Cour constitutionnelle

Arrêt n° 174/2025
du 11 décembre 2025
Numéro du rôle : 8487

En cause : le recours en annulation 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 », introduit 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, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours 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, un recours en annulation 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 introduit 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 demandaient également la suspension de la même ordonnance. Par l'arrêt n° 115/2025 du 11 septembre 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115), publié au *Moniteur belge* du 16 septembre 2025, la Cour a suspendu l'ordonnance.

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 un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 22 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteures Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que l'affaire était en état et fixé l'audience au 12 novembre 2025.

À l'audience publique du 12 novembre 2025 :

- ont comparu :

. Me Erim Açikgöz, pour les parties requérantes;

. Me Julia Simba et Me Simon Heijmans, avocat au barreau de Bruxelles, également *loco* Me Maxime Vanderstraeten, 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 du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation 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).

A.1.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique 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.1.3. Les parties requérantes soutiennent que le degré de protection qui était 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 émissions de particules fines.

A.1.4. 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.1.5. 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 » (ci-après : l'ordonnance du 17 octobre 2024), 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. Ainsi, 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. Les parties requérantes mettent au contraire en avant la corrélation entre un niveau de motorisation élevé et des revenus élevés. Par ailleurs, l'argument social est erroné et partiel selon elles, 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, quant à elles, se réfèrent, dans leur recours, à 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 au motif que 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.1.6. Les parties requérantes relèvent enfin 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.2.1. Le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, réfute, à titre principal, l'existence d'un quelconque recul.

La partie intervenante 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 elle, l'ordonnance du 17 octobre 2024 a visé à prolonger l'application du degré de protection 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 degré de protection 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 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. Il n'existe dès lors 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 manque de pertinence car ces valeurs et recommandations 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. Elle indique, en outre, que cette logique a été confirmée par un arrêt de la Cour d'appel de Liège relatif aux nuisances sonores découlant des activités de l'aéroport de Liège-Bierset. La Cour d'appel a indiqué qu'un recul ne pouvait être que concret et non théorique. Ces nuisances avaient en outre justifié le dépôt d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. La partie intervenante indique que, dans ce cadre (arrêt n° 189/2005 du 14 décembre 2005, ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.189), la Cour a considéré que, malgré un rétrécissement des zones reprises dans le nouveau Plan d'exposition au bruit, la perspective que le régime anti-nuisances sonores puisse, à terme, permettre de retrouver le degré de protection initialement prévu rendait infondée toute allégation de recul. Selon la partie intervenante, cette jurisprudence est transposable en l'espèce.

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.2.2. 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 intervenante cite à titre d'illustration le fait que, même dans les communes les plus touchées par la mauvaise qualité de l'air, les concentrations de dioxyde d'azote, de particules fines PM_{10} et de particules fines $PM_{2,5}$ respectent actuellement les valeurs européennes, et même, en certains endroits, les normes de 2030. Elle 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 sur 372 villes européennes. D'ailleurs, Bruxelles n'est pas la seule ville où le calendrier d'une zone de basses émissions a dû être modifié. La partie intervenante relève que la ville de Paris a également reporté la mise en place de l'échéancier initial de l'année 2025, par ailleurs moins strict que celui qui prévaut à Bruxelles. Troisièmement, l'augmentation du degré de protection ne dépend pas uniquement du transport routier, mais aussi des industries, des systèmes de chauffage et de refroidissement, de la production d'énergie, des travaux de construction, des navires à quai et de l'agriculture. 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.2.3. S'il fallait constater un recul significatif, la partie intervenante soutient que ce dernier est raisonnablement justifié. Comme 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. Dans une étude réalisée en juillet 2025, Bruxelles Mobilité a souligné que la voiture est à la fois une nécessité et une réelle contrainte économique pour de nombreuses familles bruxelloises. Selon la partie intervenante, cette étude établit un lien clair entre la possession d'une voiture par certains ménages et leur niveau de privation. En effet, même si l'étude souligne que ces ménages ne sont pas considérés comme les plus précarisés en termes de revenus disponibles, la pression que constitue la possession d'une voiture peut mener à un état de privation. Pour la partie intervenante, la zone de basses émissions aggrave cet état. Un autre rapport datant de juillet 2025, rédigé par la médiatrice de la Région de Bruxelles-Capitale, recommande de remettre au centre de la réflexion la perspective des usagers de la LEZ, en particulier ceux qui présentent un profil socio-économique vulnérable. L'ordonnance attaquée s'insère pleinement dans ces recommandations. 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 de surcroît 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'incidence 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'incidence 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 ainsi d'éviter un enclavement économique, qui 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. L'étude de Bruxelles Mobilité de juillet 2025, précitée, démontre que les Wallons sont nombreux à se rendre quotidiennement à Bruxelles, et elle souligne en outre que l'échéancier initialement prévu pour 2025 peut causer un stress financier pour ces ménages. 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 à l'égard 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.

A.3.1. En ce qui concerne l'existence d'un recul, les parties requérantes répondent tout d'abord que la phase initialement prévue pour le 1er janvier 2025 est bel et bien entrée en vigueur. Toute autre interprétation serait contraire à la loi. L'ensemble des mesures et des interdictions prévues dans l'arrêté du 25 janvier 2018 ont ainsi

acquis force obligatoire et se sont imposées à la collectivité dès son entrée en vigueur, le 2 février 2018. Par conséquent, les seuils en question constituaient, à ce titre, et depuis cette date, le degré de protection offert et garanti par la législation et la réglementation. Selon les parties requérantes, l'argument qui consiste à postuler qu'une garantie future n'existe pas revient à vider de leur substance de nombreuses législations en matière d'environnement. À suivre la partie intervenante, le caractère échelonné de l'exercice des droits accordés aux citoyens ne peut fonder un recul. Cela signifie que même la suppression d'un objectif final ne pourrait jamais être constitutive d'un recul. Les parties requérantes soutiennent qu'une telle interprétation restrictive va manifestement à l'encontre des principes qui guident les droits économiques, sociaux et culturels, tels qu'appliqués par la section de législation du Conseil d'État dans son avis sur la proposition d'ordonnance attaquée. Enfin, les parties requérantes contestent la référence à l'arrêt de la Cour relatif à la lutte contre le bruit, qui n'est pas transposable au cas d'espèce. En effet, la Cour avait alors insisté sur le contexte particulier du décret attaqué, soulignant une volonté d'adaptation à la réalité du terrain et mettant en avant des mesures compensatoires. Le législateur décrétal s'était d'ailleurs appuyé sur de nombreuses études sérieuses, relevées par la Cour. Les parties requérantes soulignent qu'à l'inverse, pour la zone de basses émissions, aucune mesure compensatoire, aucune mesure d'adaptation ni aucun fondement sur des données avérées ne sont à constater.

A.3.2. En ce qui concerne le caractère significatif du recul, les parties requérantes contestent l'intégralité des arguments avancés par la partie intervenante.

En premier lieu, les parties requérantes réfutent les conséquences avancées relatives au fait que la prolongation ne serait que temporaire et de courte durée. Au contraire, toutes les études, dont celle de Bruxelles Mobilité, montrent que la phase 2025 de la zone de basses émissions était la plus importante pour améliorer la qualité de l'air. Il s'agit d'une phase déterminante aux conséquences significatives et irrémédiables, principalement en raison du fait qu'elle vise des véhicules à motorisation diesel particulièrement polluants, lesquels ont été concernés par la fraude à grande échelle connue sous le nom de « Dieselgate ». Les effets du maintien de ces véhicules sont immédiatement néfastes pour les personnes les plus fragiles, notamment les enfants, et constituent donc manifestement un recul significatif, selon les parties requérantes.

Par ailleurs, les parties requérantes allèguent que l'affirmation selon laquelle les autres phases de la zone de basses émissions ne seraient pas remises en cause doit être sérieusement mise en doute. Bruxelles Mobilité partage d'ailleurs ce doute et estime que le report de deux ans engendre de l'incertitude quant aux phases futures.

En deuxième lieu, en réponse à l'argument du caractère satisfaisant des normes actuelles par rapport aux standards européens, les parties requérantes rappellent que ces derniers constituent des normes minimales, largement en deçà des recommandations de l'OMS. Or, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même s'est engagé à atteindre ces dernières dans son Plan Air-Climat-Énergie. Ces normes européennes ne tiennent de surcroît pas compte des personnes les plus vulnérables. Par ailleurs, les parties requérantes insistent sur le fait que la prudence est de mise puisque le système de mesure des polluants atmosphériques est lacunaire, selon elles. Contrairement à ce que soutient la partie intervenante, les parties requérantes affirment qu'en réalité, les normes de 2030 sont très peu respectées à l'heure actuelle et que les recommandations de l'OMS ne le sont pas du tout. En tout état de cause, cela n'a aucune pertinence pour déterminer l'existence d'un recul significatif, puisqu'il s'agit, selon la jurisprudence de la Cour, de prendre en compte le degré de protection existant, quelles que soient les qualités de ce standard.

Enfin, en troisième lieu, les parties requérantes contestent l'utilisation d'autres facteurs de pollution de l'air par la partie intervenante. Non seulement les autres secteurs cités, contributeurs de pollution, ont une incidence très faible à Bruxelles, mais les études scientifiques déjà mentionnées démontrent à suffisance que la zone de basses émissions contribue significativement à la réduction des niveaux de polluants dans l'air.

A.3.3. En ce qui concerne la justification du recul, les parties requérantes précisent tout d'abord qu'elles n'ont jamais critiqué le processus d'élaboration formelle de l'ordonnance ni sa motivation formelle. Elles se contentent de souligner le fait qu'une mesure qui opère un recul significatif du degré de protection offert doit pouvoir être justifiée, ce qui comprend la justification de la proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Or, les « difficultés économiques » avancées ne trouvent aucun fondement objectif et documenté. Ainsi, selon les parties requérantes, le chiffre de 35 000 voitures visées par le report de l'échéancier initial est trop vague et ne dit rien du profil socio-économique des propriétaires de ces véhicules. Les propos du ministre de l'Environnement dans les travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 octobre 2024 permettent au contraire de

douter du nombre important de véhicules véritablement visés. Les parties requérantes rappellent à cet égard que seuls 44,34 % des ménages bruxellois disposent d'une voiture. Ensuite, les parties requérantes font valoir qu'aucune mesure alternative n'a été réellement envisagée. Ainsi, s'il n'est pas contesté que la voiture est à la fois une nécessité et une réelle contrainte socio-économique, le législateur a néanmoins utilisé des moyens drastiques et disproportionnés pour protéger les personnes vulnérables. Les parties requérantes rappellent que le test de nécessité fait partie de la jurisprudence de la Cour en matière de recul au regard de l'article 23 de la Constitution. La présence d'une autre proposition d'ordonnance, beaucoup plus ciblée, démontre que l'objectif aurait pu être atteint sans procéder à un tel recul du degré de protection du droit à la santé. La partie intervenante se contente à cet égard d'indiquer que l'alternative n'a pas été retenue, sans autre commentaire. De plus, les parties requérantes contestent le recours aux deux documents mentionnés par la partie intervenante, à savoir, d'une part, le rapport de la médiatrice et, d'autre part, l'étude de Bruxelles Mobilité de juillet 2025. Le premier précise déjà qu'il ne vise aucunement à remettre en question l'existence de la zone de basses émissions mais insiste sur la mise en place des mesures de soutien spécifiques pour certaines catégories de personnes. Or, aucune de ces mesures n'a été mise en place par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Quant à l'étude de juillet 2025, elle conforte en réalité les critiques émises par les parties requérantes selon lesquelles la mesure attaquée ne tient pas compte du public le plus défavorisé. L'étude indique qu'il n'existe aucune étude portant sur les ménages motorisés en situation de privation en Région de Bruxelles-Capitale. Selon les parties requérantes, là où l'étude de Bruxelles Mobilité appuie le plus leur analyse, c'est lorsqu'elle invite le Gouvernement à prévoir des aménagements spécifiques et préconise des mesures ciblées. Force est de constater que ces dernières n'ont jamais été examinées par le législateur. Enfin, la partie intervenante ne fait aucun cas du fait que c'est dans les quartiers les plus précarisés que les ménages possèdent le moins de véhicules. En tout état de cause, le report de la mesure n'induit aucunement que les usagers disposeront de plus de facilité dans l'avenir pour accéder à des véhicules bon marché.

A.4.1. La partie intervenante réplique que l'absence de recul ne fait aucun doute.

À cet égard, et à la suite de l'arrêt de suspension n° 115/2025 du 11 septembre 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115), elle reconnaît que l'ordonnance du 17 octobre 2024 a semé le doute, mais ni les parties requérantes ni la Cour ne contestent qu'elle avait pour but de reporter l'échéancier initial de 2025. Tant l'administration que les médias et la société civile l'ont compris en ces termes et ont agi en fonction. Par son arrêt de suspension, la Cour fait donc fi de la volonté du législateur. De plus, la Cour part d'un constat erroné en ce qui concerne le degré de protection élevé, puisque celui-ci n'a jamais été appliqué en pratique. Il ne l'aurait même pas été en droit, au vu de l'existence de la période de latence et de la période transitoire. En conséquence, aucun degré de protection ne s'est matérialisé au 1er janvier 2025.

La partie intervenante conteste ensuite l'argument des parties requérantes qui fait exister le degré de protection en 2018 en insistant sur la divergence vis-à-vis du calendrier. Ce qui compte, en réalité, c'est le degré de protection offert par la législation. Or la phase 2025 n'était pas en vigueur en 2018. Si une réalisation progressive peut être visée, elle n'a pas pour conséquence qu'un calendrier fixé à un moment déterminé ne puisse plus jamais être temporisé ou modifié dans l'avenir. En tout état de cause, la réalisation progressive du droit à la santé et à un environnement sain n'est pas remise en cause par l'ordonnance attaquée. Par ailleurs, en ce qui concerne l'arrêt n° 189/2005, précité, la partie intervenante note que, si certains facteurs existaient que les parties requérantes considèrent comme des compensations, la Cour n'en fait jamais un élément déterminant de son raisonnement. Quant à l'existence, dans le cadre de cette précédente affaire, d'études sérieuses, elle ne peut justifier l'annulation demandée en l'espèce puisque l'ordonnance attaquée est, elle aussi, fondée sur des études sérieuses.

A.4.2. La partie intervenante réplique que le recul, s'il devait être constaté, n'est pas significatif. En effet, l'objectif final n'est pas remis en cause. S'agissant des normes de l'OMS, la partie intervenante rappelle qu'elles ne sont pas contraignantes et que si l'échéancier initial avait été maintenu, elles n'auraient pas été atteintes non plus. Par ailleurs, on ne peut soutenir que le *statu quo* durant deux ans renverserait les effets continus et progressifs initiés et déjà en cours. À cet égard, la qualité de l'air s'est déjà grandement améliorée à Bruxelles. Enfin, la partie intervenante ne conteste pas le fait que la phase 2025 soit particulièrement importante. Néanmoins, l'ordonnance attaquée ne porte pas sur ce jalon proprement dit, mais bien sur son report. Pendant deux ans, les Bruxellois continueront à bénéficier d'autres mesures visant à l'amélioration de la qualité de l'air, comme les normes sur les

chaudières ou le renforcement des transports alternatifs. Enfin, la partie intervenante souligne que la LEZ a déjà organiquement un effet d'accélération du renouvellement du parc automobile.

A.4.3. La partie intervenante réplique que si le recul devait être considéré comme significatif, il est en tout état de cause justifié. Ainsi, réagissant à l'arrêt de suspension, la partie intervenante soutient que la Cour n'est pas compétente pour juger du processus d'élaboration d'un texte de loi, ni pour apprécier si l'adoption de ce texte aurait dû être précédée de consultations, d'études ou d'expertises. Il serait déraisonnable d'exiger la production d'une étude scientifique portant précisément sur la phase 2025. Nonobstant, plusieurs éléments justifient le compromis que constitue l'ordonnance attaquée. Plusieurs études françaises ont montré que les ménages très vulnérables sont plus touchés par la LEZ que les autres. Comme il ressort de l'étude de Bruxelles Mobilité de 2025, déjà citée, la voiture est, pour les familles en état de privation, à la fois une forte contrainte socio-économique et un besoin. Ces considérations sont relayées abondamment par les médias. La partie intervenante indique enfin que les prix moyens des véhicules, y compris d'occasion, n'ont cessé d'augmenter entre 2020 et 2024.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la partie intervenante affirme qu'aucune alternative efficace n'existait. Le report de l'échéancier de 2025 est en soi déjà une alternative à la suppression de celui-ci. Le report était en effet la solution la plus opérationnelle au vu de l'urgence, à savoir le laps de temps très court entre les élections de 2024 et la date du 1er janvier 2025. La partie intervenante allègue que des mesures ciblées auraient été inefficaces, d'autant que les parties requérantes n'indiquent aucun exemple concret de ce qu'elles auraient pu être. Enfin, la partie intervenante réitère le fait que d'autres mesures, notamment en ce qui concerne la mobilité douce, continuent à être mises en place à Bruxelles.

- 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).

B.3. Par son arrêt n° 115/2025 du 11 septembre 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115), la Cour a suspendu l'ordonnance attaquée.

Quant au moyen unique

B.4. Les parties requérantes prennent un moyen unique 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.5.1. 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.5.2. 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.5.3. 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.5.4. 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.6.1. Contrairement à ce que soutient la partie intervenante, l'entrée en vigueur de la phase 2025 de la zone de basses émissions a bien eu lieu, nonobstant la volonté du législateur ordonnanciel de la différer qui sous-tend l'ordonnance du 17 octobre 2024 et bien que l'administration ait, dans les faits, considéré que l'échéance avait été reportée. 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. De plus, le degré de protection offert par la législation applicable, au sens de l'article 23 de la Constitution, ne disparaît pas au motif que cette législation contient des dispositions, telles que la période de latence et la période de transition, qui visent à en atténuer la portée pour un temps limité.

B.6.2. Sous l'effet de 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 véhicules à motorisation diesel Euro 5 (immatriculés entre le 1er janvier 2011 et le 31 août 2015) et des véhicules à motorisation essence, LPG et CNG Euro 2 (immatriculés 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.7.1. 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.7.2. 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.7.3. 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, au cours de 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'incidence, de 2022 à 2025, serait la plus importante sur les routes à forte circulation.

B.7.4. Partant, le rétablissement de l'autorisation de circulation, dans la zone de basses émissions, 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.7.5. Ce recul est d'autant plus significatif à la lumière de la revue de la littérature scientifique faite par l'institution publique Sciensano, dont il ressort que de nombreuses études démontrent les effets négatifs de la pollution de l'air sur la santé, en particulier pour la catégorie de personnes vulnérables dont relèvent les enfants (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/qualite-de-lair). Quand bien même serait-il limité 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 des personnes déjà sérieusement affectées par la pollution de l'air qui se trouvent sur le territoire concerné.

B.8.1. 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 :

« 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.8.2. 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 du 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 relèvent les parties requérantes, le régime en vigueur permettait déjà une certaine flexibilité pour les usagers les plus dépendants de leur véhicule, notamment par le biais d'un système de dérogations à la restriction au droit d'accès à la ou aux zones de basses émissions, en fonction de la nature, du type et de l'utilisation du véhicule à moteur concerné et en fonction de critères socio-économiques, ainsi qu'en cas de situations exceptionnelles et limitées dans le temps (article 8 de l'arrêté du 25 janvier 2018), mais aussi par le biais d'un système de « pass » d'une journée qui donne accès à la zone (article 6 du même arrêté).

Contrairement à ce que soutient la partie intervenante, le moyen n'est pas dirigé contre l'absence de mesures qui auraient dû entourer la préparation de l'ordonnance attaquée. La Cour n'est pas compétente pour juger que l'adoption d'une norme législative aurait dû être précédée de consultations, d'études ou d'expertises, mais elle peut tenir compte de telles informations dans son examen de l'ordonnance attaquée au regard de l'article 23 de la Constitution.

B.8.3. Par ailleurs, comme le relèvent les parties requérantes et comme il ressort de nombreuses études, notamment de l'Observatoire précité, la catégorie de 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. L'étude, mentionnée par la partie intervenante, que Bruxelles Mobilité a réalisée en juillet 2025, dont l'objet est l'analyse de la dépendance à la voiture et de la précarité dans la capitale, a précisément recommandé de procéder à des « aménagements spécifiques » (Bruxelles Mobilité, juillet 2025, *Dépendance à la voiture et précarité à Bruxelles*, p. 45). Selon cette étude, il est possible de délimiter des publics cibles, sachant qu'en « Région bruxelloise, 5,7 % des ménages sont motorisés tout en se trouvant en situation de privation » (*ibid.*, p. 47). Compte tenu de ce qui est dit en B.8.2, l'urgence invoquée, à savoir le laps de temps très court entre les élections de 2024 et la date du 1er janvier 2025, ne peut en soi suffire à justifier l'absence de mesures d'aménagement spécifiques.

La mesure généralisée attaquée permet par conséquent à un grand nombre de personnes de continuer à émettre des polluants qui affecteront en premier lieu les personnes qu'elle vise pourtant à protéger. Sur ce point, le simple renvoi à la succession des crises sanitaire, énergétique et inflationniste ne permet pas de justifier une telle incidence disproportionnée de la modification mise en œuvre. L'évocation d'une adhésion citoyenne ne peut pas davantage servir à justifier une mesure qui porte atteinte aux droits d'une certaine catégorie de la population.

B.8.4. Compte tenu de ces éléments, l'argument tiré de la protection des ménages à plus faibles revenus ne justifie pas 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.9. 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 saurait 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.10. Le moyen unique est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

annule 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 décembre 2025.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Pierre Nihoul