Cour constitutionnelle

Arrêt n° 115/2025
du 11 septembre 2025
Numéro du rôle : 8487

En cause : la demande de suspension de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2025 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions », introduite par l'ASBL « Ligue des droits humains » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 mai 2025 et parvenue au greffe le 22 mai 2025, une demande de suspension de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2025 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions » (publiée au *Moniteur belge* du 28 mars 2025) a été introduite par l'ASBL « Ligue des droits humains », l'ASBL « Bral, Stadsbeweging voor Brussel », l'ASBL « Les chercheurs d'air », l'ASBL « Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones », T.J., mineur, représenté par sa mère C.H., Thomas Claus et Tom Lootens, assistés et représentés par Me Erim Açikgöz et Me Jacques Sambon, avocats au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation de la même ordonnance.

Par ordonnance du 3 juin 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteures Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 2 juillet 2025, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 25 juin 2025 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes, ainsi que, par courriel, à l'adresse greffe@const-court.be.

Le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me Maxime Vanderstraeten et Me Julia Simba, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

À l'audience publique du 2 juillet 2025 :

- ont comparu :

. Me Erim Açikgöz, pour les parties requérantes;

. Me Maxime Vanderstraeten et Me Simon Heijmans, avocat au barreau de Bruxelles, pour le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteures Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au fond

A.1. Les parties requérantes demandent la suspension intégrale de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2025 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions » (ci-après : l'ordonnance du 21 mars 2025).

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

A.2. Les parties requérantes affirment que les effets sur la santé de l'exposition à long terme à la pollution atmosphérique ne sont plus à démontrer. Outre une gêne au quotidien, celle-ci peut en effet entraîner des maladies telles que des cancers, des maladies respiratoires et des dommages aux systèmes cardio-vasculaire, immunitaire, neurologique, reproductif et respiratoire. Les particules fines, le dioxyde d'azote et l'ozone comptent parmi les polluants de l'air les plus dangereux, et les véhicules automoteurs en sont l'une des principales sources d'émission.

Par conséquent, les parties requérantes considèrent que le report de deux ans des restrictions qui devaient être applicables au 1er janvier 2025 engendre un risque de préjudice grave et irréparable. En effet, les dommages causés à la santé sont irréversibles dans la plupart des cas.

L'une des parties requérantes, T.J., âgé de huit ans, souffre depuis sa naissance d'asthme chronique et d'allergies. Son rapport médical montre qu'il est sujet à des crises particulièrement aiguës lors de pics de pollution, entraînant des hospitalisations et un traitement médicamenteux lourds. Il ne fait aucun doute que la mesure critiquée porte gravement et irrémédiablement atteinte à sa santé et à sa qualité de vie. Ces conclusions valent également pour Thomas Claus et Tom Lootens, qui souffrent tous deux d'asthme et d'allergies à différents degrés.

A.3. Le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, conteste l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

La partie intervenante soutient, premièrement, que le préjudice invoqué n'est pas personnel en ce qui concerne les parties requérantes personnes morales, de sorte qu'il convient de ne pas le reconnaître, conformément à la jurisprudence constante de la Cour.

La partie intervenante allègue, deuxièmement, qu'en ce qui concerne Thomas Claus et Tom Lootens, le préjudice invoqué est déjà réalisé puisqu'ils ne se plaignent pas d'un risque futur, mais bien de préjudices actuels. En effet, ils sont déjà porteurs de leurs pathologies respiratoires, lesquelles sont dues au fait que l'air de la Région de Bruxelles-Capitale est déjà pollué. L'ordonnance attaquée n'est donc pas, en soi, de nature à causer ce préjudice.

La partie intervenante considère, troisièmement, qu'il n'existe pas de lien de causalité entre le risque de préjudice allégué et l'ordonnance attaquée. Ainsi qu'elle le soutient en effet dans sa réfutation du moyen unique, l'ordonnance n'introduit aucune régression par rapport au régime existant et elle se limite à maintenir temporairement le degré de protection actuel, sans aggraver les conditions d'exposition à la pollution. En tout état de cause, les troubles médicaux que les parties requérantes invoquent trouvent leur origine non pas dans l'ordonnance du 21 mars 2025 mais dans un facteur extérieur, à savoir la pollution atmosphérique ambiante, telle qu'elle résulte de l'état actuel de la qualité de l'air dans la Région et de prédispositions médicales qui leur sont propres. L'ordonnance attaquée ne crée pas le problème dénoncé par les parties requérantes, mais elle tente, au contraire, d'y remédier.

La partie intervenante soutient enfin que le préjudice invoqué ne présente pas le degré de gravité nécessaire. Outre ce qui a déjà été développé, elle fait valoir que l'ordonnance attaquée fixe bien une mesure de protection et que celle-ci a permis de réaliser une amélioration de la qualité de l'air qui excède les obligations internationales auxquelles la Région est tenue en termes de valeurs limites. De même, les échéances ultérieures du calendrier de restrictions d'accès à la zone de basses émissions et l'objectif final d'amélioration de l'air en 2030 restent inchangés.

En ce qui concerne le moyen unique

A.4.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique, qu'elles estiment sérieux, de la violation, par l'ordonnance attaquée, de l'article 23 de la Constitution, en particulier de son obligation de *standstill*. Elles soutiennent que le report de la phase 2025 de la zone de basses émissions à Bruxelles entraîne, par rapport au degré de protection qui existait avant son entrée en vigueur, un recul significatif du droit à la protection de la santé et du droit à un environnement sain, en particulier du droit à disposer d'un environnement exempt de pollution atmosphérique néfaste.

A.4.2. Les parties requérantes soutiennent que le degré de protection garanti avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 21 mars 2025 était fixé par plusieurs réglementations. Tout d'abord, au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, par le titre 2 du livre 3 du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie, qui fixait des valeurs limites, des valeurs cibles, des objectifs à long terme, des niveaux critiques et des seuils d'alerte pour différents polluants, parmi lesquels le dioxyde d'azote, l'ozone et les particules fines. Les parties requérantes se réfèrent également au Plan régional Air-Climat-Énergie et au Plan régional de mobilité. Ensuite, au niveau européen, par 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 » (ci-après : la directive du 21 mai 2008) et par la

directive (UE) 2024/2881 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 « concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (refonte) » (ci-après : la directive du 23 octobre 2024). Ces directives visent à prendre en considération les connaissances les plus récentes dans le domaine de la santé et de la science. Par conséquent, les parties requérantes allèguent qu'il faut également prendre en compte, dans le degré de protection garanti, les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (ci-après : l'OMS), publiées périodiquement sous la forme de lignes directrices, dont les dernières datent de 2021. Selon les parties requérantes, il ressort explicitement du Plan Air-Climat-Énergie bruxellois de 2023 que ce sont bien ces recommandations qui constituent le standard vers lequel il faut tendre pour garantir toute absence de nocivité pour la santé en matière de pollution de l'air.

La stratégie poursuivie par les instruments normatifs régionaux précités pour atteindre les objectifs poursuivis en matière de pollution de l'air a consisté en une réduction de la pression automobile sur le territoire de la Région et en l'amélioration des performances écologiques des véhicules, grâce à une restriction d'accès ciblant les véhicules les plus polluants, notamment par le biais de la zone de basses émissions. Les parties requérantes affirment qu'il ressort des rapports et études scientifiques que cette mesure est actuellement la plus efficace pour atteindre les objectifs et qu'elle a permis de réduire significativement les émissions et la concentration de polluants. Elles évoquent, entre autres, la baisse avérée de 30 % de la concentration de polluants depuis 2018 aux abords des axes les plus fréquentés.

À cet égard, la phase de nouvelles restrictions, reportée par l'ordonnance du 21 mars 2025, devait permettre une réduction supplémentaire des émissions de polluants, notamment une réduction de moitié des particules fines.

A.4.3. Les parties requérantes soutiennent que le report de la phase 2025 de la zone de basses émissions par l'ordonnance attaquée constitue un recul significatif indéniable du degré de protection susmentionné, puisqu'il engendre des conséquences importantes et irréversibles en maintenant des niveaux d'émission et de concentration de polluants qui sont supérieurs aux recommandations de l'OMS et aux valeurs définies par la directive du 23 octobre 2024. Les parties requérantes précisent que la phase de 2025, reportée par l'ordonnance du 21 mars 2025, était cruciale puisqu'elle empêchait des véhicules très polluants (notamment de catégorie M1 pour les voitures ou de catégorie N2 et N3 pour les poids lourds) d'accéder à la zone de basses émissions. Cette phase garantissait dès lors une réduction des émissions et concentrations de polluants et induisait une amélioration nette de la santé des citoyens. Le recul opéré par le report a par ailleurs été soulevé par la section de législation du Conseil d'État dans son avis sur la proposition d'ordonnance (avis n^{os} 77.507/1 et 77.511/1 du 28 février 2025). En conséquence, le report de ces restrictions induit des effets graves et irréversibles sur la santé, qui ont été reconnus par l'institut public Sciensano.

A.4.4. Selon les parties requérantes, il n'existe aucune justification raisonnable au recul significatif opéré par l'ordonnance du 21 mars 2025. Les travaux préparatoires de cette dernière ne contiennent aucune justification, ce qu'avait relevé le Conseil d'État dans ses avis précités. En tout état de cause, même s'il fallait avoir égard aux motifs développés dans une autre ordonnance, à savoir l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 octobre 2024 « visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1er janvier 2027 », les justifications ne sont ni raisonnables ni pertinentes. Les arguments peuvent être répartis en quatre catégories : l'argument social, l'argument économique, l'argument réglementaire et des arguments généraux divers.

Premièrement, les parties requérantes réfutent l'argument selon lequel le report de la phase 2025 de la zone de basses émissions serait bénéfique pour les personnes disposant de peu de moyens d'existence. Elles soulignent tout d'abord qu'une telle affirmation n'est à aucun moment étayée par les auteurs de la proposition d'ordonnance. Il n'est pas démontré que les catégories socio-professionnelles précarisées seraient majoritairement propriétaires de véhicules dont l'accès à la zone de basses émissions est prohibé par la phase initiale de 2025. Un tel argument, qui consiste à dire que les personnes les plus pauvres ne peuvent se permettre l'achat d'un véhicule neuf aux normes, est biaisé puisque ces personnes peuvent également procéder, le cas échéant, à un simple remplacement de véhicule. Or, un véhicule dont la première immatriculation date par exemple de 2006 aurait été autorisé, et il n'est pas démontré que l'acquisition d'un tel véhicule est systématiquement prohibitive. Au contraire, les parties requérantes mettent en avant la corrélation entre un niveau de motorisation élevé et des revenus élevés. Par ailleurs, l'argument social est erroné et partiel selon les parties requérantes, puisqu'il néglige que ce sont précisément ces

populations précarisées qui souffrent le plus de la pollution de l'air sur le territoire bruxellois, en raison des quartiers dans lesquels elles vivent généralement, alors qu'elles sont également souvent les moins motorisées. Contrairement à ce qui ressort des travaux préparatoires, les parties requérantes se réfèrent quant à elles dans leur recours à une quantité de rapports et d'études à l'appui des développements susvisés.

Deuxièmement, les parties requérantes réfutent l'argument selon lequel la zone de basses émissions initialement prévue pour 2025 aurait freiné l'activité économique, notamment pour les acteurs économiques qui dépendent de véhicules individuels pour mener à bien leurs activités professionnelles. Elles font également valoir que ces affirmations ne sont étayées par aucun élément probant. Les éléments développés au regard de l'argument social valent ici également. Au surplus, les parties requérantes rappellent l'existence de la déductibilité fiscale pour l'achat de véhicules aux normes, de même que l'octroi de primes en cas d'achat ou de leasing d'un nouveau véhicule utilitaire.

Troisièmement, les parties requérantes réfutent l'argument selon lequel le report de la phase 2025 de la zone de basses émissions répond à un souci de cohérence, puisque tant la Région wallonne que la Région flamande ont fait de même. Outre le caractère paradoxal de cet argument dans un État fédéral, les parties requérantes soulignent qu'une zone de basses émissions est nécessairement une mesure adaptée aux réalités géographiques. Or, la Région de Bruxelles-Capitale diffère fondamentalement des autres régions par sa densité et sa concentration urbaine.

Quatrièmement, les parties requérantes réfutent tous les autres arguments soulevés, parfois incidemment, par le législateur ordonnanciel. Tout d'abord, le maintien des objectifs à plus long terme, à partir de 2028, ne supprime aucunement l'effet délétère sur la santé des citoyens du report de la phase 2025 de la zone de basses émissions pour la période actuelle. Ensuite, l'existence de nombreuses exceptions dans le régime initialement prévu ne le rend pas inutile et ne justifie pas de s'en éloigner purement et simplement. Par ailleurs, l'existence d'autres mesures ne suffit pas à pallier le report susvisé, d'autant plus qu'il est démontré que la zone de basses émissions est la mesure qui s'avère de loin la plus efficace en la matière. Enfin, une surveillance de la qualité de l'air n'a elle-même aucun effet sur les conséquences de la pollution décrites plus haut.

A.4.5. Enfin, les parties requérantes relèvent que la mesure mise en place par l'ordonnance du 21 mars 2025 n'est pas proportionnée. En effet, des mesures alternatives s'offraient au législateur ordonnanciel pour faire face à son souci de protéger une certaine catégorie socio-professionnelle, notamment l'adaptation des mesures d'accompagnement (par exemple une aide pour l'achat ou la location d'un véhicule aux normes ou une prime pour des alternatives de mobilité) ou encore un report strictement limité aux personnes en situation de précarité économique. Les parties requérantes notent d'ailleurs qu'une proposition d'ordonnance en ce sens avait été déposée, mais que le Parlement bruxellois l'a rejetée.

A.5.1. La partie intervenante réfute, à titre principal, l'existence d'un quelconque recul.

Elle soutient tout d'abord que l'on ne saurait prendre, comme point de départ du recul, le degré de protection que le législateur a choisi de reporter. En effet, selon la partie intervenante, l'ordonnance du 17 octobre 2024 a visé à prolonger l'application du palier de restriction courant initialement du 1er janvier 2022 au 31 décembre 2024, mis en place par l'article 5, 2°, *d)*, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 « relatif à la création d'une zone de basses émissions » (ci-après : l'arrêté du 25 janvier 2018). Elle en déduit que le palier de restriction ultérieur n'est pas entré en vigueur et n'a, en tout état de cause, jamais été appliqué dans les faits.

Il convient plutôt, selon la partie intervenante, de prendre pour point de départ du recul éventuel, le degré de protection qu'offrait le palier de restriction prévu à l'article 5, 2°, *d)*, de l'arrêté du 25 janvier 2018, applicable jusqu'au 31 décembre 2024. Lorsque ce degré de protection est comparé à celui qu'offre l'ordonnance attaquée, il faut constater que ceux-ci sont identiques. Tous deux interdisent l'accès à la zone de basses émissions, entre autres, aux véhicules de catégories M et N1 dont le moteur diesel ne répond pas au moins à l'euronorme V ou 5, 5a ou 5b, ainsi qu'à ces mêmes véhicules dont le moteur à essence ou au gaz naturel ne répond pas au moins à l'euronorme II ou 2. Par conséquent, il n'existe aucun recul. Au surplus, la partie intervenante affirme que le maintien du *statu quo* jusqu'au 31 décembre 2026 ne constitue pas un recul.

De plus, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, toute allusion tant aux valeurs limites fixées par la directive du 23 octobre 2024 qu'aux recommandations de l'OMS manquent de pertinence car elles ne sont pas contraignantes. Les premières, en effet, n'entreront en vigueur que le 1er janvier 2030. La partie intervenante ajoute que le fait que le degré de protection actuel ne permette pas encore d'atteindre les standards futurs ne peut avoir aucune conséquence juridique en l'espèce. Par ailleurs, elle conteste le raisonnement opéré par le Conseil d'État dans son avis puisque ce dernier a, erronément, effectué une comparaison par rapport à un degré de protection futur et non encore applicable.

Enfin, quoi qu'il en soit, la partie intervenante soutient que l'on ne peut raisonnablement estimer que les nouvelles interdictions étaient applicables entre le 1er janvier et le 21 mars 2025, eu égard à la formulation de l'ordonnance du 17 octobre 2024. En effet, l'ordonnance du 21 mars 2025 prévoit une application rétroactive au 1er janvier 2025 de la règle qu'elle contient. Dans les faits, d'ailleurs, les phases de restrictions ultérieures d'accès à la zone de basses émissions n'ont jamais été appliquées.

A.5.2. À titre subsidiaire, la partie intervenante soutient que le recul éventuel n'est pas significatif. Premièrement, la prolongation du palier de protection est de courte durée. De plus, les interdictions prévues dans les anciens paliers de 2018, 2019, 2020 et 2022 sont conservées. Deuxièmement, le degré de protection actuel est élevé. Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale est déjà bien en deçà des valeurs limites et des valeurs cibles prescrites par la directive du 21 mai 2008, et en bonne voie pour atteindre les objectifs plus stricts fixés à l'horizon 2030 par la directive du 23 octobre 2024. La partie requérante souligne que la réalisation des objectifs futurs en matière de qualité de l'air n'est pas compromise par l'ordonnance attaquée. Elle met à cet égard en avant une étude de l'Agence européenne pour l'environnement, qui démontre que Bruxelles n'est pas en retard au niveau européen car elle se classe 172e ville européenne sur 372. Troisièmement, l'augmentation du degré de protection ne dépend pas uniquement du transport routier. Or, la partie intervenante rappelle que des cadres normatifs et contraignants ont également été mis en place dans d'autres secteurs et qu'ils n'ont pas été modifiés, ce qui a également participé à une amélioration de la qualité de l'air à Bruxelles.

A.5.3. S'il fallait constater un recul significatif, la partie intervenante soutient que ce dernier est raisonnablement justifié. Comme l'y invitent le législateur ordonnanciel et le Conseil d'État, il convient d'avoir égard aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 octobre 2024. Ceux-ci font état de justifications qui tiennent à la préservation de la justice sociale, à la prise en compte de la conjoncture économique, à la protection du tissu économique local, à l'harmonisation interrégionale et au renforcement de l'adhésion citoyenne à la transition écologique.

La partie intervenante réfute tout d'abord l'argument des parties requérantes visant l'absence de données chiffrées, car il n'appartient pas au législateur, selon elle, de démontrer les motifs avancés au préalable, ni de recourir à des experts ou études particulières.

Premièrement, la partie intervenante estime que le motif social avancé ne repose pas sur des considérations vagues, mais sur les constats de dépendance persistante à la voiture d'une partie de la population, d'absence de solutions de remplacement immédiates pour certains usagers vulnérables et de fragilisation économique accentuée de nombreux ménages à la suite des crises récentes. Elle relève que les travaux préparatoires mentionnent le fait qu'environ 35 000 voitures sont visées. De plus, en ce qui concerne les études scientifiques relatives aux inégalités socio-géographiques citées par les parties requérantes, elles peuvent, selon la partie intervenante, aussi être interprétées en ce sens qu'il faut que les mesures de lutte contre la pollution n'ajoutent pas à la précarité matérielle de ces populations. Par ailleurs, il est bel et bien malaisé, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, de remplacer son véhicule, même sur le marché de l'occasion, compte tenu des coûts annexes et du fait que les véhicules dont la première immatriculation est comprise entre 2001 et 2005 ne représentaient que 5,4 % du parc automobile en 2022. La partie intervenante rappelle, par ailleurs, que l'argument tiré du fait que le calendrier était connu depuis longtemps ne saurait convaincre, puisque des crises, dont celle de la COVID-19, sont passées par là. L'impact est de toute manière minime dès lors que la zone de basses émissions reste pleinement en vigueur pour la période 2025-2026 en ce qui concerne les restrictions déjà d'application et que le reste de l'échéancier décidé en 2022 s'appliquera ultérieurement. Elle rappelle ensuite que le régime en vigueur permettait déjà une certaine flexibilité pour les usagers les plus dépendants de leur véhicule. Le législateur ordonnanciel a procédé à une mise en balance des intérêts et a choisi de ne pas opter pour une abrogation pure et simple de la prochaine phase, mais pour un simple report. Pendant ce temps, des mesures complémentaires et une surveillance de la qualité de l'air sont mises en place, lesquelles ne sont pas purement cosmétiques, à l'inverse de ce que les parties requérantes

soutiennent. La partie intervenante souligne que les mesures d'accompagnement alternatives proposées par les parties requérantes n'auraient, quant à elles, pas été efficaces. En tout état de cause, il n'appartient pas au législateur ordonnanciel de démontrer l'absolue impossibilité d'un scénario alternatif, mais d'apprécier si la mesure adoptée répond de manière raisonnable et proportionnée à l'objectif poursuivi, dans un contexte politique, économique et social déterminé.

Deuxièmement, la partie intervenante souligne l'existence de deux motifs économiques, à savoir le fait que l'impact socio-économique de la phase initialement prévue au 1er janvier 2025 aurait été particulièrement sévère dans un contexte marqué par la succession des crises sanitaire, énergétique et inflationniste, et le fait qu'il fallait protéger les travailleurs qui dépendent de leur mobilité individuelle pour exercer leur profession.

Troisièmement, la partie intervenante rappelle que le motif interrégional visait à assurer la cohérence au sein du territoire belge, puisque la Région flamande a décidé de reporter la mise en œuvre de sa propre zone de basses émissions tandis que la Région wallonne a renoncé à la sienne. Le but est d'éviter un enclavement économique. Or, cet enclavement n'est pas hypothétique dès lors que la Région de Bruxelles-Capitale constitue bien une enclave territoriale, vers laquelle convergent quotidiennement plus de 400 000 navetteurs et dont l'économie dépend fortement de l'accessibilité automobile. Enfin, la partie intervenante affirme que l'argument tiré de la spécificité urbaine de Bruxelles ne contredit nullement la pertinence d'une harmonisation.

Quatrièmement, la partie intervenante met en exergue le motif d'adhésion des citoyens autour de la transition écologique et affirme qu'en tempérant l'application d'une phase potentiellement clivante, le report permet d'éviter un rejet global de la mesure et de maintenir une dynamique positive en faveur de la qualité de l'air.

- B -

Quant à l'ordonnance attaquée et à son contexte

B.1.1. Le recours concerne la zone de basses émissions en Région de Bruxelles-Capitale (abrégée « LEZ » pour *low emission zone*), qui est définie comme une zone dans laquelle l'accès de certains véhicules automoteurs est restreint ou prohibé afin de lutter contre la pollution atmosphérique et d'améliorer la qualité de l'air. La possibilité de mettre en place de telles zones a été créée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 « portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie », spécifiquement son article 3.2.16. Celui-ci disposait initialement :

« § 1er. Pour les zones de basses émissions qu'il détermine, le Gouvernement peut, sur la base d'une étude de faisabilité, en concertation avec les communes, encourager, restreindre ou interdire l'exercice de certaines activités en matière de transport et de mobilité, de façon permanente, temporaire ou récurrente afin d'améliorer la qualité de l'air.

Le Gouvernement peut notamment prendre des mesures spécifiques applicables aux véhicules circulant dans une zone de basses émissions, sur la base de critères relatifs à la

motorisation, à la destination ou à la période, et octroyer des subsides aux communes pour la mise en œuvre de zones de basses émissions.

§ 2. Le droit d'accès des véhicules aux zones de basses émissions est notamment lié aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule. Le Gouvernement définit les exceptions à la restriction du droit d'accès en zone de basses émissions, en fonction de la nature, du type ou de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné et du moment de la journée.

§ 3. Le Gouvernement tient également compte de critères socio-économiques et de la situation particulière des usagers, notamment des personnes résidant à l'intérieur des zones de basses émissions ».

Cette disposition a été remplacée comme suit par l'article 3 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie » :

« § 1er. Le Gouvernement définit une ou plusieurs zones de basses émissions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale applicable(s) de façon permanente afin d'améliorer la qualité de l'air.

§ 2. La restriction au droit d'accès des véhicules à la ou aux zones de basses émissions est liée aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule à moteur, telles que fixées par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut en outre définir des dérogations à la restriction au droit d'accès à la ou aux zones de basses émissions, en fonction de la nature, du type, de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné, de critères socio-économiques, ainsi qu'en cas de situations exceptionnelles et limitées dans le temps.

Le Gouvernement précise la procédure d'octroi des dérogations et désigne les fonctionnaires, statutaires ou contractuels, qui les accorderont.

Sans préjudice de l'enregistrement tel que visé au § 3, le Gouvernement détermine les types de véhicules qui doivent être enregistrés pour avoir accès à la LEZ.

Le Gouvernement précise les conditions de l'enregistrement.

§ 3. Tout véhicule non enregistré dans le répertoire des véhicules tel que mentionné aux articles 6 à 9 inclus de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, doit être enregistré préalablement pour avoir accès à la ou aux zones de basses émissions.

Le Gouvernement précise les conditions d'enregistrement.

§ 4. Le placement des signaux indiquant la ou les zones de basses émissions, à savoir les signaux F117 et F118, visés à l'article 71.2 du code de la route, s'effectue conformément aux dispositions de l'ordonnance du 3 avril 2014 relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le cout de la signalisation routière.

§ 5. Le Gouvernement peut établir un système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement.

Le Gouvernement :

1° arrête les modalités de ce système et détermine la procédure relative à la demande, à l'octroi et au paiement de cet accès temporaire payant;

2° fixe le montant de la redevance qui est due pour cet accès ».

B.1.2. Par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 « relatif à la création d'une zone de basses émissions » (ci-après : l'arrêté du 25 janvier 2018), le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a fait usage de cette possibilité en déterminant une liste de véhicules autorisés dans la zone (article 5), selon un calendrier progressif en cinq phases (du 1er janvier au 31 décembre 2018, du 1er janvier au 31 décembre 2019, du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2021, du 1er janvier 2022 au 31 décembre 2024, et à partir du 1er janvier 2025).

Cet arrêté a également apporté des nuances à l'interdiction d'accès des véhicules non autorisés. Premièrement, en application de l'article 6, ces derniers pouvaient bénéficier d'un « pass LEZ d'une journée », qui pouvait être acheté au maximum huit fois. Deuxièmement, l'article 8 a mis en place un système de demandes de dérogations individuelles. Troisièmement, l'article 19 a prévu une « période de latence » de trois mois, qui portait sur « la période ininterrompue à partir de l'infraction pour laquelle l'amende a été infligée » .

B.1.3. Cet arrêté a ensuite été modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juin 2022 « modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions visant à introduire les critères pour la période 2025-2036 » (ci-après : l'arrêté du 30 juin 2022), lequel procède à la fixation d'un échéancier plus précis, déterminé par un tableau pour les années 2025, 2028, 2030, 2035 et 2036.

B.1.4. Le 17 octobre 2024 a été adoptée l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1er janvier 2027 » (ci-après : l'ordonnance du 17 octobre 2024). Celle-ci dispose :

« Art. 2. A l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, inséré par l'ordonnance du 7 décembre 2017, les modifications suivantes sont apportées :

1° au paragraphe 2, alinéa 1er, les mots ' Sous réserve de l'application du paragraphe 6, ' sont insérés avant les mots ' La restriction au droit d'accès ';

2° l'article est complété par un paragraphe 6 rédigé comme suit :

' § 6. Les véhicules à moteur de la catégorie M1, M2 et M3 de classe I, classe II, classe III, classe A, classe B, et de la catégorie N1-I, N1-II et N1-III, N2, N3, L1, L2, L3, L4, L5, L6 et L7 qui répondent aux normes visées à l'article 5, § 1er, 3°, troisième colonne de l'arrêté du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions ou aux normes supérieures sont autorisés à accéder à la zone de basses émissions jusqu'au 31 décembre 2026.

Chaque titulaire d'une plaque d'immatriculation de véhicule à moteur circulant dans la zone de basses émissions au cours de la période susmentionnée et qui est identifié par la reconnaissance des plaques d'immatriculation est informé de la date à laquelle le véhicule à moteur n'est plus autorisé dans la zone de basses émissions, des conséquences de la conduite d'un véhicule à moteur non autorisé après cette date dans la zone de basses émissions et des mesures d'accompagnement prévues. Le Gouvernement peut préciser quelle forme prendra cette notification ainsi que son contenu. '.

Art. 3. La présente ordonnance entre en vigueur le 1er janvier 2025 ».

Nonobstant le libellé de l'ordonnance précitée, il ressort de la lecture de l'article 3.2.16, § 6, tel qu'inséré par celle-ci, qu'aucune modification n'a eu lieu en ce qui concerne les véhicules autorisés et interdits à partir de 2025 dans la zone de basses émissions.

B.1.5. Par conséquent, en application du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie, les restrictions d'accès à la zone de basses émissions visées à l'échéancier mis en place par l'arrêté du 30 juin 2022 sont entrées en vigueur le 1er janvier 2025.

B.1.6. L'ordonnance, attaquée, de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2025 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la

Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions » (ci-après : l'ordonnance du 21 mars 2025) dispose :

« Art. 2. Dans l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, le paragraphe 6, inséré par l'ordonnance du 17 octobre 2024, est remplacé par ce qui suit :

' § 6. Outre les véhicules à moteur pour lesquels l'accès à la zone de basses émissions a déjà été autorisé après le 1er janvier 2025 en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions, sont autorisés à accéder à la zone de basses émissions jusqu'au 31 décembre 2026 inclus :

1° les véhicules à moteur des catégories M1, M2 et M3 de Classe I, Classe II, Classe III, Classe A, Classe B, et des catégories N1-I, N1-II et N1-III, s'ils ont un moteur diesel qui répond au moins à l'euronorme V ou 5, 5a ou 5b, ou un moteur à essence ou au gaz naturel qui répond au moins à l'euronorme II ou 2;

2° les véhicules à moteur des catégories N2, N3, L1, L2, L3, L4, L5, L6 et L7. '.

Art. 3. La présente ordonnance produit ses effets le 1er janvier 2025 ».

B.2.1. Les travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée indiquent :

« Le Parlement avait déjà souhaité reporter l'entrée en vigueur de la nouvelle phase de la zone de basses émissions par l'adoption de l'ordonnance du 17 octobre 2024 visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1er janvier 2027.

Cette ordonnance ajoute notamment à l'article 3.2.16 du COBRACE [Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie] un paragraphe 6 dont l'objectif était de postposer l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la LEZ du 1er janvier 2025 au 1er janvier 2027.

Il est néanmoins apparu que ce nouveau paragraphe 6 de l'article 3.2.16 du COBRACE ne traduisait pas suffisamment clairement cette intention d'un point de vue juridique.

Pour éviter tout doute ou interprétation quant au report de la prochaine phase de la LEZ et éviter les recours judiciaires annoncés dans la presse à ce propos, l'article 3.2.16, § 6, du COBRACE est modifié.

Cette modification entrera en vigueur avec un effet rétroactif au 1er janvier 2025, soit la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 octobre 2024 visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1er janvier 2027.

La volonté du législateur de postposer la prochaine phase de LEZ avait en effet été clairement exprimée dans les travaux préparatoires et annoncée par voie de presse lors de

l'adoption de cette ordonnance. C'est d'ailleurs ainsi que les administrations concernées l'avaient interprétée. Elles ont procédé à l'adaptation de leurs communications, de leur comportement et de leur planification. C'est également en ce sens qu'avaient été informés les citoyens.

La présente proposition d'ordonnance vise donc à assurer la sécurité juridique depuis le 1er janvier 2025 » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2024-2025, A-79/1, p. 2).

B.2.2. Dans son avis n° 77.511/1 du 28 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a observé :

« Même si l'on devait adopter le point de vue selon lequel le moment pertinent pour apprécier l'obligation de *standstill* se situerait lors de l'adoption de l'ordonnance du 17 octobre 2024, contrairement à ce que semblent alléguer les développements de la proposition devenue cette ordonnance, il ne peut se déduire du fait que les restrictions reportées n'étaient pas encore applicables qu'il ne pourrait y avoir un recul du niveau de protection. Pour contrôler le respect de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, il faut tenir compte de l'éventuel recul qui serait observé entre le niveau de garantie qui était offert par la réglementation avant les modifications et le niveau de garantie qui est offert après ces mêmes modifications. Le niveau de garantie existant, qui doit être distingué du niveau de garantie offert par la proposition à l'examen, est fixé à l'article 5, § 1er, de l'arrêté LEZ qui instaure une ' transition zéro émission ' en renforçant progressivement ou par phases les critères d'accès pour la période 2025-2035 pour arriver à une interdiction totale du diesel et de l'essence/CNG/LPG pour certaines catégories de véhicules. En reportant l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la zone de faibles émissions, le législateur régional bruxellois réduit le niveau de protection du droit à la protection de la santé et du droit à la protection d'un environnement sain.

Il est recommandé de compléter les développements de la proposition par une description de l'importance du recul qu'emporte la proposition et, dans l'hypothèse où il serait question d'un recul significatif par rapport à la législation existante, par une justification raisonnable à cet effet.

6.2. Il faut également tenir compte du fait que la Région de Bruxelles-Capitale reste en tout état de cause tenue de remplir les obligations supranationales du point de vue de la protection de la qualité de l'air et de la lutte contre le changement climatique, telles qu'elles découlent notamment de 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 ' et du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 'établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n^{os} 401/2009 et (UE) 2018/1999 (' loi européenne sur le climat ')'.

Il est dès lors recommandé non seulement de justifier pourquoi la phase projetée est reportée à partir de 2025, mais également de préciser de quelle manière les progrès ainsi escomptés concernant la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre peuvent encore être réalisés par l'adoption d'autres mesures » (pp. 12-13).

Quant aux conditions de la suspension

B.3. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989), deux conditions doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;

- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

B.4.1. Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, la suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de la norme attaquée entraîne pour la partie requérante un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de cette norme.

B.4.2. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1°, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate de la disposition dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence d'un risque de préjudice, de sa gravité, de son caractère difficilement réparable et de son lien avec l'application de la disposition attaquée.

B.5.1. L'une des parties requérantes, T.J., est une personne mineure qui souffre d'asthme chronique et d'allergies. Elle allègue que le report de deux ans de la phase 2025 de la zone de basses émissions est de nature à aggraver ses problèmes de santé sérieux ainsi qu'à multiplier les situations d'hospitalisation et de traitement médicamenteux lourds qu'elle subit déjà, tant les pathologies dont elle est affectée sont fortement liées à la pollution de l'air.

B.5.2. Il ressort du rapport médical annexé à la requête que les pathologies alléguées par T.J. sont avérées. De nombreuses études scientifiques démontrent que les enfants représentent un groupe vulnérable aux effets de la pollution de l'air (Sciensano, « Déterminants de Santé : Qualité de l'air, Health Status Report », 25 mars 2024, Bruxelles, Belgique, https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/etat-de-sante/determinants-de-sante/qualité-de-lair, qui mentionne plus spécifiquement pour la littérature scientifique internationale : H. Khreis, C. Kelly, J. Tate, R. Parslow, K. Lucas, M. Nieuwenhuijsen, « Exposure to Traffic-Related Air Pollution and Risk of Development of Childhood Asthma: A Systematic Review and Meta-Analysis », *Environment International,* vol. 100, mars 2017, pp. 1-31, https://doi.org/10.1016/j.envint.2016.11.012; H. Lim, H.-J. Kwon, J.-A. Lim, J. H. Choi, M. Ha, S.-S. Hwang, W.-J. Choi, « Short-Term Effect of Fine Particulate Matter on Children's Hospital Admissions and Emergency Department Visits for Asthma: A Systematic Review and Meta-Analysis », *Journal of Preventive Medicine and Public Health,* vol. 49 (4), juillet 2016, https://doi.org/10.3961/jpmph.16.037). Alors qu'une mauvaise qualité de l'air a de graves répercussions sur la santé de toute personne, c'est encore plus vrai lorsqu'elle touche des personnes vulnérables, comme en l'espèce. Quand bien même ne serait-il limité qu'à deux ans, le report d'une mesure d'amélioration de la qualité de l'air, à l'efficacité reconnue, peut conduire à une dégradation grave de l'état de santé d'un enfant qui se trouve déjà sérieusement affecté par la pollution atmosphérique actuelle. Il ne peut être remédié rétroactivement à de tels effets sur la santé, de sorte que la mesure est de nature à causer un préjudice irréparable.

B.6. Cette condition étant remplie dans le chef de l'une des parties requérantes, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties la remplissent également.

En ce qui concerne le moyen sérieux

B.7. Les parties requérantes prennent un moyen unique, qu'elles estiment sérieux, de la violation, par l'ordonnance attaquée, de l'article 23 de la Constitution, en ce que le report de la phase 2025 de la zone de basses émissions à Bruxelles entraînerait un recul significatif non justifié du degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain, en particulier du droit à disposer d'un environnement exempt de pollution atmosphérique néfaste.

B.8.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la […] protection de la santé [...];

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.8.2. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.8.3. L'article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution charge les législateurs compétents de garantir le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain.

Afin de protéger la santé humaine et l'environnement, il est particulièrement important d'éviter, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques nocifs.

B.8.4. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.9.1. Comme il est dit en B.1.5, à la date de l'adoption de l'ordonnance attaquée, la version applicable de l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie est celle qui avait été exécutée par l'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018, tel qu'il a été remplacé par l'arrêté du 30 juin 2022, lequel comprend plus particulièrement l'échéancier déterminé par le tableau de l'article 5, § 1er, 3°, entré en vigueur le 1er janvier 2025. Cet échéancier prévoit que ne sont autorisés dans la zone de basses émissions que les véhicules des catégories suivantes : M1, N1-I, N1-II, N1-III et M2 (Diesel minimum Euro 6, Essence, LPG, CNG minimum Euro 3); M3 de classe I, II, et A, M3 de classe III et B, N2 et N3 (Diesel minimum Euro VI, Essence, LPG, CNG minimum Euro III); L1, L2 (Essence, LPG, CNG minimum Euro 5); L3, L4 et L5 (Essence, LPG, CNG minimum Euro 3). La zone de basses émissions en général et l'échéancier précité en particulier sont fondés sur leurs effets positifs sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui contribue à assurer une protection efficace de l'environnement et du climat ainsi qu'à améliorer la qualité de l'air.

Contrairement à ce que soutient le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, cette entrée en vigueur ne peut être contestée, nonobstant la volonté qui sous-tend l'ordonnance du 17 octobre 2024 et le fait que l'administration ait, dans les faits, appliqué la mauvaise législation. En effet, le sens d'une disposition législative ne peut être infléchi en faisant prévaloir sur le texte clair de cette disposition des déclarations qui ont précédé son adoption.

B.9.2. Par l'ordonnance attaquée, certains véhicules qui n'étaient pas autorisés à circuler dans la zone de basses émissions au 1er janvier 2025 y sont à nouveau autorisés, avec effet rétroactif à cette date, jusqu'au 31 décembre 2026. Il s'agit notamment des voitures à motorisation diesel Euro 5 (immatriculées entre le 1er janvier 2011 et le 31 août 2015) et des

voitures à motorisation essence, LPG et CNG Euro 2 (immatriculées entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000). Comme l'a observé le Conseil d'État, le législateur ordonnanciel, par un tel report, réduit le degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain.

B.10.1. La protection de l'environnement et de la santé relève d'une préoccupation sociale essentielle. À cet égard, les normes relatives à la qualité de l'air s'insèrent dans un contexte international. Au niveau européen, la norme applicable est 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 », modifiée et refondue par la suite par la directive (UE) 2024/2881 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 « concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (refonte) » (ci-après : la directive du 23 octobre 2024). Le préambule de cette dernière indique que « la Commission s'est engagée à améliorer encore la qualité de l'air et à aligner plus étroitement les normes de l'Union en la matière sur les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ». En effet, l'OMS publie régulièrement des lignes directrices relatives à la qualité de l'air dont le principal objectif est de « présenter des niveaux de qualité de l'air établis sur une base sanitaire et exprimés en concentrations à court ou long terme […] donnés pour six polluants atmosphériques majeurs : les particules $PM_{2,5}$, les particules PM_{10}, l'ozone, le dioxyde d'azote, le dioxyde de soufre et le monoxyde de carbone » (OMS, *Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, Résumé d'orientation*, 2021).

B.10.2. À la lumière des objectifs précités, l'échéancier mis en place par l'arrêté du 30 juin 2022 vise un effort continu et progressif à long terme. Conformément à l'article 7*bis* de la Constitution, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent, dans l'exercice de leurs compétences respectives, les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. Au cours des travaux préparatoires de la révision de la Constitution, en vue d'y insérer un titre Ier*bis* et un article 7*bis* relatifs au développement durable comme objectif de politique générale, il a été souligné que la dimension environnementale du développement durable comprenait également le « réchauffement climatique que d'autres devront supporter » (*Doc. parl*., Sénat, 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 54). En prévoyant bien à l'avance un tel échéancier, qui répartit de façon ininterrompue les efforts en matière de pollution de l'air, le

législateur ordonnanciel et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont tenu compte des conséquences de leur politique pour les générations futures.

B.10.3. Il ressort du rapport 2023 relatif à l'évaluation de la zone de basses émissions par les autorités publiques bruxelloises que l'échéancier de cette zone a permis, dans la période qui s'étend de 2018 à fin 2023, de réduire les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) de 36 %, les émissions de carbone suie (*black carbon*) de 65 % et la concentration de NO_2 de 30 % aux abords des axes les plus fréquentés par le trafic. Le rapport mentionne également une étude prospective qui prévoyait, selon le même échéancier, que l'impact, de 2022 à 2025, serait le plus important sur les routes à forte circulation.

B.10.4. Partant, la restauration de l'autorisation de circulation pour deux ans de véhicules immatriculés à une date pouvant remonter jusqu'à 28 ans représente, compte tenu du fait que les véhicules les plus anciens sont également les plus polluants, un recul significatif du degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain.

B.11.1. En l'absence de justification particulière dans les travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée, il convient, comme l'indiquent ceux-ci, de se référer aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 octobre 2024, qui indiquent :

« 2.1. Une entrée en vigueur au 1er janvier 2025 est injuste sur le plan social

En effet, telle que prévue actuellement, l'étape du 1er janvier 2025 ne comporte pas de mesures d'accompagnement suffisamment adéquates pour certains ménages ou professionnels qui ont besoin de maintenir la possession d'un véhicule.

Les mesures d'accompagnement actuelles (prime Bruxell'Air, Mobility coach) visent à aider les ménages et entreprises à ne plus posséder de véhicule au profit d'une mobilité alternative (transports publics, vélos, véhicules partagés, Taxi).

Ce sont principalement les personnes disposant de moyens suffisants qui ont jusqu'à présent pu acquérir un véhicule de nouvelle génération. Il est néanmoins essentiel de se pencher sur celles et ceux qui n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur véhicule et qui n'ont pas les moyens financiers de le remplacer.

En outre, pour de nombreux ménages dont le budget est déjà serré en raison des coûts de la vie élevés dans la Région, l'achat d'un véhicule respectant le prochain jalon de la LEZ constitue un investissement difficile à réaliser. Cette situation est d'autant plus complexe pour

les familles qui dépendent de leur voiture pour se rendre au travail, particulièrement celles qui vivent dans les zones périphériques mal desservies par les transports en commun.

Ce faisant, la prochaine étape LEZ peut devenir un facteur d'exclusion sociale et de fragilisation économique, étant donné que le choix de son mode de déplacement ne résultera plus d'un choix libre et individuel mais d'un choix contraint par des facteurs externes et/ou sociétaux (principalement le niveau socio-économique, l'âge, le handicap, la dépendance à des soins et la présence d'enfants dans le ménage, mais aussi l'offre globale de transports, l'aménagement du territoire, le lieu du travail (périphérie par exemple), les horaires professionnels, les ressources financières du ménage, le coût du logement et son lien avec les distances de déplacement, la santé, etc.).

De fait, si les ménages à plus faible revenu sont en général les moins motorisés, ce sont aussi les plus exposés à l'impact de l'entrée en vigueur de la nouvelle phase, dans la mesure où ils possèdent en majeure partie les véhicules plus anciens tout en éprouvant le plus de difficulté à les remplacer.

Par conséquent, en limitant l'accès à ces véhicules, ce sont d'abord les ménages à faibles revenus et les familles monoparentales qui ne peuvent pas se permettre de remplacer leurs véhicules et qui sont pénalisés.

Il est à noter que les crises successives de ces dernière[s] années (Covid et énergie) ont eu des conséquences économiques importantes sur de nombreux ménages bruxellois et ont donc contribué à changer les réalités de terrain depuis 2018.

2.2. Une entrée en vigueur au 1er janvier 2025 aura un impact économique et sociétal notable

Le coût élevé d'acquisition des nouveaux véhicules risque d'avoir des répercussions négatives sur une variété d'acteurs économiques qui dépendent de véhicules individuels pour mener à bien leurs activités professionnelles. En effet, certaines professions, comme les soignants à domicile ou les livreurs, et de manière générale les entrepreneurs et les artisans, sont particulièrement vulnérables à ces changements. Ces travailleurs doivent se déplacer fréquemment et à des horaires variables, rendant l'utilisation des transports en commun peu pratique, voire impossible. Or, certains de ces professionnels ne disposent pas toujours des ressources financières suffisantes pour permettre le remplacement par un véhicule aux normes. Sans possibilité de se procurer des véhicules adaptés, ils pourraient se retrouver dans une situation où ils sont incapables de poursuivre leur activité, ce qui aurait non seulement un impact sur leur propre revenu, mais également sur la qualité des services offerts à la population et le tissu économique général de la Région.

2.3 Le report de l'entrée en vigueur doit permettre la coopération avec les autres Régions et éviter l'enclavement économique de la Région

Dans le contexte belge, il est essentiel de considérer les décisions prises par les autres Régions en matière de zones à faibles émissions (LEZ).

La Flandre a décidé de postposer l'application de la prochaine étape de sa LEZ, tandis que la Wallonie a abrogé la sienne. Le maintien de l'échéance du 31 décembre 2024, contrairement

aux ajustements réalisés en Flandre et en Wallonie, pourrait aujourd'hui isoler économiquement la capitale, avec des conséquences néfastes pour son tissu économique et son attractivité globale. La révision proposée permettra d'intensifier la concertation sur les prochaines étapes et de renforcer la coopération avec les autres Régions, en vue d'harmoniser au mieux les calendriers de mise en œuvre » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, S.O. 2024, A-10/1, pp. 3-4).

B.11.2. Il ressort des travaux préparatoires précités que le législateur ordonnanciel entend justifier le report de la phase 2025 de la zone de basses émissions, entrée en vigueur au 1er janvier de la même année, en se référant à la situation des ménages à plus faibles revenus et de certains professionnels. Le législateur ordonnanciel n'apporte toutefois pas d'éléments qui étayent l'affirmation selon laquelle la catégorie de la population à protéger possède réellement en majeure partie les véhicules les plus anciens. À cet égard, le chiffre de 35 000 voitures potentiellement concernées, avancé par la partie intervenante, ne répond pas à la question de savoir par qui elles sont détenues. Une telle affirmation semble au contraire en contradiction avec les conclusions d'un rapport de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (Vivalis Bruxelles, *Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise*, 2024, p. 78). Il n'existe pas non plus de précisions sur le coût réel que représente le passage d'un véhicule non autorisé à un véhicule autorisé à circuler selon l'échéancier initial. Rien ne démontre que l'acquisition d'un véhicule d'occasion plus récent de quelques années par rapport au véhicule plus ancien, laquelle pouvait déjà être prévue en 2018 et plus encore en 2022, constitue l'obstacle important allégué par le législateur ordonnanciel. Cette affirmation est encore plus vraie pour les travailleurs indépendants qui bénéficient d'incitants fiscaux en la matière. Enfin, comme le relève la partie requérante, le régime en vigueur permettait déjà une certaine flexibilité pour les usagers les plus dépendants de leur véhicule.

B.11.3. Par ailleurs, comme le relèvent les parties requérantes et comme il ressort de nombreuses études, notamment de l'Observatoire précité, la catégorie de la population visée est également celle qui est la plus vulnérable à la pollution de l'air et aux problèmes de santé qui en découlent. À cet égard, le report mis en place par la mesure attaquée est général et non ciblé. Il permet par conséquent à un grand nombre de personnes de continuer à émettre des polluants qui affecteront en premier lieu les personnes que la mesure vise pourtant à protéger. Sur ce point, la succession des crises sanitaire, énergétique et inflationniste ne permet pas, en soi, de

justifier cette disproportion. L'adhésion citoyenne ne peut pas davantage servir à justifier une mesure qui porte atteinte aux droits d'une certaine catégorie de la population.

B.11.4. Compte tenu de ces éléments, il n'apparaît pas que l'argument tiré de la protection des ménages à plus faibles revenus puisse justifier le recul significatif du degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain qu'entraîne la mesure généralisée attaquée.

B.12. Par ailleurs, au regard des réalités spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment du contexte de trafic routier dense qu'elle connaît, et en l'absence d'obligation de coopération en la matière, la circonstance que les autres régions ont procédé à un report de l'échéancier de leurs propres zones de basses émissions ne peut en soi justifier un recul significatif du degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain. Il n'est du reste pas démontré que le non-report de l'entrée en vigueur de la phase 2025 de la zone de basses émissions aboutit à un enclavement économique de la Région de Bruxelles-Capitale. L'existence de nombreux navetteurs, dont il n'est par ailleurs pas attesté que le véhicule est concerné par le report, n'y change rien.

B.13. Dans le cadre limité de l'examen auquel la Cour peut procéder lors du traitement de la demande de suspension, le moyen pris de la violation de l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.14. Les deux conditions de fond prescrites par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 pour que la suspension puisse être décidée étant remplies, il y a lieu de l'ordonner.

Par ces motifs,

la Cour

suspend l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2025 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions ».

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 septembre 2025.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul