants, l'évaluation de la qualité de l'air ambiant s'effectue à l'aide de mesures fixes. Ces mesures fixes peuvent être complétées par des techniques de modélisation et/ou des mesures indicatives afin de fournir des informations adéquates sur la répartition géographique de la qualité de l'air ambiant.

[...]

4. Dans toutes les zones et agglomérations où le niveau de polluants visé au paragraphe 1 est inférieur au seuil d'évaluation inférieur établi pour ces polluants, il est suffisant, pour évaluer la qualité de l'air ambiant, d'utiliser des techniques de modélisation ou d'estimation objective, ou les deux.

Les modèles ne sont toutefois pas des entités fixes et sont très sensibles aux données d'entrée relatives aux émissions, aux champs météorologiques, aux mécanismes des sous-composants et aux schémas logiciels. Toute modification de l'un de ces éléments aura donc une incidence sur l'évaluation du niveau de conformité aux NQAA.

Les modèles permettant d'évaluer la distribution de la pollution atmosphérique dans l'ensemble d'un pays au cours d'une année entière ne représentent généralement pas la qualité de l'air à des petites échelles spatiales et ne peuvent donc pas fournir une évaluation directe de l'exposition aux polluants à proximité des sources locales ou au bord de la route. Ils reposent fondamentalement sur la véracité de l'inventaire des émissions utilisé, et toute erreur ou omission dans cet inventaire aura une incidence sur l'évaluation du respect des normes. Même avec un modèle très réglementé et un inventaire précis des émissions, l'évaluation basée sur un modèle peut manquer de transparence pour satisfaire les attentes du public.

Les individus, dans le cadre des initiatives de science citoyenne, ou d'autres acteurs ont-ils un rôle à jouer pour appuyer la surveillance ?

Ces dernières années, des instruments simples de mesure de la pollution de l'air ont connu d'importantes évolutions techniques ; il s'agit desdits « capteurs à faible coût », ou, plus exactement, de « petits capteurs ». Ces capteurs peuvent permettre aux particuliers et aux organisations locales de mesurer la qualité de l'air dans leur propre quartier. Ils offrent un certain degré d'autonomie et peuvent jouer un rôle essentiel dans la participation de la communauté, notamment en permettant que celle-ci signale des problèmes locaux aux autorités.

Au moment de la publication du présent guide, les mesures effectuées à l'aide de petits capteurs ne répondent vraisemblablement pas à des normes de qualité de données suffisantes pour évaluer le respect des normes, s'agissant tant de l'étalonnage des données que de la satisfaction de critères normalisés plus larges concernant les lieux d'implantation, le calcul de la moyenne temporelle, la stabilité, etc. Les petits capteurs ne devraient donc pas être utilisés comme moyen principal d'évaluer le respect des NQAA sans l'acceptation des pouvoirs publics. Les mesures effectuées dans le cadre d'initiatives de science citoyenne qui utilisent des capteurs risquent de

surestimer ou de sous-estimer les concentrations réelles de polluants atmosphériques. Il s'agit toutefois d'un domaine technologique en rapide évolution, et la qualité des données fournies par les capteurs, du moins pour les $PM_{2,5}$, s'améliore ; le rôle des capteurs dans le cadre des NQAA pourrait donc s'intensifier dans les prochaines années. À l'avenir, il est possible que des capteurs de qualité de l'air mis en service ou exploités par le secteur privé fournissent des données suffisamment fiables pour démontrer le non-respect des NQAA. La législation sur les NQAA devrait être suffisamment souple pour permettre que soit utilisée toute technologie répondant à des normes de qualité des données appropriées.

Rôle des institutions internationales et universitaires dans l'appui à la surveillance

Toute une série de sources d'information peuvent aider les pouvoirs publics à détecter des problèmes de pollution. Cela peut être particulièrement important lorsque les ressources et les capacités techniques de surveillance de la qualité de l'air sont limitées au niveau national. Les sources d'informations complémentaires peuvent inclure des données collectées par des organisations internationales (par exemple le Bulletin de l'OMM) et des institutions universitaires, ainsi que des données provenant de technologies émergentes, notamment des capteurs (voir la sous-section précédente) et, pour certains polluants, de l'utilisation de satellites. Il existe également plusieurs sources ouvertes d'informations prévisionnelles sur la qualité de l'air au niveau mondial, qui intègrent déjà ces données issues de l'observation de la Terre par satellites. Bien que leur résolution spatiale soit parfois limitée, ces données fournissent néanmoins des informations précieuses sur la pollution à l'échelle régionale et nationale, en particulier pour les $PM_{2,5}$ et O_3 . Voir, par exemple, le service Copernicus de surveillance de l'atmosphère du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, et le modèle du Système d'observation de la Terre Goddard du Bureau de modélisation et d'assimilation mondiales de la NASA.

En outre, la collaboration entre les autorités nationales, les universités, les entités des Nations Unies, les ambassades étrangères et les groupes communautaires peut constituer une approche pragmatique pour fournir des mesures qui informent toutes les parties sur les progrès accomplis dans l'application des NQAA. En guise d'illustration de ces pratiques, on peut citer l'Inde, qui collabore avec des universités, et le Népal, qui collabore avec des universités et bénéficie d'un soutien de la part d'organisations internationales et d'organismes de développement.

Exigences en matière de zonage

Pour évaluer et promouvoir le respect des NQAA, la délimitation de zones géographiques, ou zonage, peut être un outil réglementaire utile. Contrairement aux problèmes qui peuvent résulter de la limitation du champ d'application des NQAA à certaines zones géographiques (**section 3**), il existe de bonnes raisons d'établir des zones dans les cadres législatifs pour surveiller la qualité de l'air et pour élaborer les stratégies de gestion correspondantes.

Le régime de qualité de l'air de l'Union européenne est un exemple de régime qui utilise le zonage comme base de surveillance et de gestion, avec des « zones et agglomérations » couvrant tout le territoire géographique des États membres et établissant la représentativité de toute mesure utilisée pour l'évaluation du respect des normes.



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 2

16) « zone » : une partie du territoire d'un État membre délimitée par lui aux fins de l'évaluation et de la gestion de la qualité de l'air ;

17) « agglomération » : une zone qui constitue une conurbation caractérisée par une population supérieure à 250 000 habitants ou, lorsque la population est inférieure ou égale à 250 000 habitants, par une densité d'habitants au kilomètre carré à établir par les États membres ;

[...]

Article 6

1. Les États membres évaluent la qualité de l'air ambiant portant sur les polluants visés à l'article 5 dans toutes leurs **zones et agglomérations** [...].



Exemple d'écosystème à Çamlıca Tepesi, Üsküdar, Türkiye. © Unsplash/Emre Guisen.

En ce qui concerne la gestion de la qualité de l'air en particulier, des zones spécifiques peuvent être établies dans la législation et désignées à des fins d'obligations de gestion renforcées. Ces zones correspondent généralement à des endroits où les NQAA ne sont pas respectées, et peuvent être appelées « zones de gestion de la qualité de l'air », « zones de contrôle », « zones touchées par la pollution de l'air », etc.

Dans le cadre de l'établissement de zones de contrôle dans la législation, il convient d'évaluer l'efficacité des compétences conférées par la loi pour gérer ces zones une fois qu'elles ont été désignées. Les compétences de l'autorité chargée de la gestion de la zone doivent être suffisantes pour améliorer ou préserver la qualité

de l'air, ou être soutenues au moyen de mécanismes de coordination. En particulier, les autorités locales, souvent chargées de la gestion de ces zones, ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour prévenir les dépassements en l'absence d'une action coordonnée d'autres autorités publiques, étant donné que la pollution de l'air provient d'un large éventail de sources qui peuvent échapper à leur contrôle réglementaire direct (**section 8**). De la même manière, lorsque les compétences de gestion des zones désignées sont restreintes (par exemple, lorsqu'elles sont limitées à la restriction de l'utilisation de certains combustibles et appareils), ces restrictions doivent être justifiées par l'existence de stratégies de gestion efficaces pour les zones pouvant être désignées.



Israël

Loi 5768-2008 sur la qualité de l'air [traduction non officielle]

Article 11. Déclaration d'une zone touchée par la pollution atmosphérique

a) Si le Ministre conclut que, dans une certaine zone, les valeurs environnementales sont continuellement ou fréquemment dépassées ou qu'il y a une pollution atmosphérique excessive, il déclare cette zone, par arrêté, comme étant une zone touchée par la pollution atmosphérique ;

[...]

Article 12. Prise de mesures dans les zones touchées par la pollution atmosphérique

a) Lorsque le Ministre a déclaré une zone comme zone touchée par la pollution atmosphérique, l'autorité de la zone concernée, si celle-ci compte plus de 30 000 habitants inscrits au registre de la population, prépare, **dans le cadre de ses compétences**, un programme d'action en vue de prendre des mesures à l'intérieur de la zone touchée visant à améliorer la qualité de l'air et à **empêcher un nouveau dépassement des valeurs limites de qualité de l'air ambiant**, selon le cas [...].

Mesures permettant d'assurer l'**application et** **le respect des normes**

6



Mesures permettant d'assurer l'application et le respect des normes

L'une des principales raisons d'intégrer les NQAA dans un régime juridique est de veiller au respect de ces normes, en les faisant appliquer par des moyens légaux si nécessaire. Si des données fiables démontrent que les NQAA ne sont pas respectées, cette violation de la loi doit avoir des conséquences juridiques. La nature et la forme exactes de ces conséquences dépendront de la manière dont les infractions à la loi sont résolues dans chaque culture juridique spécifique, mais elles dépendront également de la manière dont ces conséquences juridiques sont définies dans la législation relative à la qualité de l'air. En raison de la nature collective des problèmes de qualité de l'air, il n'existe pas de recours juridique évident ou automatique en cas de non-respect des NQAA ; il s'agit rarement de transgressions commises par une seule personne qui pourrait de ce chef être directement poursuivie en justice. Les régimes juridiques devraient donc énoncer explicitement les conséquences réglementaires du non-respect des NQAA. Ces conséquences impliqueront normalement l'obligation pour l'État de prendre des mesures, compte tenu de la fonction de coordination des pouvoirs publics et de leur capacité unique à résoudre les problèmes d'action collective.

Les conséquences juridiques immédiates de l'application des NQAA auront des répercussions sur une série de réglementations sectorielles complémentaires ou interdépendantes visant à « faire respecter » une bonne qualité de l'air. Différents domaines réglementaires et politiques devraient donc être coordonnés afin de garantir le respect global des NQAA. Ce problème de coordination réglementaire est traité dans la **section 8**.

Responsabilité de l'État en matière de respect des NQAA

La présente sous-section présente une série d'obligations qui pourraient être imposées aux pouvoirs publics qui n'appliquent pas les NQAA, allant de la responsabilité juridique stricte à l'obligation d'élaborer des plans efficaces, en passant par des obligations qui encouragent les pouvoirs publics à prendre des mesures. Dans le cadre de l'élaboration de la législation sur la qualité de l'air, l'établissement de mécanismes solides de contrôle du respect des normes exigeant que les pouvoirs publics prennent des mesures permettront de mettre en place un système solide et ambitieux de gouvernance de la qualité de l'air, compte tenu de la nature collective des problèmes de pollution de l'air.

Responsabilité juridique directe des pouvoirs publics dans l'application des NQAA

La forme la plus efficace de responsabilité juridique à l'égard des NQAA est une obligation légale contraignante pour l'État d'appliquer les normes, soit immédiatement, soit dans un délai donné compatible avec l'objectif de la législation. L'obligation immédiate d'appliquer les NQAA est l'obligation la plus ambitieuse pour mettre en œuvre les objectifs de santé publique au moyen de la législation sur la qualité de l'air. Lorsqu'il existe une échéance pour appliquer les NQAA, le calendrier doit être suffisamment ambitieux pour garantir que les objectifs de santé publique sont promus par le cadre juridique dès que possible afin de protéger la santé publique. La justification de tout report de l'échéance doit être transparente et conforme à l'objectif de la législation. À cet égard, des lignes directrices provisoires sur la qualité de l'air peuvent constituer des points de repère utiles pour les pays qui progressent vers des NQAA conformes aux lignes directrices de l'OMS selon un calendrier politique ou juridique défini. La directive sur la qualité de l'air ambiant offre un exemple d'obligation claire et ambitieuse imposée aux pouvoirs publics en matière d'application des NQAA.



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 13. Valeurs limites et seuils d'alerte pour la protection de la santé humaine

1. Les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM_{10} , de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI. En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe.

L'avantage de cette obligation contraignante et sans équivoque est qu'elle peut faciliter l'application de la législation par les tribunaux. Des particuliers et des groupes d'intérêt public du monde entier ont intenté des actions en justice pour non-respect des NQAA (**section 7**), ce qui a donné lieu à une interprétation juridique de ces obligations. En ce qui concerne l'Union européenne, la CJUE a interprété à plusieurs reprises que l'article 13 de la directive sur la qualité de l'air ambiant imposait une « obligation de résultat » à laquelle les États ne sauraient se soustraire.



L'affaire C-404/13 *ClientEarth* (2013), qui concernait des manquements aux limites de NO₂ au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, est l'une des premières affaires qui a confirmé la nature juridiquement contraignante des NQAA établies au titre de la directive sur la qualité de l'air ambiant :

30. [I]l convient de souligner que si, pour ce qui concerne l'anhydride sulfureux, le PM₁₀, le plomb et le monoxyde de carbone, l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50 prévoit que les États membres « veillent » à ce que les niveaux des valeurs limites ne soient pas dépassés, le deuxième alinéa de cette disposition indique que, pour ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, ces valeurs limites « ne peuvent pas être dépassées » après l'échéance fixée, ce qui correspond à une **obligation de résultat**.

31. Par conséquent, les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour s'y conformer [...].

Une interprétation similaire des obligations de l'article 13 relatives à d'autres valeurs limites se retrouve dans un ensemble désormais bien établi de jurisprudence de la CJUE, où celle-ci

applique l'obligation découlant de l'article 13 à l'égard des États membres, par exemple dans l'affaire C-488/15 *Commission / Bulgarie* (2017) et l'affaire C-638/18 *Commission / Roumanie* (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀) (2020).



Dans l'affaire C-644/18 *Commission / Italie* (2020), la Cour a mis en avant les objectifs de santé publique et de protection de l'environnement de la directive sur la qualité de l'air ambiant à l'appui d'une interprétation stricte des obligations des États en matière de NQAA, ce qui souligne l'importance d'objectifs législatifs clairs (**section 3**) pour éclairer l'interprétation des lois dans cette culture juridique :

69 [...] il y a lieu de relever que, aux termes de l'article 1^{er}, point 1, de la directive 2008/50, celle-ci établit des mesures visant à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, **afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble**. Dans ce cadre, l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive prévoit que les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et de leurs agglomérations, les niveaux, notamment, de PM₁₀ dans l'air ambiant, ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI de ladite directive.

[...]

75 [...] ainsi qu'il ressort de la définition même de la « valeur limite », figurant à l'article 2, point 5, de la directive 2008/50, celle-ci doit, **afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble**, être atteinte dans un délai donné et ne pas être dépassée une fois atteinte.

[...]

87 [...] en l'absence de la preuve apportée par la République italienne de l'existence des circonstances exceptionnelles dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées, il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques ou structurelles auxquelles celui-ci aurait été confronté.

En revanche, certaines obligations légales de « respecter » les NQAA peuvent être moins strictes dans leur construction législative (par exemple, les dispositions qui utilisent des termes tels que « user des meilleurs moyens possibles » ou des « efforts raisonnables », ou autres termes similaires, pour respecter les NQAA), ce qui permet de faire des compromis politiques dans l'application des normes de qualité de l'air ou de retarder l'adoption de mesures. Ce type de rédaction législative encadre les NQAA d'une manière qui se prête moins à un contrôle judiciaire stricte de leur application et peut compromettre la mise en place d'un système solide de gouvernance de la qualité de l'air qui donne la priorité aux résultats en matière de santé publique.

Modes de responsabilité « individualisés »

Les obligations incombant à l'État en matière d'application des NQAA doivent être distinguées des obligations imposées aux exploitants à titre individuel. Certains pays délèguent effectivement la responsabilité juridique de l'application des NQAA aux exploitants individuels, par exemple en imposant que les activités des installations industrielles n'enfreignent pas les NQAA dans les zones où elles sont autorisées à fonctionner. Ces obligations individuelles sont utiles pour alerter les industries très polluantes sur le niveau de leurs émissions par rapport aux NQAA, et sont souvent mieux adaptées aux cultures réglementaires où la pollution de l'environnement est principalement réglementée par l'octroi d'autorisations à des exploitants individuels. Toutefois, elles ne permettent pas de saisir la nature collective des problèmes de pollution de l'air ambiant, qui proviennent de sources primaires et secondaires combinées, et risquent d'être inefficaces pour assurer le respect des NQAA. Les pays qui établissent ce type d'obligations individuelles doivent vérifier si ces obligations sont suffisamment soutenues par les obligations incombant à l'État en matière de NQAA.

L'article 9 de l'ordonnance suisse sur la protection de l'air est un exemple de compromis entre une obligation individuelle et une obligation de l'État de respecter les NQAA. Cette disposition oblige les autorités à imposer des limites d'émission plus strictes à une installation lorsque celle-ci est à l'origine de niveaux excessifs de pollution de l'air ambiant. Toutefois, lorsque des niveaux excessifs sont causés par plusieurs installations, des obligations de planification plus générales sont imposées aux pouvoirs publics (comme indiqué dans la sous-section suivante).

Mesures de gestion visant au respect des NQAA : rôle des obligations de planification en matière de qualité de l'air

Outre les obligations légales claires de respecter les NQAA, une autre conséquence juridique pouvant être efficace en cas de non-respect des NQAA est l'obligation pour l'État d'établir un plan en vue de l'application des NQAA. Il s'agit d'obligations qui nécessitent la mise en place d'un processus de planification administrative afin de mettre en œuvre des mesures détaillées pour atteindre les NQAA. Le principal avantage d'une telle obligation est qu'elle contraint les pouvoirs publics à mettre en place un processus administratif spécifique pour lutter contre la pollution de l'air. S'ils ne sont pas bien mis en œuvre, ces processus de planification risquent toutefois d'entraîner des retards dans l'adoption de changements politiques visant à lutter contre la pollution atmosphérique, ou d'aboutir à des approches compromises ou à court terme de cette lutte. L'élaboration précise des obligations de planification aura un incidence sur leur efficacité, tout comme les ressources et la volonté politique nécessaires pour soutenir un tel processus de planification. Une participation significative du public à l'élaboration des plans de lutte contre la pollution atmosphérique est également importante (**section 7**).

L'ordonnance suisse sur la protection de l'air offre un exemple d'obligation légale de planification. Elle prévoit l'obligation d'élaborer un plan ciblé pour les émissions excessives qui surviennent en dépit des limitations préventives des émissions, lequel doit préciser les mesures proposées et les autorités chargées de les appliquer, et ouvre la voie à l'introduction de nouvelles compétences si nécessaire. Elle exige également la mise en œuvre effective (et non la simple élaboration) du plan dans un délai imparti, ainsi que l'évaluation régulière de son efficacité et, le cas échéant, sa mise à jour. Il convient de noter que cette obligation de planification est limitée aux émissions excessives provenant de sources fixes et du trafic routier.



Suisse

Ordonnance sur la protection de l'air (1985) (telle que modifiée)**Article 31. Élaboration d'un plan des mesures**

L'autorité élabore un plan de mesures au sens de l'art. 44a de la loi, s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées par :

- a. une infrastructure destinée aux transports ;
- b. plusieurs installations stationnaires.

Article 32. Contenu du plan de mesures

1 Le plan de mesures indique :

- a. les sources des émissions responsables des immissions excessives ;
- b. l'importance des émissions dégagées par les différentes sources par rapport à la charge polluante totale ;
- c. les mesures propres à réduire les immissions excessives ou à y remédier ;
- d. l'efficacité de chacune de ces mesures ;
- e. les bases légales existantes et celles qui restent à créer pour chacune de ces mesures ;
- f. les délais dans lesquels les mesures doivent être arrêtées et exécutées ;
- g. les autorités compétentes pour l'exécution des mesures.

2 Par mesures au sens de l'al. 1, let. c, il faut entendre :

- a. pour les installations stationnaires, des délais d'assainissement plus courts ou une limitation des émissions complémentaire ou plus sévère ;
- b. pour les installations destinées aux transports, des mesures touchant la construction ou l'exploitation de ces infrastructures ou visant à canaliser ou à restreindre le trafic.

Article 33. Réalisation du plan de mesures

1 Les mesures prévues dans le plan doivent être réalisées en règle générale dans les cinq ans.

2 L'autorité arrête en priorité les mesures pour les installations qui engendrent plus de 10 pour cent de la charge polluante totale.

3 Les cantons contrôlent régulièrement l'efficacité des mesures et adaptent les plans en cas de besoin. Ils en informent le public.

L'exemple suisse peut être comparé à l'obligation de planification prévue par la directive sur la qualité de l'air ambiant, qui est une obligation plus globale, clairement axée sur la réalisation des NQAA et qui comprend des dispositions pour les groupes sensibles.

L'un des grands avantages de cette obligation de planification a été d'exercer une pression importante sur les gouvernements des États membres par le biais de litiges obligeant ces derniers à élaborer des plans de qualité de l'air conformes et viables.



Union européenne

Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)

Article 23. Plans relatifs à la qualité de l'air

1. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération **afin d'atteindre** la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV.

En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées **pour que la période de dépassement soit la plus courte possible**. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants.

Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, et peuvent aussi inclure les mesures visées à l'article 24. Ils sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.



Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les tribunaux nationaux ont estimé dans plusieurs affaires similaires que les plans de qualité de l'air produits par le Gouvernement n'étaient pas conformes aux prescriptions législatives et qu'ils devaient être réécrits pour être licites, au motif que la loi en cause formulait l'obligation claire et contraignante d'élaborer un plan prévoyant des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit « la plus courte possible ».

Voir les affaires R (ClientEarth [No. 2]) v. Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (2016), et R (ClientEarth [No. 3]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, Secretary of State for Transport, and Welsh Ministers (2018).

Néanmoins, cette obligation imposée par la législation européenne s'est heurtée à des difficultés de mise en œuvre dans les États membres de l'Union européenne (voir Commission européenne, 2019) et ne permet pas toujours de modifier les politiques et les réglementations en vue de leur mise en conformité avec les NQAA dans un délai aussi court que nécessaire. L'on espère que les modifications apportées

à la directive sur la qualité de l'air ambiant permettent de remédier à ces limites. Certaines difficultés pour les pouvoirs publics peuvent résulter d'une mauvaise coordination entre les diverses obligations nationales en matière de planification de la qualité de l'air, notamment l'existence de processus de planification distincts pour le respect des plafonds d'émissions convenus au niveau international (**section 8**).

Obligations de planification d'urgence

L'obligation de planification visant à assurer le respect des NQAA doit être distinguée des mesures de planification d'urgence requises lorsque la qualité de l'air atteint des concentrations dangereuses. Cette obligation en cas d'urgence est importante pour contraindre les pouvoirs publics à prendre des mesures en cas de risque imminent pour les populations vulnérables.



République-Unie de Tanzanie

Règlement de 2007 relatif à la gestion de l'environnement (normes de qualité de l'air) [traduction non officielle]

Article 26

1) Un inspecteur de l'environnement qui observe des émissions dans l'environnement dans une quantité ou une concentration ou d'une manière qui constitue un risque pour la santé humaine ou l'environnement, ou qui reçoit des informations sur de telles émissions, émet un avis de prévention d'urgence.

2) L'avis de prévention oblige la personne à l'égard de laquelle il est émis à prendre les mesures suivantes :

- a) élaborer et transmettre au Conseil un plan écrit d'intervention en cas d'urgence qui permette de réduire ou d'éliminer le risque ;
- b) disposer de l'équipement, des installations et du personnel qualifié nécessaires pour faire face au risque ;
- c) prendre toute autre mesure nécessaire pour assurer une réponse efficace à toute situation d'urgence.

3) Toute personne visée par un avis de prévention se conforme aux exigences de l'avis avant la date ou les dates indiquées dans l'avis et, si aucune date n'est indiquée, elle s'y conforme sans délai.

Obligations de rapportage

Une autre conséquence légale pouvant découler du non-respect des NQAA est l'obligation de signaler ce manquement à un organisme officiel, tel qu'un organisme public ou le parlement. Cette obligation peut constituer un outil réglementaire utile pour contraindre les pouvoirs publics à rendre des comptes par des moyens politiques et par la transparence vis-à-vis du public.



Australie

Mesure nationale de protection de l'environnement (qualité de l'air ambiant), 2016 [traduction non officielle]

Article 18. Rapports

1) Les autorités des territoires participants soumettent au Conseil, au plus tard le 30 juin suivant l'année de référence, un rapport sur le respect de la Mesure, sauf en ce qui concerne le tableau 2 de l'annexe 2, sous une forme approuvée.

2A) [...] Le rapport comprend :

- a) les évaluations mentionnées à l'article 17 ;
- b) une analyse de la mesure dans laquelle les normes de la présente Mesure sont ou ne sont pas respectées dans le territoire ;
- c) un énoncé des progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif.

3) La description des circonstances qui ont conduit aux dépassements, y compris l'incidence des phénomènes naturels et de la gestion des incendies, doit être communiquée dans la mesure où ces informations sont disponibles.

3A) Dans le cadre de l'établissement de rapports sur les normes relatives à la moyenne journalière des concentrations de PM_{10} et de $PM_{2,5}$, les autorités indiquent toutes les données mesurées, y compris les données de surveillance directement associées à des circonstances exceptionnelles, et précisent et décrivent toute circonstance exceptionnelle.

3B) Les autorités des territoires participants conservent et mettent à disposition les documents relatifs à la détermination de circonstances exceptionnelles.

3C) Afin de rendre compte du respect des normes relatives aux PM_{10} et aux $PM_{2,5}$ en moyenne sur un jour, les autorités excluent les données de surveillance considérées comme directement associées à des circonstances exceptionnelles.

3D) Afin de rendre compte du respect des normes relatives aux PM_{10} et aux $PM_{2,5}$ en moyenne sur un an, les autorités indiquent toutes les données mesurées, y compris les données de surveillance directement associées à des circonstances exceptionnelles.

Note : pour assurer la cohérence au niveau national, tous les rapports ou documents visés aux paragraphes 3A, 3B, 3C ou 3D du présent article sont élaborés conformément aux procédures ou méthodes convenues par les autorités des territoires participants.

4) Le rapport relatif à un polluant doit indiquer le pourcentage de données disponibles au cours de la période de référence.

Mise en œuvre effective de la législation sur la qualité de l'air et sanctions en cas d'infraction

Dans le cadre de l'élaboration des lois sur la qualité de l'air, les législateurs devraient veiller à ce que les dispositions législatives soient rédigées de manière à être assorties d'effets juridiques. Toutes les dispositions législatives d'un système de gouvernance de la qualité de l'air doivent donner lieu à des obligations juridiques claires, notamment les mesures devant être prises et le sujet de l'obligation en question. Par exemple, le fait d'établir des NQAA dans un instrument juridique sans imposer à quiconque l'obligation de les respecter compromet l'applicabilité de ces normes législatives.

Lorsque les obligations légales découlant d'un manquement aux NQAA sont clairement définies dans la législation relative à la qualité de l'air, il faut en outre qu'elles soient assorties de mécanismes d'application ou de sanctions afin de garantir leur mise en œuvre. De même, d'autres obligations essentielles dans le cadre de la gouvernance de la qualité de l'air, telles que les obligations de surveillance, devront être soutenues par des moyens viables d'application légale.

Étant donné que le respect de ces normes ou obligations nécessite généralement une intervention des pouvoirs publics, et compte tenu de la nature collective des problèmes de pollution de l'air, il sera souvent nécessaire d'envisager faire respecter la législation à l'encontre des pouvoirs publics. Cela peut poser des problèmes dans certaines cultures juridiques et constitutionnelles où la mise en œuvre effective de la loi à l'encontre des pouvoirs publics n'est pas courante ni même reconnue, puisque l'État agirait à la fois en tant que responsable de l'application de la loi et en tant qu'entité à laquelle la loi est appliquée. Les autorités nationales devraient examiner leurs traditions constitutionnelles et de droit public, ainsi que tout mécanisme d'application spécifique dans le cadre des régimes de qualité de l'air applicables, afin de déterminer s'il existe des moyens suffisants pour faire appliquer efficacement la législation relative aux NQAA et les obligations connexes, avec l'appui d'une intervention judiciaire, le cas échéant. Il se peut que la tradition juridique doive évoluer pour proposer des mécanismes d'application efficaces.

Dans l'ensemble des régimes de qualité de l'air, il existe au moins trois moyens différents de faire respecter les obligations relatives aux NQAA (PNUE 2021 a, p. 71-72) :

- des mécanismes gouvernementaux à plusieurs niveaux ;
- l'application directe de la législation à l'égard de l'État ;
- l'application directe de la législation à l'égard des particuliers.

Les structures juridiques et politiques d'un pays détermineront les voies les plus appropriées dans le pays concerné. Dans tous les cas, cependant, les capacités et les ressources institutionnelles seront essentielles pour un respect effectif, sur le plan légal comme sur le plan réglementaire, et des compétences techniques seront nécessaires pour soutenir les mesures de mise en œuvre.

Mécanismes de contrôle du respect à plusieurs niveaux

Certains États fédéraux ou systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux ont souvent un avantage pour faire respecter les obligations liées aux NQAA. En effet, le niveau supérieur de gouvernement peut souvent agir en tant qu'organe d'application effective pour les obligations qui s'appliquent au(x) niveau(x) de gouvernement inférieur(s). En vertu de l'article 7509 de la loi sur la qualité de l'air des États-Unis, par exemple, le Gouvernement fédéral peut imposer une série de sanctions aux États lorsqu'ils n'élaborent pas de plans appropriés ou ne s'acquittent pas d'autres obligations en rapport avec les zones dans lesquelles les NQAA ne sont pas respectées. Les sanctions énumérées sont spécifiques au contexte constitutionnel des États-Unis, mais sont clairement énoncées dans la loi et comprennent des « sanctions autoroutières » (qui empêchent l'approbation de nouveaux projets d'autoroute), l'application d'exigences strictes en matière de compensation à l'égard de certaines installations autorisées, ou l'émission d'un « avis de non-respect » déclenchant des exigences plus sévères en matière de planification.

Un autre moyen de faire respecter les normes de qualité de l'air dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux consiste pour le niveau supérieur à donner des directives au niveau inférieur afin que celui-ci prenne des mesures particulières. L'article 28, paragraphe 2, de la loi japonaise de 1968 sur la lutte contre la pollution atmosphérique en est un exemple : le Ministre de l'environnement peut, lorsqu'il estime qu'il est urgent de prévenir les effets nocifs que pourrait causer la pollution atmosphérique à la santé humaine, donner des directives sur les mesures à prendre, par voie de décret ministériel, au gouverneur d'une préfecture ou au maire d'une ville (y compris les quartiers spéciaux).

Les tribunaux jouent également un rôle important dans l'application des obligations relatives à la qualité de l'air dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux. La procédure d'infraction de l'Union européenne illustre parfaitement ce cas : la Commission européenne peut engager une procédure d'infraction devant la CJUE à l'encontre d'un État membre ayant manqué à une obligation relative à la qualité de l'air qui lui incombe en vertu de la législation européenne, afin que celui-ci remédie au manquement applique effectivement ladite législation. Comme indiqué plus haut, dans le cadre de cette procédure, la CJUE applique de façon très stricte la législation de l'Union européenne sur la qualité de l'air à l'égard des États.



La CJUE a confirmé qu'en droit européen, le fait que les normes de qualité de l'air soient établies comme des valeurs limites à ne pas dépasser dans le cadre de la directive européenne sur la qualité de l'air ambiant donne lieu à une obligation de résultat dont les États membres doivent s'acquitter dans un délai donné, résultat qu'ils doivent maintenir par la suite (affaire C-644/18, *Commission / Italie* 2020). En outre, lorsque les juridictions nationales ont le pouvoir de prononcer une contrainte par corps à l'égard des fonctionnaires, elles sont tenues d'exercer ce pouvoir dans des circonstances caractérisées par un refus persistant d'une autorité nationale de s'acquitter d'une obligation claire, précise et inconditionnelle en matière de qualité de l'air (affaire C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe* 2019).

Mesures d'application directe à l'égard de l'État

La possibilité d'engager une action en justice contre l'État pour manquement aux obligations liées aux NQAA dépend du droit constitutionnel du pays concerné et de ses exigences de droit public. De nombreux pays disposent de règles spécifiques applicables au contrôle constitutionnel, judiciaire ou administratif, à la lumière desquelles la légalité de l'action publique pourra être vérifiée.



Le 4 août 2021, le Conseil d'État français a infligé une amende de 10 millions d'euros à l'État français au motif que les pouvoirs publics n'avaient pas adopté dans le délai le plus court possible les mesures appropriées pour réduire les dépassements des valeurs limites de NO₂ et de PM₁₀ fixées par les NQAA (affaire *Amis de la Terre*, 2021). Le Conseil a en outre estimé que cette amende serait perçue à plusieurs reprises, tous les six mois (astreinte par semestre de retard), tant que les pouvoirs publics n'exécuteraient pas leurs obligations en matière de normes de qualité de l'air. Le montant de l'amende initiale a été reversé à l'ONG Amis de la Terre et à plusieurs institutions publiques s'occupant de la surveillance de la qualité de l'air et d'aspects sanitaires connexes.

Par exemple, en s'appuyant sur ces traditions nationales de droit public, certains tribunaux nationaux ont contraint les pouvoirs publics à exécuter leurs obligations en matière de NQAA, en utilisant les pouvoirs judiciaires à leur disposition pour faire appliquer des obligations légales claires incombant à l'État.

D'autres cultures juridiques ont des doctrines qui permettent d'engager une action directe contre les pouvoirs publics pour les dommages causés à l'environnement. Ainsi, par exemple, la loi de 2004 sur la gestion de l'environnement de la République-Unie de Tanzanie prévoit une action civile (*actio popularis*) pouvant être intentée en cas de non-respect des NQAA.



République-Unie de Tanzanie

Loi de 2004 sur la gestion de l'environnement [traduction non officielle]

Article 5

2) b) [Quiconque a le droit d'intenter une action visant, entre autres,] à contraindre tout fonctionnaire à prendre des mesures pour prévenir ou faire cesser tout acte ou omission susceptible de nuire à la santé humaine ou à l'environnement.

De même, les droits constitutionnels, notamment le droit à un environnement sain, peuvent soutenir des régimes efficaces de qualité de l'air, comme le montrent les raisonnements constitutionnels des tribunaux sud-africains et brésiliens dans les affaires relatives à la qualité de l'air.



Le 18 mars 2022, la Haute Cour d'Afrique du Sud (*Trustees for the time of Groundwork Trust and Another v Minister of Environmental Affairs and Others*, 2022) a déclaré que la mauvaise qualité de l'air dans une zone donnée violait le droit constitutionnel des habitants à un environnement qui ne soit pas nuisible à leur santé et à leur bien-être. Elle a ordonné l'amélioration, la gestion et la maintenance urgentes du réseau de stations de surveillance de la qualité de l'air afin de garantir la production de données vérifiées et fiables, et de faire en sorte que les données sur les émissions en temps réel soient accessibles au public en ligne et sur demande.

Au Brésil (*Procurador-geral da República x Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente*, 2022), le procureur général adjoint a intenté une action directe en inconstitutionnalité à l'encontre de la résolution 491/2018 du Conseil national de l'environnement (CONAMA) établissant de nouveaux NQAA. L'action se fondait sur les faibles niveaux de protection conférés par la résolution et sur la contribution insuffisante de celle-ci au droit constitutionnel à un environnement sain et équilibré et à l'obligation de divulguer des informations sur l'environnement à la population. Le 5 mai 2022, le Tribunal fédéral a déclaré ce qui suit :

bien qu'aucun vice d'inconstitutionnalité ne frappe [la résolution 491/2018], [...] le CONAMA est tenu de publier, dans les 24 mois à compter de la publication de la présente décision, une nouvelle résolution sur la question, qui doit prendre en considération :

- i) les lignes directrices actuelles de l'OMS sur les normes de qualité de l'air ;*
 - ii) la réalité nationale et les particularités locales ;*
 - iii) les principes de la libre entreprise, du développement social, de la réduction de la pauvreté et de la promotion de la santé publique ;*
- [En outre], à l'issue du délai de 24 mois accordé ci-dessus, si un nouveau texte représentant une avancée significative dans la politique publique liée à la qualité de l'air n'a pas été adopté, les paramètres établis par l'OMS seront en vigueur tant que l'omission administrative d'émettre une nouvelle résolution persistera.*

Mesures de mise en œuvre prises à l'égard des particuliers

Dans certains cas, des mesures d'exécution prises à l'encontre de particuliers peuvent contribuer au respect des obligations découlant des normes de qualité de l'air ambiant. Un exemple nous est offert par le régime de qualité de l'air de la République-Unie de Tanzanie, dans le cadre duquel des sanctions financières peuvent être imposées à toute « personne » qui n'exécute pas les avis de prévention d'urgence (examinés ci-dessus) émis en vertu de l'article 26, paragraphe 5, du règlement de 2007 relatif à la gestion de l'environnement (normes de qualité de l'air).

Ce type de mesure se distingue des mesures assurant le respect des régimes réglementaires qui imposent des obligations de contrôle de la pollution aux particuliers (comme le contrôle réglementaire du respect des permis industriels). Les sanctions dans ce type de régimes sont courantes et, bien qu'elles puissent également contribuer au respect des NQAA, elles ne concernent pas l'application directe de ces normes ou les mécanismes administratifs permettant de les institutionnaliser. Cette seconde hypothèse nécessite aussi la définition de mesures de poursuite et de sanctions qui pourraient être appropriés.



Droits procéduraux en matière de qualité de l'air ambiant

7



Droits procéduraux en matière de qualité de l'air ambiant

Le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 dispose que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. Il définit trois piliers interdépendants de la démocratie environnementale et de la bonne gouvernance environnementale : l'accès à l'information, la possibilité de participation du public et l'accès à la justice.

Ces obligations fondamentales du droit de l'environnement contemporain sont désormais inscrites dans plusieurs traités régionaux, tels que la convention d'Aarhus et l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en

Amérique latine et dans les Caraïbes (Accord d'Escazú). Ces deux traités prévoient des obligations juridiques détaillées en rapport avec les trois piliers du principe 10 de la Déclaration de Rio. Les parties à ces traités devraient également transposer ces obligations dans une législation nationale sur la qualité de l'air. Pour les pays qui n'y sont pas parties, ces traités fournissent néanmoins des orientations normatives utiles pour la mise en œuvre du principe 10.

La participation du public à l'élaboration ou à la révision des NQAA est abordée à la **section 3** ci-dessus.



Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992)

Principe 10

*La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment **accès aux informations** relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et **encourager la sensibilisation et la participation du public** en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un **accès effectif à des actions judiciaires et administratives**, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.*

Diffusion publique de la législation relative aux NQAA

La législation établissant les NQAA et mettant en place des mécanismes administratifs pour institutionnaliser ces normes devrait être publiée au journal officiel correspondant et être accessible au public gratuitement, ce qui est conforme aux obligations en matière d'accès à « l'information sur l'environnement » et de diffusion de ces informations prévues par la Convention d'Aarhus.



Convention d'Aarhus (1998)
Article 2. Définitions

3. L'expression « information(s) sur l'environnement » désigne toute information [...] sous toute [...] forme matérielle, et portant sur :

b) des activités ou mesures, y compris des [...] lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement [parmi lesquels l'air et l'atmosphère].

En outre, des dispositions devraient être prises pour garantir que les groupes vulnérables qui se heurtent à des obstacles spécifiques en matière d'accès à l'information puissent accéder aux normes législatives nationales relatives à la qualité de l'air.

Diffusion publique des résultats de la surveillance de la qualité de l'air

Les régimes de qualité de l'air devraient prévoir l'obligation de diffuser, passivement et activement, les résultats de la surveillance. De nombreux pays du monde offrent déjà un accès en ligne aux données sur la qualité de l'air en temps réel, mais ce n'est pas le cas de tous. En Belgique, par exemple, la législation sur la qualité de l'air et un accord de coopération entre les régions garantissent la communication des données sur la qualité de l'air en temps réel via un site Web unique : <https://www.irceline.be>. Cette mesure met en œuvre les exigences de la législation de l'Union européenne.



Union européenne
Directive sur la qualité de l'air ambiant (2008)
Article 26

Les informations [sur la qualité de l'air] sont mises gratuitement à disposition à l'aide d'un média d'accès facile, y compris l'internet ou tout autre moyen approprié de télécommunication [...].

Compte tenu de la nature hautement technique des informations sur la qualité de l'air, il peut s'avérer difficile de communiquer ces informations au public d'une manière accessible et compréhensible. À cet égard, les indices de qualité de l'air officiels sont devenus particulièrement importants, de même que les sites Web publics. L'élaboration d'un indice de qualité de l'air peut faciliter la communication et la lisibilité des données. Il n'existe pas d'échelle universelle pour ce faire ; les différents indices de qualité de l'air utilisés dans le monde ne sont pas facilement comparables. Cela étant, certains pays se sont inspirés de l'indice de pollution atmosphérique de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis pour élaborer leur propre indice.

La mesure dans laquelle un indice de qualité de l'air est à même de permettre la diffusion publique d'informations fiables et scientifiquement fondées sur les niveaux de qualité de l'air dépend pour beaucoup de la relation entre les valeurs considérées comme des niveaux de pollution atmosphérique « acceptables », « bons » et « faibles » dans le cadre de l'indice, les normes nationales de qualité de l'air ambiant et, éventuellement, la manière dont les « points de rupture » de l'indice correspondent aux valeurs limites préconisées dans les lignes directrices de l'OMS. Cette relation n'est pas toujours claire, et les méthodes qui sous-tendent les indices de qualité de l'air nationaux peuvent différer et être difficiles à comprendre. Par exemple, l'indice de qualité de l'air du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord utilise une échelle de 1 à 10 où les niveaux « faibles » (en vert, de 1 à 3) de pollution de l'air ont tendance à indiquer, quoique pas toujours, des niveaux de pollution de l'air inférieurs aux valeurs limites fixées par les normes nationales de qualité de l'air pour les principaux polluants atmosphériques réglementés (sur la base de moyennes à court terme). L'Inde utilise quant à elle une échelle numérique différente (de 1 à 500) ; là encore,


les niveaux inférieurs de l'indice (« bon » et « satisfaisant ») correspondent aux valeurs fixées par les « sacrosaintes » normes nationales de qualité de l'air ambiant de l'Inde, mais celles-ci diffèrent des normes en vigueur au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. D'autres indices de qualité de l'air utilisent des méthodes moins directement liées aux NQAA, comme celui de la Malaisie, où le « polluant dominant » (le polluant ayant la valeur d'indice la plus élevée) détermine la valeur globale de l'indice. D'autres indices de qualité de l'air utilisent des unités scientifiques différentes, comme celui des États-Unis, qui exprime les niveaux de pollution de l'air en parties par milliard sur une échelle de 1 à 500 pour déterminer les catégories de l'indice.

Participation du public à la planification de la gestion de la qualité de l'air

La participation du public à la planification de la gestion de la qualité de l'air peut se fonder sur un droit constitutionnel, sur la législation générale relative à l'environnement ou sur

la législation spécifique relative à qualité de l'air ambiant. Ainsi, par exemple, l'article 92 de la Constitution éthiopienne prévoit que « [l]es citoyens ont le droit d'être pleinement consultés et d'exprimer leurs opinions dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des politiques et des projets environnementaux qui les concernent directement ».

Pour que le droit de participation à la planification de la qualité de l'air soit effectif, il faut envisager de le concevoir comme suit : faire participer le public aux processus de planification initiaux ; publier les projets de plans en laissant suffisamment de temps au public pour formuler des observations afin que son point de vue soit effectivement pris en compte lors de la finalisation des plans ; publier les données sous-jacentes à la planification afin qu'elles puissent également être examinées avec suffisamment de temps ; faire de la prise en compte des points de vue du public dans le cadre de la finalisation des plans une obligation.

La loi arménienne sur la protection de l'air atmosphérique offre un exemple de participation du public fondée directement sur le régime de qualité de l'air. 



Arménie
Loi sur la protection de l'air atmosphérique (1994)
[traduction non officielle]
Article 9

[L]es organisations publiques ont le droit de participer à la réalisation d'actions de protection de l'air atmosphérique, conformément à la législation de la République d'Arménie et à leurs chartes.

Les citoyens ont le droit d'aider les organes de l'État à réaliser des actions de protection de l'air atmosphérique en participant directement aux travaux de protection de l'air atmosphérique, en soumettant aux organes de l'État et aux organisations publiques des propositions d'amélioration en matière de protection de l'air atmosphérique, et en signalant les infractions à la législation sur la protection de l'air atmosphérique.

Lors de la réalisation d'actions de protection de l'air atmosphérique, les organes de l'État sont tenus de prendre en compte les propositions des organisations publiques et des citoyens dans l'ordre établi par la législation de la République d'Arménie.

La jurisprudence européenne reconnaît que les particuliers peuvent demander aux autorités publiques d'élaborer de meilleurs plans si ceux qui existent ne sont pas conformes aux exigences législatives en matière de planification de la qualité de l'air (**section 6**), lesquelles visent à protéger la santé publique. Cette jurisprudence a été établie pour la première fois dans l'affaire C-237/07 *Janecek* (2008).



Affaire C-237/07 *Janecek* (2008)

38. [...] dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives [c'est-à-dire la législation de l'UE] relatives à la qualité de l'air et à celle de l'eau alimentaire, et qui visent à protéger la santé publique, pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci doivent pouvoir se prévaloir des règles impératives qu'elles contiennent [...].

39. Il résulte de ce qui précède que les personnes physiques ou morales directement concernées par un risque de dépassement de valeurs limites ou de seuils d'alerte doivent pouvoir obtenir des autorités compétentes, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, qu'un plan d'action soit établi dès lors qu'un tel risque existe.

En outre, dans le cadre de la participation du public à la planification de la gestion de la qualité de l'air, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures spécifiques pour garantir l'inclusion des femmes et des filles en tant que parties prenantes clés dans un effort visant à « ne laisser personne de côté ».

Accès à la justice dans le cadre de la législation sur la qualité de l'air

Les dispositions relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement peuvent être génériques et/ou insérées directement dans les cadres législatifs relatifs à la qualité de l'air. Compte tenu de la nature diffuse de la pollution atmosphérique et des dommages étendus qu'elle cause, il est important de permettre l'accès non seulement aux victimes directes de la pollution de l'air, mais aussi aux protecteurs potentiels de la qualité de l'air, tels que les organisations non gouvernementales. L'éventail des litiges d'intérêt public décrits dans le présent guide intentés pour soutenir la mise en œuvre des régimes de qualité de l'air montre l'importance de ce type de litige pour promouvoir des régimes de qualité de l'air solides et un air pur pour tous.

La loi indonésienne de 1997 sur la gestion de l'environnement a introduit le droit pour les communautés d'intenter des actions collectives, dans leur propre intérêt ou dans l'intérêt public, en cas de problèmes environnementaux portant atteinte à la vie et aux moyens de subsistance de la communauté (article 37). Les règles de procédure ont été précisées en 2002 par le règlement de la Cour suprême de la République d'Indonésie concernant les recours collectifs.



Coordination

de la gouvernance
de la qualité de l'air

8



Coordination de la gouvernance de la qualité de l'air

Les NQAA constituant l'objectif ultime pour parvenir à des niveaux de pollution acceptables, la réalisation de cet objectif légal nécessite une coordination réglementaire et politique importante pour contrôler les sources de pollution et les comportements qui, cumulés, entraînent des problèmes de pollution de l'air et contribuent au non-respect des NQAA. Il importe d'établir une obligation de coordination ou des orientations en la matière dans les cadres législatifs, dans au moins quatre domaines :

- la coordination des contrôles réglementaires transfrontières (abordée dans la section 3 au sujet de l'application transfrontière de la législation sur la qualité de l'air) ;
- la coordination des différents instruments juridiques de contrôle de la qualité de l'air ;
- la coordination de l'élaboration des politiques gouvernementales ;
- la coordination des normes législatives de qualité de l'air avec la réglementation sectorielle applicable aux différentes sources de pollution.

Ces trois derniers domaines de coordination sont examinés ci-dessous.

Coordination des instruments juridiques de contrôle de la qualité de l'air

Outre les NQAA, il existe d'autres instruments pour réglementer la qualité de l'air, qui doivent être coordonnés avec les régimes encadrant les NQAA afin d'assurer une mise en œuvre complémentaire et de maximiser l'efficacité administrative. Les engagements juridiques liés à la gestion des émissions totales à l'échelle nationale (« plafonds d'émissions nationaux ») en sont l'un des meilleurs exemples. Ces plafonds d'émissions sont bénéfiques à la fois à l'échelle nationale et dans les pays

situés en aval. C'est pourquoi ils constituent la pierre angulaire des traités transfrontaliers sur la pollution atmosphérique, comme en témoignent les engagements pris dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et de ses protocoles. Bien qu'ils ne soient pas directement liés à la santé publique et à l'exposition, ces instruments juridiques permettent indirectement d'améliorer la qualité de l'air. Par ailleurs, si la réduction des émissions nationales globales est pratiquement toujours bénéfique pour la qualité de l'air au niveau local et régional, la hiérarchisation par ordre de priorité des politiques et des interventions visant à respecter ces obligations transfrontières n'est pas nécessairement alignée sur les mesures qui apporteraient le plus grand bénéfice à la population locale. Par exemple, un objectif de réduction des émissions nationales totales de NOx d'un pays peut être atteint de manière égale par des mesures visant à fermer les centrales électriques au charbon ou par la réduction des émissions des pots d'échappement des véhicules. Cette dernière mesure aurait toutefois une incidence bénéfique plus importante sur la santé publique au niveau national, étant donné que les émissions des véhicules se produisent au niveau du sol et sont concentrées dans les zones urbaines à forte densité de population. La coordination entre ces différentes formes de gestion de la qualité de l'air est donc essentielle. En particulier, les fonctionnaires chargés d'élaborer des plans visant à respecter les plafonds d'émission nationaux devraient veiller à ce que ces plans soient coordonnés avec les plans de qualité de l'air ambiant au niveau des priorités politiques, afin d'optimiser également le respect des obligations nationales liées aux NQAA.

En ce qui concerne la protection des écosystèmes, les dépôts de polluants peuvent être réglementés par des limites légales associées à des charges critiques (quantités maximales d'un polluant pouvant être déposées dans un environnement sans causer d'effets nocifs significatifs). Ces limites sont le plus souvent utilisées pour les dépôts d'azote et de soufre et pour l'ozone. Là encore, les processus administratifs associés au respect de ces limites légales doivent être coordonnés, dans la mesure du possible, avec les processus administratifs et de planification politique associés à la mise en œuvre des NQAA.

Coordination juridique de l'élaboration des politiques gouvernementales et des politiques réglementaires

Étant donné que la pollution atmosphérique est un problème d'action collective résultant de décisions et de comportements dans un large éventail de secteurs politiques, l'alignement des politiques et des réglementations dans des domaines politiques très variés (environnement, d'aménagement urbain, transports, santé, impôts, entreprises, stratégie industrielle, éducation, etc.) est essentielle pour atteindre les NQAA en pratique. Une mauvaise coordination des politiques et des réglementations compromet la réalisation des NQAA, que ce soit en raison de politiques gouvernementales cloisonnées, d'une faible volonté politique ou de mandats distincts confiés à des organismes de réglementation distincts, alors même que des exigences législatives globales de respect des NQAA peuvent exister. Ainsi, par exemple, certains régulateurs ou décideurs politiques peuvent superviser le contrôle des autoroutes ou de la planification locale sans que leur mandat soit explicitement lié à la réglementation de la qualité de l'air. Néanmoins, les décisions prises

dans ces domaines connexes de la politique et de la réglementation sont susceptibles de favoriser, ou de compromettre, la réalisation des normes de qualité de l'air. Des dispositions législatives peuvent prescrire ou organiser une telle coordination des politiques ou des réglementations. Compte tenu des difficultés rencontrées pour ce faire en pratique, le présent guide recommande vivement que de telles dispositions soient envisagées et adoptées en fonction des structures gouvernementales du pays concerné. Les mesures de coordination peuvent être horizontales (au même échelon gouvernemental) ou verticales (reliant différents échelons). En outre, le fait de veiller à ce que les processus de coordination gouvernementale tiennent compte des questions de genre peut favoriser la prise en compte et l'intégration effectives des femmes et des filles dans les efforts de réduction et de prévention de la pollution.

La loi israélienne de 2008 sur la qualité de l'air, qui exige que les autorités compétentes travaillent ensemble lorsque la pollution de l'air provient de sources extérieures à la zone de contrôle d'une autorité locale, offre un exemple de la manière dont la législation sur la qualité de l'air peut prescrire une coordination horizontale des mesures visant à remédier aux dépassements des limites de qualité de l'air.



Israël

Loi 5768-2008 sur la qualité de l'air
[traduction non officielle]

Article 12

b) Si le Ministre conclut que la pollution de l'air dans la zone touchée provient, entre autres, d'une pollution de l'air dont la source est située dans les limites d'une zone relevant d'une autre autorité locale, il l'indique dans l'arrêté visé à l'article 11, point a, et en informe cette autorité locale, à laquelle s'appliquent, mutatis mutandis, les dispositions du point a du présent article.

c) Lorsque le Ministre conclut que la mise en œuvre des mesures visées au point a du présent article dans une zone touchée par la pollution de l'air nécessite une coopération entre les autorités locales d'une zone métropolitaine, il l'indique dans l'arrêté visé à l'article 11, point a, et en informe les autorités locales de la zone métropolitaine ; les autorités locales de la zone métropolitaine préparent un programme d'activité commun.

Un exemple plus récent réside dans la loi britannique sur l'environnement de 1995 (modifiée par la loi sur l'environnement de 2021, annexe 11), laquelle s'appuie sur une série d'acteurs publics pouvant agir en tant que « partenaires de la qualité de l'air » pour soutenir la réalisation des NQAA. Les régulateurs chargés de réglementer des sources

spécifiques de pollution (industrie, transports, autoroutes, etc.) ou de réglementer la pollution dans d'autres lieux que celui touché pourraient ainsi être amenés à aider les autorités locales concernées à remédier aux infractions aux NQAA. Il s'agit d'une forme de coordination réglementaire horizontale imposée par la loi.



Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Loi sur l'environnement de 1995 (telle que modifiée)

[traduction non officielle]

[Les « partenaires de la qualité de l'air » sont définis à l'article 85 A comme étant ceux visés aux points b) et c) du paragraphe 5 de l'article 82 :]

Article 82. Examens par les autorités locales

4) [L'autorité locale] détermine toutes les parties de sa zone dans lesquelles il apparaît que les normes ou objectifs de qualité de l'air ne seront probablement pas atteints pendant la période considérée.

5) En outre, [l'autorité locale] :

a) détermine les sources d'émissions pertinentes dont elle estime qu'elles sont ou seront la cause (en tout ou en partie) de tout manquement aux normes ou objectifs de qualité de l'air dans sa zone ;

b) dans le cas d'une source pertinente située dans la zone d'une autorité voisine, détermine quelle est cette autorité ;

c) dans le cas d'une source pertinente située dans une zone pour laquelle une autorité publique compétente ou l'Agence exerce des fonctions de nature publique, détermine quelle est cette autorité et quelles sont ses fonctions par rapport à cette source.

[Les obligations des partenaires de la qualité de l'air sont définies à l'article 85B :]

Article 85 B. Rôle des partenaires de la qualité de l'air dans le cadre des plans d'action

1) Lorsqu'une autorité locale d'Angleterre a l'intention de préparer un plan d'action [pour garantir le respect des normes et objectifs de qualité de l'air dans une zone de gestion de la qualité de l'air], elle le notifie à chacun de ses partenaires de la qualité de l'air.

2) Lorsqu'un partenaire de la qualité de l'air d'une autorité locale reçoit une notification conformément du paragraphe 1, il fournit à cette dernière, avant la fin de la période considérée, des propositions de mesures particulières qu'il souhaite prendre pour contribuer à la réalisation et au maintien des normes et des objectifs de qualité de l'air dans la zone concernée par le plan.

[...]

5) Le Secrétaire d'État peut demander à un partenaire de la qualité de l'air de faire d'autres propositions conformément au paragraphe 2 [...] lorsqu'il estime que les propositions faites par le partenaire à ce titre sont insuffisantes ou inappropriées.

Outre la coordination horizontale, la coordination verticale est toujours nécessaire, en particulier dans les systèmes de gouvernement à plusieurs niveaux. Les niveaux de gouvernement appropriés doivent assumer la responsabilité du contrôle de la qualité de l'air pour garantir des résultats efficaces. Les régimes législatifs peuvent organiser la répartition des responsabilités en matière de gestion de la qualité de l'air entre les différents niveaux de gouvernement ; une répartition claire de ces responsabilités est nécessaire pour garantir la reddition de compte en matière de NQAA ainsi qu'une gouvernance efficace. Il est important de veiller à ce que le niveau de gouvernement ayant *compétence* pour diriger et coordonner les domaines politiques concernés par les

NQAA soit investi de la *responsabilité juridique correspondante*. Des tensions peuvent survenir, notamment lorsqu'il s'agit de rendre les autorités locales responsables de la résolution des problèmes de pollution de l'air alors que le contrôle ultime de certaines sources relève d'un autre niveau de gouvernement (généralement plus élevé) (Scotford 2019).

La loi philippine sur la qualité de l'air de 1999 offre un exemple d'obligation générale de coordination en vue d'atteindre les objectifs d'un régime de qualité de l'air.

La loi sud-africaine de 2004 sur la qualité de l'air impose une obligation plus directe aux pouvoirs publics de se conformer à la législation nationale sur la qualité de l'air.



Philippines

Loi sur la qualité de l'air (1999)

Article 35. Mécanisme de liaison [traduction non officielle]

Le Ministère tient des consultations, collabore, coopère et conclut des accords avec d'autres organismes gouvernementaux, ou avec les organisations non gouvernementales, les organisations populaires ou les entreprises privées concernées, afin d'atteindre les objectifs de la présente loi.



Afrique du Sud

Gestion nationale de l'environnement : loi sur la qualité de l'air (2004)

[traduction non officielle]

Article 7. Établissement

3) Le cadre national [relatif à la qualité de l'air] :

- a) est contraignant à l'égard de tous les organes de l'État dans toutes les sphères de gouvernement ;
- b) peut attribuer et délimiter les responsabilités pour la mise en œuvre de la présente loi parmi :
 - i) les différentes sphères du gouvernement ;
 - ii) les différents organes de l'État.

4) Un organe de l'État doit donner effet au cadre national lorsqu'il exerce une compétence ou s'acquitte d'une obligation en vertu de la présente loi ou de toute autre législation régissant la gestion de la qualité de l'air.

Enfin, dans le cadre de la coordination des politiques gouvernementales, il est important de veiller non seulement à ce que tous les acteurs publics concernés soient associés aux plans visant à atteindre les NQAA, mais aussi à ce que les autres politiques gouvernementales élaborées (c'est-à-dire celles qui ne sont pas spécifiquement liées à la politique de qualité de l'air) ne compromettent pas la réalisation des normes. Des conflits peuvent même survenir entre différentes politiques environnementales, comme on l'a vu dans de nombreux pays avec la promotion des voitures diesel à l'appui des politiques de décarbonation, avec des conséquences délétères sur la qualité de l'air ambiant au niveau local. En particulier, les politiques relatives aux changements climatiques et à la qualité de l'air devraient être coordonnées et se renforcer mutuellement (Fowler *et al.* 2021). De même, il est important que les politiques de santé publique et de qualité de l'air soient étroitement alignées (Royal College of Physicians, 2016). Le fait que la loi impose l'obligation d'atteindre les NQAA à l'ensemble des pouvoirs publics (**section 6**) peut contribuer à l'élaboration d'une telle politique globale.

Coordination juridique des réglementations sectorielles interconnectées : aligner les actes d'autorisation individuelle (permis) sur les NQAA

Les décisions portant sur des projets individuels relevant de différents domaines de la réglementation sectorielle peuvent avoir des conséquences sur le bon respect des

NQAA. En conséquence, les régimes réglementaires sectoriels doivent prendre en compte ou s'aligner sur les NQAA aux fins de l'autorisation de projets individuels. Ceci est particulièrement pertinent en ce qui concerne les décisions d'aménagement urbain et les permis industriels.

Décisions d'aménagement urbain et NQAA

Pour éclairer la prise de décision en matière d'aménagement urbain, il est souvent nécessaire d'encadrer de manière appropriée la politique ou les plans qui servent de base à cette prise de décision. Ainsi, par exemple, dans le cadre politique national d'aménagement du territoire de 2021 du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (qui doit être obligatoirement pris en compte conformément au cadre législatif anglais relatif à l'aménagement du territoire), la politique de planification stratégique soutient la réalisation des normes de qualité de l'air.

Les dispositions législatives qui accordent la priorité aux NQAA dans le cadre des décisions d'aménagement individuelles sont également importantes. Ainsi, les NQAA devront parfois être prises en compte de manière obligatoire lors de décisions relatives à l'autorisation de nouveaux projets de développement. Toute exigence de ce type doit tenir compte de l'incidence cumulative des décisions individuelles en matière de qualité de l'air. Les incidences en matière de qualité de l'air découlant des décisions d'aménagement du territoire sont souvent évaluées et prises en compte au moyen des évaluations de l'impact sur l'environnement, mais présentent le risque d'être diluées parmi les nombreuses incidences environnementales dont il doit être tenu compte en matière d'aménagement du territoire.



Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Angleterre)

Cadre politique national d'aménagement du territoire (2021) [traduction non officielle]

[186] Les politiques et décisions d'aménagement du territoire soutiennent et contribuent au respect des valeurs limites ou des objectifs nationaux pertinents pour les polluants, en tenant compte de la présence de zones de gestion de la qualité de l'air et de zones d'air pur, ainsi que des effets cumulés de sites individuels dans les zones locales. Il convient de trouver des possibilités d'améliorer la qualité de l'air ou d'atténuer les effets, notamment par la gestion du trafic et des déplacements, ainsi que par la mise en place et l'amélioration d'infrastructures vertes. Dans la mesure du possible, ces possibilités devraient être envisagées au stade de l'élaboration du plan, afin de garantir une approche stratégique et de limiter la nécessité de réexaminer les questions dans le cadre de la prise de décision concernant des demandes individuelles [...].



Une bonne pratique consiste à exiger la préparation d'une « évaluation de la qualité de l'air » dans le cadre d'un projet d'aménagement, laquelle doit préciser l'importance des effets de l'aménagement proposé, la base de cette évaluation, les incidences cumulées, etc. (Environmental Protection UK et Institute of Air Quality Management, 2017).

Les dispositions explicites qui donnent la priorité au respect des NQAA dans le cadre des décisions relatives à des propositions d'aménagement individuelles sont moins courantes, mais pourraient être envisagées dans les zones confrontées à de graves problèmes de pollution de l'air.

Quelle que soit la manière dont elle est construite, une certaine forme d'alignement de la prise de décision individuelle sera nécessaire afin de coordonner les NQAA et les décisions d'aménagement dans la pratique, compte tenu du risque de « saucissonner » les autorisations de polluer dans des quantités acceptables pour des aménagements individuels sans tenir compte de l'incidence cumulée de multiples aménagements approuvés.

Permis d'environnement et NQAA

Des questions similaires se posent en ce qui concerne les permis délivrés aux installations industrielles. S'agissant des permis d'exploitation (polluante) d'installations individuelles qui sont délivrés sous condition du respect des NQAA, il existe de nombreux exemples dans différents pays. Ainsi, par exemple, le règlement (qualité de l'air) de 2006 de l'Autorité de conservation des ressources naturelles de la Jamaïque prévoit que les installations présentant des risques de pollution doivent se voir octroyer des permis d'exploitation assortis de conditions relatives à la qualité de l'air ambiant.



Jamaïque

Autorité de conservation des ressources naturelles

Règlement (qualité de l'air) de 2006 [traduction non officielle]

Article 18

L'exploitant d'une installation comportant une source visée à la quatrième annexe peut être tenu, en tant que condition de l'obtention d'une autorisation de rejet de polluants atmosphériques, de mesurer les émissions de chaque polluant atmosphérique prioritaire émis par cette installation et d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de contrôle de ces émissions conformément aux lignes directrices relatives aux émissions et à la qualité l'air ambiant établies par l'Autorité.

Des complications peuvent survenir lorsque les NQAA s'appliquent dans des zones où la pollution de l'air est permise en vertu d'une autorisation de rejet qui pourrait entraîner le non-respect des NQAA à proximité de l'activité réglementée concernée. Exclure l'application des normes dans un tel cas de figure donne lieu inutilement à un conflit juridique entre les NQAA et l'autorisation octroyée aux installations concernées, et risque de reléguer à un second plan les préoccupations de santé publique. Les NQAA devraient plutôt être le point de départ pour évaluer l'opportunité des permis industriels, de sorte qu'il soit tenu compte de manière adéquate de ces normes dans les décisions de délivrer, ou non, des autorisations à des installations individuelles, conformément à un cadre juridique qui donne la priorité aux résultats en matière de santé publique et de protection de l'environnement. Dans l'Union européenne, par exemple, la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles, applicable aux 27 États membres de l'Union européenne et en cours de révision au moment de la publication du présent guide, reconnaît les conséquences adaptatives des normes de qualité environnementales.



Zone à très faibles émissions, Hyde Park, Londres, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. © Unsplash/Bruno Martins.



Union européenne

Directive sur les émissions industrielles (2010)

Article 18

Si une norme de qualité environnementale [définie comme « la série d'exigences devant être satisfaites à un moment donné par un environnement donné ou une partie spécifique de celui-ci, telles que spécifiées dans le droit de l'Union », dont les NQAA de l'UE] requiert des conditions plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles, des mesures supplémentaires sont ajoutées dans l'autorisation, sans préjudice d'autres mesures pouvant être prises pour respecter les normes de qualité environnementale.

[...]

Article 21

5. Les conditions d'autorisation sont réexaminées et, si nécessaire, actualisées [...] lorsqu'il est nécessaire de respecter une norme de qualité environnementale, nouvelle ou révisée, conformément à l'article 18.

Le décret gouvernemental du Bénin sur les normes de qualité de l'air ambiant constitue un autre exemple notable.



Bénin

Décret gouvernemental sur les normes de qualité de l'air ambiant (2001)

[traduction non officielle]

Article 4

*La construction ou la modification d'une source fixe ou l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service dont les émissions de particules ou poussières, de monoxyde de carbone, de dioxyde de soufre, de dioxyde d'azote et de plomb sont **susceptibles d'augmenter** la concentration de ces polluants dans l'atmosphère au-delà des normes visées à l'article 3 du présent décret, est interdite.*



Références

Politiques, orientations et données internationales

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, 1998), entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, « Air pollution, ecosystems and biodiversity » : <https://unece.org/air-pollution-ecosystems-and-biodiversity>. Consulté le 26 janvier 2023.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

PNUE (2014), Renforcement du rôle du Programme des Nations Unies pour l'environnement dans la promotion de la qualité de l'air, Résolution 1/7, dans *Compte rendu de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur les travaux de sa première session*, 23-27 juin. Document UNEP/EA.1/10 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K14/024/82/PDF/K1402482.pdf>.

PNUE (2016a), *Actions on Air Quality: Politiques & Programmes for Improving Air Quality Around the World*, Nairobi, PNUE : <https://www.unep.org/resources/assessment/actions-air-quality>.

PNUE (2016b), *Résolution 1/7 : Renforcement du rôle du Programme des Nations Unies pour l'environnement dans la promotion de la qualité de l'air – Rapport du directeur exécutif*, Nairobi, 23-27 mai. Document UNEP/EA.2/6 : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34316/AQRes1_7F.pdf.

PNUE (2017), *Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, résolution 3/4 : Environnement et santé*, Nairobi, 4-6 décembre. Document UNEP/EA.3/Res.4 : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNE3_4FR.pdf.

PNUE (2021a), *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation*, Nairobi, PNUE : <https://www.unep.org/resources/report/regulating-air-quality-first-global-assessment-air-pollution-legislation> ; (voir le résumé analytique en français : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36692/GAAPL_ES_FR.pdf).

PNUE (2021b), *Actions on Air Quality: A Global Summary of Policies and Programmes to Reduce Air Pollution*, Nairobi, PNUE : <https://www.unep.org/resources/report/actions-air-quality-global-summary-policies-and-programmes-reduce-air-pollution>.

PNUE (2022a), *Pour l'humanité et pour la planète – Stratégie du Programme des Nations Unies pour l'environnement pour 2022-2025 visant à remédier aux problèmes des changements climatiques, de la dégradation de la nature et de la pollution (stratégie à moyen terme)*, Nairobi, PNUE : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/42683/medium_term_strategy_2022_FR.pdf.

PNUE (2022b), « État de la mise en œuvre, des activités et du financement – Rapport du secrétariat », dans *Cinquième Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement (Programme de Montevideo V) : au service de la population et de la planète. Première réunion mondiale des correspondants nationaux*, Nairobi, 6-9 juin. Document UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/2/Rev.1 : <https://leap.unep.org/sites/default/files/inline-files/Status%20of%20implementation%2C%20activities%20and%20funding%20-%20French.pdf>.

PNUE (2022c), *Foire aux questions sur la pollution de l'air* : <https://www.cleanairblueskies.org/fr/le-saviez-vous/foire-aux-questions-sur-la-pollution-de-lair>. Consulté le 30 janvier 2023.

Assemblée générale des Nations Unies

Assemblée générale des Nations Unies (2015), *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 juillet 2015 – Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Soixante-dixième session, 25 septembre 2015. Document A/RES/70/1 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/90/pdf/N1529190.pdf>.

Assemblée générale des Nations Unies (2019a), *Question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable – Rapport du rapporteur spécial*, Conseil des droits de l'homme, quarantième session, 25 février-22 mars 2019. Document A/HRC/40/55 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/55/pdf/G1900255.pdf>.

Assemblée générale des Nations Unies (2019b), *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992. Document A/CONF.151/26 (Vol. I).

Assemblée générale des Nations Unies (2022a), *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 28 juillet 2022 – Droit à un environnement propre, sain et durable*, Soixante-seizième session, 28 juillet 2022. Document A/RES/76/300 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/78/pdf/N2244278.pdf>.

Assemblée générale des Nations Unies (2022b), *Droit à un environnement propre, sain et durable : environnement non toxique. Rapport du 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*, Conseil des droits de l'homme, quarante-neuvième session, 28 février-1^{er} avril 2022. Document A/HRC/49/53 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/004/49/pdf/G2200449.pdf>.

Organisation mondiale de la santé (OMS)

OMS (2015), « Santé et environnement : agir face aux conséquences sanitaires de la pollution de l'air », résolution 68.8, dans *Soixante-huitième Assemblée mondiale de la Santé – Résolutions et décisions*, 18-26 mai 2015. Document WHA68/2015/REC/1 : https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68-REC1/A68_2015_REC1-fr.pdf.

OMS (2016), *Burning Opportunity: Clean Household Energy for Health, Sustainable Development, and Wellbeing of Women and Children*, Genève, OMS : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204717/9789241565233_eng.pdf.

OMS (2021), *WHO Global Air Quality Guidelines: Particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen Dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*, Genève, OMS : <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345329/9789240034228-eng.pdf>.

Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la santé (2015), *Santé et environnement : projet de feuille de route pour une action mondiale renforcée face aux effets néfastes de la pollution de l'air sur la santé*, Rapport du Secrétariat, cent trente-huitième session, 27 novembre 2015. Document EB138/17 : https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB138/B138_17-fr.pdf.

Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe (2006), *Air Quality Guidelines: Global Update 2005 – Particulate Matter, Ozone, Nitrogen Dioxide and Sulfur Dioxide*, Copenhague, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe : <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/107823/9789289021920-eng.pdf>.

Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe (2013), *Review of Evidence on Health Aspects of Air Pollution: REVIHAAP Project, Technical Report*, Copenhague, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe : <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2013-4101-43860-61757>.

Organisation météorologique mondiale (OMM)

Peltier, R.E. (éd.) (2022), *An Update on Low-cost Sensors for the Measurement of Atmospheric Composition*, Genève, OMM : https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10620.

Organisation météorologique mondiale (2021), Première édition du Bulletin de l'OMM sur la qualité de l'air et le climat, 7 septembre 2021 : <https://public.wmo.int/fr/medias/communiqu%C3%A9s-de-presse/premi%C3%A8re-%C3%A9dition-du-bulletin-de-lomm-sur-la-qualit%C3%A9-de-lair-et-le>. Consulté le 26 janvier 2023.

Orientations nationales/régionales

Environmental Protection UK et Institute of Air Quality Management (2017), *Land Use Planning & Development Control: Planning for Air Quality*, Londres, Institut de gestion de la qualité de l'air : <https://www.environmental-protection.org.uk/wp-content/uploads/2013/07/air-quality-planning-guidance-Jan17.pdf>.

Commission européenne (2018), *Une planète propre pour tous – Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat*, Bruxelles. Document COM(2018) 773 final : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773>.

Commission européenne (2019), *Commission Staff Working Document: Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives*, Bruxelles. Document SWD(2019) 427 final : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14712-2019-INIT/en/pdf>.

Watson, J. G., Chow, J. C., DuBois, D., Green, M., Frank, N. et Pitchford, M. (1997), *Guidance for Network Design and Optimum Site Exposure for PM_{2.5} and PM₁₀*, Research Triangle Park, Agence de protection de l'environnement des États-Unis : <https://www3.epa.gov/ttnamti1/files/ambient/pm25/network/r-99-022.pdf>.

Jurisprudence (mentionnée dans le guide)

Amis de la Terre, 2021, décision du Conseil d'État français n° 428409, ECLI:FR:CECHR:2021:428409.20210804 (France).

Affaire C-237/07 *Janecek*, 2008, EU:C:2008:447 (Union européenne).

Affaire C-404/13 *ClientEarth*, 2013. ECLI:EU:C:2013:805 (Union européenne).

Affaire C-488/15 *Commission / Bulgarie*, 2017. EU:C:2017:267 (Union européenne).

Affaire C 638/18 *Commission / Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM₁₀)*, 2020. EU:C:2020:334 (Union européenne).

Affaire C-644/18 *Commission / Italie*, 2020. ECLI:EU:C:2020:895 (Union européenne).

Affaire C-723/17 *Craeynest e.a.*, 2019. ECLI:EU:C:2019:533 (Union européenne).

Affaire C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe*, 2019. ECLI:EU:C:2019:1114 (Union européenne).

Procurador-geral da República x Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente, 5 mai 2022, Cour suprême du Brésil, ADI n° 6148, ATA n° 12, DJE n° 93 (Brésil).

R (ClientEarth [No. 2]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, 2016, EWHC 2740 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

R (ClientEarth [No. 3]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, Secretary of State for Transport, and Welsh Ministers, 2018. EWHC 315 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

Sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail (États-Unis d'Amérique / Canada), 1941, Recueil des sentences arbitrales, vol. III, p. 1905.

Trustees for the time being of Groundwork Trust and Another / Minister of Environmental Affairs and Others, 2022, affaire n° 39724/2019, Haute Cour d'Afrique du Sud (Afrique du Sud).

Whitman / American Trucking Associations, Inc. 2001, 531 US 457 (États-Unis d'Amérique).

Instruments législatifs (cités dans le guide)

Argentine, ville autonome de Buenos Aires, loi n° 1356 sur la préservation des ressources atmosphériques et la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique, 2004.

Arménie, loi N C-1109-1-3P-121 sur la protection de l'air atmosphérique, 1^{er} novembre 1994.

Australie, Mesure nationale de protection de l'environnement (qualité de l'air ambiant), 2016.

Bénin, Décret n° 2001-110 sur les normes de qualité de l'air ambiant, 2001.

Bolivie, Règlement sur la pollution de l'air, 1995.

Eswatini, Règlement relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique, 2010.

Union européenne, Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

Union européenne, Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

Inde, Loi sur l'air (action préventive et lutte contre la pollution), 1981.

Israël, Loi sur la qualité de l'air, 2008.

Jamaïque, Règlement (qualité de l'air) de l'Autorité de conservation des ressources naturelles, 2006.

Jordanie, loi n° 6 sur la protection de l'environnement, 2017.

Mexique, Norme officielle mexicaine NOM-022-SSA1-2019, Santé environnementale. Critère d'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui concerne le dioxyde de soufre (SO₂). Valeurs normalisées pour la concentration de dioxyde de soufre (SO₂) dans l'air ambiant, en tant que mesure de protection de la santé de la population (2019).

Nouvelle-Zélande, Règlement sur la gestion des ressources (normes environnementales nationales de qualité de l'air), 2004.

Philippines, Loi de la République n° 8749 sur la qualité de l'air, 1999.

République de Corée, Loi sur la conservation de l'air pur, 2007.

Sierra Leone, Loi n° 11 sur l'Agence de protection de l'environnement, 2008.

Afrique du Sud, Loi n° 29 sur la qualité de l'air, 2004.

Suisse, Ordonnance sur la protection de l'air, 16 décembre 1985.

Türkiye, Règlement relatif à l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air, Journal officiel n° 27219, 2009.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cadre politique national d'aménagement du territoire, 2021.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Loi sur l'environnement, 2021.

République-Unie de Tanzanie, Loi n° 20/04 sur la gestion de l'environnement, 2004.

République-Unie de Tanzanie, Règlement relatif à la gestion de l'environnement (normes de qualité de l'air), 2007.

États-Unis d'Amérique, loi sur la qualité de l'air, 1963.

Littérature

Evangelopoulos, D., Pérez-Velasco, R., Walton, H., Gumy, S., Williams, M., Kelly, F.J., *et al.* (2020), « The role of burden of disease assessment in tracking progress towards achieving WHO global air quality guidelines », *International Journal of Public Health* n° 65, p. 1455-1465 : <https://doi.org/10.1007/s00038-020-01479-z>.

Fowler, D., Wild, O., Lewis, A., Carslaw, D., Bloss, W., Beevers, S., *et autres* (2021), *Effects of Net-zero Policies and Climate Change on Air Quality*, Londres, The Royal Society : <https://royalsociety.org/-/media/policy/projects/air-quality/air-quality-and-climate-change-report.pdf>.

Hodges, J.T., Viallon, J., Brewer, P.J., Drouin, B.J., Gorshelev, V., Janssen, C., *et al.* (2019), « Recommendation of a consensus value of the ozone absorption cross-section at 253.65 nm based on a literature review », *Metrologia*, n° 56(3), 034001 : <https://doi.org/10.1088/1681-7575/ab0bdd>.

Hoffmann, B., Boogaard, H., de Nazelle, A., Andersen, Z.J., Abramson, M., Brauer, M., *et al.* (2021), « WHO Air Quality Guidelines 2021 – Aiming for healthier air for all: A joint statement by medical, public health, scientific societies and patient representative organisations », *International Journal of Public Health* : <https://doi.org/10.3389/ijph.2021.1604465>.

- Huang, W. (2022), « The update of World Health Organization Air Quality Guidelines and its implications on health risk management in low- and middle-income countries », *Global Health Journal* n° 6(1), p. 1-58 : <https://doi.org/10.1016/j.glohj.2022.01.004>.
- Kutlar Joss, M., Eeftens, M., Gintowt, E., Kappeler, R. et Künzli, N. (2017), « Time to harmonize national ambient air quality standards », *International Journal of Public Health* n° 62, p. 454-462 : <https://doi.org/10.1007/s00038-017-0952-y>.
- Livermore, M.A. et Revesz, R.L. (2014), « Rethinking health-based environmental standards », *New York University Law Review* n° 89(4), p. 1184-1267 : <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-89-4-1184-Livermore-Revesz.pdf>.
- Lode, B., Schönberger, P. et Toussaint P. (2016), « Clean air for all by 2030? Air quality in the 2030 Agenda and in international law », *Review of Comparative & International Environmental Law* n° 25(1), p. 27-38 : <https://doi.org/10.1111/reel.12151>.
- Misonne, D. (2020), « Arm wrestling around air quality and effective judicial protection: Can arrogant resistance to EU law-related orders put you in jail? », *Journal for European Environmental & Planning Law* n° 17(4), p. 409-425 : <https://doi.org/10.1163/18760104-01704004>.
- Misonne, D. (2021), « The emergence of a right to clean air transforming European Union law through litigation and citizen science », *Review of Comparative & International Environmental Law* n° 30(1), p. 34-45 : <https://doi.org/10.1111/reel.12336>.
- Norris, S.L. et Ford, N. (2017), « Improving the quality of WHO guidelines over the last decade – progress and challenges », *Lancet*, e855 : [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30253-X](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30253-X).
- Royal College of Physicians (2016), *Every Breath We Take: The Lifelong Impact of Air Pollution*, Londres, Royal College of Physicians : <https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/every-breath-we-take-lifelong-impact-air-pollution>.
- Scotford, E. (2019), « Air quality law for the future: Fixing the fundamentals », 14 février 2019 : <https://www.brexitenvironment.co.uk/2019/02/14/air-quality-law-for-the-future/>.
- Scotford, E. (2020), « Rethinking clean air: Air quality law and Covid », *Journal of Environmental Law* n° 32(3), p. 349-353 : <https://doi.org/10.1093/jel/eqaa027>.
- Taddei, U. (2016), « A right to clean air in EU law? Using litigation to progress from procedural to substantive environmental rights », *Environmental Law Review* n° 18(1), p. 3-7 : <https://doi.org/10.1177/1461452916634519>.
- Taddei, U. (2020), « Case C-723/17 Craeynest: New developments for the right to clean air in the EU », *Journal of Environmental Law* n° 32(1), p. 151-160 : <https://doi.org/10.1093/jel/eqaa001>.
- Vahlsing, C. et Smith, K.R. (2012), « Global review of national ambient air quality standards for PM₁₀ and SO₂ (24 h) », *Air Quality, Atmosphere & Health* n° 5(4), p. 393-399 : <https://doi.org/10.1007/s11869-010-0131-2>.
- Yamineva, Y. et Romppanen, S. (2017), « Is law failing to address air pollution? Reflections on international and EU developments », *Review of Comparative & International Environmental Law* n° 26(3), p. 189-200. <https://doi.org/10.1111/reel.12223>.
- Whaley, P., Nieuwenhuijsen, M. et Burns, J. (éd.) (2022), « Update of the WHO Global Air Quality Guidelines: Systematic Reviews », *Environment International* n° 142 (numéro spécial) : <https://www.sciencedirect.com/journal/environment-international/special-issue/10MTC4W8FXJ1>.

Annexe. Experts consultés

Les experts internationaux et nationaux suivants ont contribué à la préparation du présent guide en fournissant des commentaires sur le concept et la structure de celui-ci et sur ses versions provisoires :

Eric Concepción Gamarra, Directeur, Ministère de l'Environnement du Pérou ;

Boukary Kaboré, Ministre de l'environnement du Burkina Faso ;

Humphrey Kasiya Mwale, avocat, Batoka Chambers, Zambie ;

Iyngararasan Mylvakanam, coordonnateur régional du sous-programme sur les produits chimiques, les déchets et la qualité de l'air, PNUE ;

Victor Nthusi, chercheur, programme de santé mondiale, Health Effects Institute ;

Maria Katherina Patdu, PNUE ;

Román Pérez Velasco, conseiller technique, Centre européen de l'environnement et de la santé, Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe ;

Soraya Smaoun, coordonnatrice de la qualité de l'air, PNUE.

Série sur la pollution de l'air

Guide sur la législation relative à la qualité de l'air ambiant