

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.966 du 30 juin 2020

A. 224.902 /XV-3704

En cause : XXXX,
 ayant élu domicile
 XXXX

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS et
Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mars 2018, XXXX demande l'annulation de « l'arrêté du 25 janvier 2018 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création d'une zone de basses émissions, publié au Moniteur belge du 2 février 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Elisabeth Willemart, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse demande le maintien des effets de l'acte attaqué.

La partie requérante a, dans son dernier mémoire, fait valoir ses observations écrites sur la demande de maintien des effets.

L'auditeur a déposé un rapport complémentaire sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par une ordonnance notifiée par un courrier électronique du 26 mai 2020 en application de l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, prolongé par les arrêtés des 4 et 18 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juin 2020 à 15 heures.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Mme XXXX, comparaisant en personne, et M^{es} Ivan-Serge Brouhns et Guillaume Possoz, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Elisabeth Willemart, premier auditeur, a été entendue en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Rétroactes

1. La politique de l'Union européenne, en matière de protection de l'environnement, est fondée sur les articles 191 à 193 du Traité du 25 mars 1957 sur le Fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE) lesquels disposent comme suit :

« TITRE XX ENVIRONNEMENT
Article 191 (ex-article 174 TCE)

1.

La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

[...]

Article 192 (ex-article 175 TCE)

1.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191.

[...]

4.

Sans préjudice de certaines mesures adoptées par l'Union, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.

[...]

Article 193 (ex-article 176 TCE)

Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission ».

2. La réglementation européenne en matière de qualité de l'air, pertinente pour l'examen du présent recours, réside essentiellement dans la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe .

Cette directive vise les concentrations de polluants dans l'air ambiant. Elle comporte trois dimensions principales.

Elle tend, tout d'abord, à « définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble » (Article premier, « Objet », 1) de la directive 2008/50/CE, précitée).

À cet égard, la directive distingue pour chaque polluant, une « valeur cible », c'est-à-dire « un niveau fixé dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans la mesure du possible sur une période donnée » (article 2, « Définitions », 9) de la directive précitée) et une « valeur limite », c'est-à-dire « un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint » (article 2, « Définitions », 5) de la directive précitée).

Les valeurs limites des deux polluants principalement concernés par la mise en place de la zone de basses émissions de Bruxelles sont les suivantes :

« Dioxyde d'azote

Une heure	200 µg/m ³ , à ne pas dépasser plus de 18 fois	50 % le 19 juillet 1999, diminuant le 1 ^{er}	1 ^{er} janvier 2010
-----------	---	---	------------------------------

	par année civile	janvier 2001, puis tous les douze mois par tranches annuelles égales, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	
Année civile	40 µg/m ³	50 % le 19 juillet 1999, diminuant le 1 ^{er} janvier 2001 puis tous les douze mois par tranches annuelles égales, pour atteindre 0 % au 1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010

PM₁₀

Un jour	50µg/m ³ , à ne pas dépasser plus de 35 fois par année civile	50 %	- (¹)
Année civile	40µg/m ³	20 %	- (¹)

(¹) En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 » (Annexe XI à la directive 2008/50/CE).

La directive 2008/50/CE, précitée, vise, ensuite, à « évaluer la qualité de l'air ambiant dans les États membres sur la base de méthodes et de critères communs » (Article premier, 2), de la directive précitée).

À cet égard, elle impose aux États membres d'établir des « zones » et des « agglomérations » sur l'ensemble de leur territoire et d'évaluer la qualité de l'air dans toutes les zones et agglomérations (article 4), conformément aux prescriptions de son chapitre II et de ses annexes (système d'évaluation, critères d'évaluation, points de prélèvements, méthodes de référence pour les mesures).

Elle vise, enfin, à « préserver la qualité de l'air ambiant, lorsqu'elle est bonne, et à l'améliorer dans les autres cas » (article premier, 5), de la directive précitée).

La gestion de la qualité de l'air doit être effectuée dans toutes les zones et agglomérations, conformément à son chapitre III et à ses annexes. En ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'air, l'instrument principal est le plan « énonçant des mesures visant à atteindre les valeurs limites ou valeurs cibles ».

L'article 23 de la directive dispose, à ce sujet comme suit :

« 1. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou

agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV.

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

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

Lorsque des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être élaborés ou mis en œuvre pour plusieurs polluants, les États membres élaborent et mettent en œuvre, s'il y a lieu, des plans intégrés relatifs à la qualité de l'air couvrant tous les polluants concernés.

2. Les États membres assurent, dans la mesure du possible, la cohérence avec les autres plans requis au titre des directives 2001/80/CE, 2001/81/CE et 2002/49/CE en vue de la réalisation des objectifs environnementaux pertinents ».

Il appartient donc aux États membres de définir les mesures propres à améliorer la qualité de l'air dans les zones et agglomérations concernées par un dépassement des valeurs limites. Le droit européen n'apporte, à cet égard, aucune uniformisation.

Tout-au-plus, l'annexe XV de la directive énonce-t-elle au titre des « informations devant figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air locaux, régionaux ou nationaux destinés à améliorer la qualité de l'air ambiant », les « mesures de lutte contre la pollution atmosphérique dont la mise en œuvre a été envisagée aux niveaux local, régional ou national appropriés pour atteindre les objectifs de qualité de l'air ». Parmi ces mesures, figurent les « mesures destinées à limiter les émissions dues aux transports grâce à la planification et à la gestion du trafic (y compris taxation en fonction de la congestion de la circulation, adoption de tarifs de stationnement différenciés et autres incitations économiques, établissement de « zones à faibles émissions ») ».

3. L'exposé des motifs du projet d'ordonnance « 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 de la transposition de la directive (UE) 2018/410 devenu l'ordonnance du 19 mars 2020 » cite également la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.

Cette directive « vise à limiter les émissions des polluants acidifiants et eutrophisants et des précurseurs de l'ozone afin d'améliorer dans la Communauté la protection de l'environnement et de la santé humaine contre les risques d'effets nuisibles provoqués par l'acidification, l'eutrophisation des sols et l'ozone au sol, et de se rapprocher de l'objectif à long terme consistant à ne pas dépasser les niveaux et

charges critiques et à protéger efficacement tous les individus contre les risques connus pour la santé dus à la pollution de l'air en fixant des plafonds nationaux d'émission avec pour référence les années 2010 et 2020 et en procédant à des révisions successives comme prévu aux articles 4 et 10 » (article premier, « Objectifs » de la directive 2001/81/CE précitée).

Son article 4, toujours en vigueur, dispose ce qui suit :

- « 1. Les États membres limitent, pour la fin de l'année 2010 au plus tard, leurs émissions nationales annuelles de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x), de composés organiques volatils (COV) et d'ammoniac (NH₃) à des quantités ne dépassant pas les plafonds d'émission fixés à l'annexe I, compte tenu de toute modification apportée par les mesures communautaires adoptées à la suite des rapports visés à l'article 9.
2. Les États membres veillent à ce que les plafonds d'émission fixés à l'annexe I ne soient pas dépassés durant quelque année que ce soit après 2010 ».

L'annexe précitée fixe, pour la Belgique, les plafonds d'émissions suivants :

«

Plafonds d'émission nationaux pour le SO ₂ , les NO _x , les COV et le NH ₃ , à atteindre d'ici à 2010				
Pays	SO ₂ Kilotonnes	NO _x Kilotonnes	VOC Kilotonnes	NH ₃ Kilotonnes
Belgique	99	176	139	74

»

4. La Commission européenne a entamé des procédures d'infraction contre de nombreux États membres, dont la Belgique, pour violation de la directive 2008/50/CE, précitée.

Ces procédures sont résumées comme suit, dans une communication de la Commission du 17 mai 2018 :

- « Situation actuelle
- En ce qui concerne les particules fines, les valeurs limites fixées par l'UE s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2005. Les concentrations de ces particules dans l'atmosphère continuent de dépasser ces valeurs dans une grande partie de l'Europe, des dépassements ayant été observés dans 19 des 28 États membres. Selon les données les plus récentes, 19 % de la population urbaine de l'UE ont été exposés à des niveaux de particules fines supérieurs à la valeur limite journalière de l'UE et environ la moitié de cette population a été exposée à des concentrations dépassant les recommandations, plus strictes, de l'Organisation mondiale de la santé.
- La Commission européenne a engagé des procédures d'infraction pour dépassement persistant des valeurs limites de particules fines (PM₁₀) contre 16 États membres (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Portugal, Pologne, Roumanie, Suède, Slovaquie et Slovénie).

La Cour de justice de l'Union européenne a déjà rendu des arrêts, en 2017 et 2018, concernant deux des pays où sont constatés les plus graves dépassements de particules fines en Europe, à savoir la Bulgarie et la Pologne. Ces arrêts confirment l'avis de la Commission européenne selon lequel les États membres concernés doivent prendre des mesures plus efficaces pour limiter le plus possible la durée de ces dépassements.

En outre, une procédure d'infraction liée à des dépassements de la valeur limite pour le dioxyde de soufre a été engagée contre la Bulgarie. Étant donné que la pollution par le dioxyde de soufre est principalement causée par l'industrie, les progrès accomplis pour réduire les émissions de particules fines devraient aussi avoir des effets positifs en ce qui concerne le dioxyde de soufre.

En ce qui concerne le dioxyde d'azote, les valeurs limites fixées par l'UE s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2010. La valeur limite annuelle continue d'être largement dépassée dans toute l'Europe, des dépassements ayant été observés dans 22 des 28 États membres. Selon les données les plus récentes, 9 % de la population urbaine de l'UE ont été exposés à des niveaux de dioxyde d'azote dépassant la valeur limite annuelle.

À ce jour, des procédures d'infraction pour dépassement persistant des niveaux de dioxyde d'azote ont été engagées contre 13 États membres (Autriche, Belgique, République tchèque, Allemagne, Danemark, France, Espagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal et Royaume-Uni).

Mesures complémentaires

Le 30 janvier 2018, la Commission européenne a invité neuf États membres (Allemagne, France, Espagne, Hongrie, Italie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni), pour lesquels des procédures d'infraction étaient en cours concernant la pollution atmosphérique excessive due aux particules fines ou au dioxyde d'azote et pour lesquels l'étape suivante de la procédure était la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, à participer à un sommet sur la qualité de l'air organisé à Bruxelles.

L'objectif de ce sommet était d'inviter les États membres concernés à présenter des engagements contraignants supplémentaires en vue de la mise en œuvre de mesures rapides, efficaces et crédibles visant à s'attaquer à la source des dépassements actuels et à aboutir au respect des normes le plus rapidement possible dans toutes les agglomérations.

Après avoir évalué les informations complémentaires transmises par les États membres à la suite du sommet, la Commission européenne a conclu que les mesures adoptées ou prévues par six de ces États membres ne permettraient pas d'écourter le plus possible les périodes de dépassement comme l'exige la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Par conséquent, la Commission a décidé de former un recours contre ces États membres devant la Cour de justice.

Par ailleurs, il est essentiel d'assurer une surveillance appropriée de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire des États membres. Cette surveillance inclut, par exemple, la mise en place de points de prélèvement dans les zones où sont signalées les plus fortes concentrations de polluants auxquelles la population est susceptible d'être exposée pendant une période significative. À cet égard, lorsqu'il a été constaté que la surveillance et la transmission des informations recueillies n'étaient pas effectuées correctement et qu'aucune mesure visant à mettre en place des systèmes appropriés n'avait été prise, comme en Roumanie, en Slovaquie, en Belgique et au Luxembourg, la Commission a engagé des procédures d'infraction pour résoudre ce problème. Si les mesures qui s'imposent ne sont pas prises par les États membres concernés, la Commission passera à l'étape suivante de ces procédures » (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 mai 2018 – COM (2108) 330 final, pages 10 et 11).

La mise en demeure adressée le 28 avril 2016, à la Belgique, en ce qui concerne le dioxyde d'azote (NO₂) fait apparaître que c'est la situation de la Région de Bruxelles-Capitale qui a justifié la procédure d'infraction.

En substance, la Commission constate :

- que la Belgique ne respecte pas l'article 6 de la directive 2008/50/CE précitée, parce que la Région de Bruxelles-Capitale « n'a pas assuré que les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des renseignements sur les endroits des zones et agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée » ;
- que la Belgique ne respecte pas l'article 13 de cette directive, parce que « les valeurs limites annuelles de dioxyde d'azote (NO₂) continuent d'être dépassées depuis leur entrée en vigueur dans la zone de qualité de l'air Bruxelles [...] et que cette situation subsiste depuis au moins cinq années (de 2010 jusqu'en 2014 au moins) ;
- que « les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas adopté toutes les mesures appropriées pour répondre à l'exigence d'un plan requis dans le cas d'espèce par l'article 23, premier paragraphe, 2^{ème} alinéa, de la directive, et que l'indication dans la réponse à la demande EU Pilot reçue de la part des autorités de la Région de Bruxelles-Capitale de la date escomptée pour respecter les valeurs limites annuelles pour le NO₂ (2018 ou 2022) dans la zone de qualité de l'air Bruxelles [...] n'est ni fiable, vu les incertitudes qui entourent la prévision, ni acceptable vu que la valeur limite est contraignante depuis le premier janvier 2010 et qu'un retard de 8 années ou plus ne saurait être considéré comme "le plus court possible" au sens de la directive ».

5. Le 21 septembre 2016, des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale et une ASBL ayant pour objet la protection de l'environnement ont saisi le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles.

Leur demande vise, d'une part, à faire constater que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas respecté l'obligation d'installer des points de prélèvement, conformément à l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec son annexe III, section B, point 1, sous a), de manière à fournir, notamment, des données sur « les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations » des polluants visés par cette directive et, d'autre part, à enjoindre à la région d'installer des points de prélèvement aux endroits appropriés.

Le tribunal a décidé de surseoir à statuer et, par une décision du 15 décembre 2017, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes:

- « 1) L'article 4, paragraphe 3, et l'article 19, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, [TUE], lus en combinaison avec l'article 288, troisième alinéa, [TFUE], et les articles 6 et 7 de la directive [2008/50] doivent-ils être interprétés en ce sens que, lorsqu'il est allégué qu'un État membre n'a pas installé les points de prélèvement dans une zone conformément aux critères prévus à l'annexe III, section B, point 1, sous a), de la directive précitée, il appartient au juge national de rechercher, à la demande des particuliers directement concernés par le dépassement des valeurs limites visées à l'article 13, paragraphe 1^{er}, de ladite directive, si les points de prélèvement ont été installés conformément à ces critères et, si tel n'est pas le cas, de prendre à l'égard de l'autorité nationale toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que les points de prélèvements soient placés dans le respect de ces critères ?
- 2) Y a-t-il dépassement d'une valeur limite, au sens de l'article 13, paragraphe 1^{er}, et de l'article 23, paragraphe 1^{er}, de la directive [2008/50], dès que les résultats des mesures effectuées à un seul point de prélèvement visé à l'article 7 de cette directive permettent de constater qu'une valeur limite, fixée par l'annexe XI de cette directive pour la moyenne calculée par année civile, est dépassée ou n'y a-t-il dépassement dans ce sens-là que lorsque la moyenne des résultats des mesures de tous les points de prélèvement d'une zone donnée, au sens de [la même] directive, le fait apparaître ? »

La Cour de justice de l'Union européenne a répondu aux questions par un arrêt du 26 juin 2019 et a dit pour droit :

- « 1) L'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 19, paragraphe 1^{er}, second alinéa, TUE, lus en combinaison avec l'article 288, troisième alinéa, TFUE, et les articles 6 et 7 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, doivent être interprétés en ce sens qu'il appartient à une juridiction nationale, saisie d'une demande présentée à cet effet par des particuliers directement concernés par le dépassement des valeurs limites visées à l'article 13, paragraphe 1^{er}, de cette directive, de vérifier si les points de prélèvement situés dans une zone donnée ont été installés conformément aux critères prévus à l'annexe III, section B, point 1, sous a), de ladite directive et, si tel n'est pas le cas, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale compétente, toute mesure nécessaire, telle, si elle est prévue par le droit national, une injonction, afin que ces points de prélèvements soient placés dans le respect de ces critères.
- 2) L'article 13, paragraphe 1^{er}, et l'article 23, paragraphe 1^{er}, de la directive 2008/50 doivent être interprétés en ce sens que, pour constater le dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe XI de cette directive pour la moyenne calculée par année civile, il suffit qu'un niveau de pollution supérieur à cette valeur soit mesuré à un point de prélèvement isolé » (Cour de Justice de l'Union européenne, Affaire C-723/17, Careynest, pages 15 et 16).

6. La partie adverse expose comme suit la procédure d'adoption de l'acte attaqué.

- « 1. Avant sa modification par l'ordonnance du 7 décembre 2017, l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de l'Énergie (ci-après "le COBRACE") disposait comme suit :

“§ 1^{er}. 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. □

2. En 2015-2016, [en] exécution de l'article 1.4.1 du COBRACE, le gouvernement élabore un “Plan régional Air-Climat-Energie□, qu'il soumet au processus d'évaluation des incidences (rapport d'incidences sur l'environnement, enquête publique, déclaration environnementale).

3. Le 2 juin 2016, le Gouvernement adopte un avant-projet d'arrêté relatif à la création d'une zone de basses émissions [...], dont la note au gouvernement qui l'accompagne [...] fait référence au Plan régional Air-Climat-Energie adopté le même jour par le Gouvernement bruxellois, qui prévoit, en sa mesure 29, la création d'une zone de basses émissions régionale permanente.

Le gouvernement mentionne également une étude commanditée par Bruxelles Environnement en 2011 auprès du bureau Transport & Mobility Leuven (ci-après “l'étude TML 2011□, ...), qui comporte une analyse comparative des différentes zones de basses émissions en Europe, d'une part, et une analyse des modalités et impacts de l'instauration d'une zone de basses émissions en Région de Bruxelles-Capitale (zone géographique à choisir, critères d'accès, impacts sur la mobilité et l'environnement en fonction de la zone, aspects socio-économiques) qui conclut à l'intérêt d'instaurer une zone de basses émissions régionale permanente limitant la circulation aux véhicules diesel euro 5 (et plus) et aux véhicules essence euro 2 (et plus).

Enfin, pour compléter le dispositif, le gouvernement indique qu'il y a lieu :

- d'adopter une ordonnance de modification du COBRACE pour le volet “sanctions□ ;

- de commanditer une étude pour analyser les impacts opérationnels de mise en œuvre de la zone de basses émissions en Région bruxelloise, entre autres une externalisation de sa mise en œuvre. Cette étude doit notamment porter sur “l'identification du système de caméras intelligentes, les critères et conditions de dérogation, les mesures accompagnantes, une analyse des coûts, l'établissement d'un plan de communication, etc.□ [...].

4. Le Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale remettent leur avis respectivement le 13 juillet 2016 et le 7 juillet 2016 [...].

L'avant-projet est adopté par le gouvernement en deuxième lecture le 6 octobre 2016 [...].

5. L'étude opérationnelle commanditée à TML suite à la décision du 2 juin 2016 fait l'objet de plusieurs états d'avancement mentionnés dans une note au gouvernement du 19 juillet 2017 [...].

Parallèlement, un avant-projet d'ordonnance modificatrice du COBRACE en ce qui concerne l'encadrement de la zone de basses émissions est approuvé par le gouvernement et transmis à la section de législation [...] [du Conseil d'État] pour avis le 1^{er} juin 2017.

L'étude opérationnelle est finalisée par le bureau Transport & Mobility Leuven le 9 août 2017 (ci-après “l'étude TML 2017□, ...).

6. Eu égard à la modification de sa base ordonnantielle, le gouvernement décide de reprendre les principes généraux de cet avant-projet d'arrêté et de les intégrer dans un nouvel avant-projet d'arrêté de mise en œuvre du COBRACE modifié, afin de pouvoir incorporer, entre autres, les aspects de contrôle et de poursuite des contrevenants, les dérogations, la période transitoire et de latence ainsi que certains éléments issus de l'étude opérationnelle concernant les mesures d'accompagnement.

Un nouvel avant-projet est adopté en première lecture le 14 septembre 2017 [...]. La note au gouvernement confirme que cet avant-projet a essentiellement pour objet d'apporter plusieurs modifications à l'avant-projet adopté le 6 octobre 2016, qui demeure donc bien la base du nouvel avant-projet adopté par le gouvernement [...].

7. Par [une] ordonnance du 7 décembre 2017 modifiant l'ordonnance portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, les dispositions du COBRACE relatives à la zone de basses émissions sont modifiées et complétées pour fixer les aspects du dispositif liés au contrôle, à la surveillance et à l'éventail des sanctions. La matière est désormais encadrée par les articles 3.2.16 à 3.2.27 du COBRACE.

Le nouvel article 3.2.16 de ce Code se lit désormais comme suit :

“ § 1^{er}. 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 coût 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. □

8. Le 25 janvier 2018, le gouvernement adopte définitivement l'acte attaqué [...].».

7. Tel qu'il était en vigueur au moment où la requête a été introduite, l'acte attaqué disposait comme il suit:

« Chapitre I : Définitions

Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté on entend par :

- 1° Code: l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie;
- 2° Bruxelles Fiscalité : Service public régional de Bruxelles Fiscalité;
- 3° CIRB : Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise;
- 4° Véhicules à moteur de la catégorie M : les véhicules à moteurs relevant de la catégorie M, visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968;
- 5° Véhicules à moteur de la catégorie N₁: les véhicules à moteurs relevant de la catégorie N₁, visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968;
- 6° Véhicules à usages spéciaux : les véhicules à usages spéciaux visés à l'article 1^{er}, § 9, de l'arrêté royal du 15 mars 1968;
- 7° Euronorme I, II, III, IV, V, VI ou EEV : la norme applicable aux véhicules des catégories M₃ répondant aux normes d'émissions, visées dans les directives européennes 88/77/CEE et 2005/55/CE et dans le règlement (CE) n° 595/2009;
- 8° Euronorme 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6d-TEMP ou 6d : la norme applicable aux voitures particulières et véhicules utilitaires légers répondant aux normes d'émission correspondantes, visées dans la directive 70/220/CEE et dans les règlements (CE) n° 715/2007 et 136/2014;
- 9° Gaz naturel : gaz naturel liquéfié ou comprimé;
- 10° Arrêté royal du 15 mars 1968 : l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité;
- 11° Ring : voirie publique classée dans la catégorie des autoroutes et dénommée "Ring de Bruxelles" par l'arrêté royal du 15 mai 1981 soumettant l'autoroute "Ring de Bruxelles" au régime institué par la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes;
- 12° Élévateur à fauteuil roulant : un système élévateur monté dans ou au véhicule, qui est utilisé en vue de monter le fauteuil roulant ensemble avec son utilisateur dans le véhicule;
- 13° Pass LEZ d'une journée: une autorisation payante donnant à un véhicule à moteur spécifique l'accès à la zone de basses émissions et qui n'est valable que le jour calendrier pour lequel le pass d'une journée a été acheté, jusqu'à 6h00 le lendemain;
- 14° caméra ANPR : caméra qui reconnaît automatiquement les plaques d'immatriculation;
- 15° Véhicule électrique : véhicule propulsé uniquement par un moteur électrique;
- 16° Véhicule qui fonctionne à l'hydrogène : véhicule utilisant l'hydrogène comme seule source d'énergie.

Art. 2. Pour l'application du présent arrêté les véhicules suivants sont assimilés aux véhicules fonctionnant avec un moteur à essence:

- 1° Les véhicules fonctionnant au LPG;
- 2° Les véhicules fonctionnant au bioéthanol.

Art. 3. Pour l'application du présent arrêté les véhicules hybrides des catégories M et N₁ sont traités comme les autres véhicules à moteur des catégories M et N₁.

CHAPITRE 2. - Détermination et accès aux zones de basses émissions

Art. 4. § 1^{er} En exécution de l'article 3.2.16 du Code, il est créé une zone de basses émissions au sens du présent arrêté sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale qui comprend le territoire de l'arrondissement administratif de "Bruxelles-Capitale" à l'exclusion des autoroutes et hormis sur les tronçons de voirie désignés "le Ring" en Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2 Les voies d'accès vers certains parkings de transit, ainsi que celles permettant de rejoindre le Ring pour le trafic venant de l'extérieur de la zone, telles que déterminées en annexe 2, sont exclues de la zone de basses émissions.

§ 3 Sans préjudice de l'article 5, cette zone de basses émissions est, conformément à l'article 3.2.16, § 1^{er} du Code, permanente et s'applique à tout véhicule utilisant la voie publique dans ladite zone, immatriculé en Belgique ou à l'étranger.

Art. 5. § 1^{er} L'accès à la zone de basses émissions est autorisé pour :

1° les véhicules à moteur autres que ceux répondant aux catégories M et N₁, ainsi que la catégorie de véhicules N₁ avec le code carrosserie BC visé à l'article 1^{er}, 2 de l'arrêté royal du 15 mars 1968;

2° les véhicules électriques et les véhicules fonctionnant à l'hydrogène;

3° les véhicules à moteur des catégories M et N₁ qui remplissent les conditions suivantes:

a) à partir du 1^{er} janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2018, l'un des types de véhicules à moteur suivants :

1) les véhicules dont le moteur diesel répond au moins à l'euronorme II ou 2;

2) les véhicules avec moteur à essence ou au gaz naturel;

b) à partir du 1^{er} janvier 2019 jusqu'au 31 décembre 2019, l'un des types de véhicules à moteur suivants :

1) les véhicules dont le moteur diesel répond au moins à l'euronorme III ou 3;

2) les véhicules dont le moteur à essence ou au gaz naturel répond au moins à l'euronorme II ou 2;

c) à partir du 1^{er} janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2021, l'un des types de véhicules à moteur suivants :

1) les véhicules dont le moteur diesel répond au moins à l'euronorme IV ou 4;

2) les véhicules dont le moteur à essence ou au gaz naturel répond au moins à l'euronorme II ou 2;

d) à partir du 1^{er} janvier 2022 jusqu'au 31 décembre 2024, l'un des types de véhicules à moteur suivants :

1) les véhicules dont le moteur diesel répond au moins à l'euronorme V ou 5, 5a ou 5b;

2) les véhicules dont le moteur à essence ou au gaz naturel répond au moins à l'euronorme II ou 2;

e) à partir du 1^{er} janvier 2025, l'un des types de véhicules à moteur suivants:

1) les véhicules dont le moteur diesel répond au moins à l'euronorme VI ou 6;

2) les véhicules dont le moteur à essence ou au gaz naturel répond au moins à l'euronorme III ou 3.

4° les véhicules à moteur suivants :

a) les véhicules à usage spéciaux au sens du Code de la route qui répondent à la définition d'auto-caravane;

b) les véhicules prioritaires, visés à l'article 37 du Code de la route;

c) les véhicules des forces armées;

d) les véhicules adaptés au transport de personnes handicapées, pour lesquels une approbation d'adaptation d'un véhicule a été délivrée par l'instance publique compétente et dont le titulaire de la plaque d'immatriculation ou une personne, domiciliée à l'adresse du titulaire de la plaque d'immatriculation, est titulaire de la carte spéciale, visée à l'article 27.4.3 du Code de la route, ou d'un document assimilé tel que visé à l'article 27.4.1 du Code de la route. L'accès ne peut être demandé que pour les véhicules inscrits avant la mise en place des conditions d'accès, visées au point 3°, au nom du titulaire concerné de la plaque d'immatriculation;

e) les véhicules équipés d'un élévateur à fauteuil roulant et non visés au point d);

- f) les véhicules mis en circulation depuis plus de trente ans qui ne sont pas immatriculés en Belgique;
- g) les véhicules immatriculés en Belgique sous une des plaques d'immatriculation telles que précisées à l'article 4, § 2, de l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules et qui sont en circulation depuis plus de trente ans;
- h) les véhicules mis en circulation depuis plus de trente ans et qui sont utilisés à des fins de loisirs touristiques ou autres fins commerciales pour lesquels le véhicule "oldtimer" fait partie du "business concept";
- i) les véhicules utilisés en situation d'urgence ou opération de sauvetage à la demande des pompiers, de la police, de l'armée, de la protection civile ou des autorités routières;
- j) les véhicules spécialement équipés pour l'entretien et le contrôle d'infrastructures et d'installations d'intérêt général;
- k) les véhicules adaptés spécialement pour les marchés, les foires, les parades et les commerces ambulants.

§ 2 Pour les points a, d, e, f, h, j et k du 4^o du 1^{er} paragraphe, la dérogation doit faire l'objet d'une demande et l'accord préalable auprès de Bruxelles Fiscalité telle que définie à l'article 8.

§ 3 Sans préjudice de l'exonération visée au paragraphe 4, lorsque l'euronorme d'un véhicule, tel que visée dans le présent article n'est pas connue, elle est déterminée sur la base de la date de première immatriculation du véhicule.

La norme d'émission d'un véhicule national n'est pas connue lorsque cette donnée ne figure pas dans la base de données du service public chargé de l'immatriculation des véhicules. La norme d'émission d'un véhicule étranger n'est pas connue lorsque cette donnée ne figure pas sur le certificat d'immatriculation.

Les dates déterminées en annexe 1 sont utilisées pour déterminer la norme lorsque cette donnée n'est pas connue.

§ 4. Si, sur la base du certificat de conformité CEE ou d'un autre document accepté par une instance publique, une autre norme d'émission, une autre catégorie ou un autre type de carburant du véhicule que celle ou celui repris(e) dans la base de données DIV et/ou LEZ peut être déduite, le titulaire du véhicule peut faire adapter la norme d'émission, la catégorie ou le type de carburant dans la base de données LEZ à l'aide de ces documents en introduisant une demande de dérogation auprès de Bruxelles Fiscalité, telle que définie à l'article 7.

Art. 6. § 1^{er} Tous les véhicules à moteur entrent en considération pour un pass LEZ d'une journée.

§ 2 Le pass LEZ d'une journée peut être acheté au maximum 8 fois sur une année calendrier et utilisé par la plaque d'immatriculation concernée. Une année calendrier commence toujours le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre.

Lors de la demande d'un pass LEZ d'une journée, les données suivantes doivent au moins être mentionnées :

- 1^o la plaque d'immatriculation du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 2^o le type de véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 3^o la norme euro du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 4^o la marque du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 5^o le pays d'immatriculation du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 6^o la date de première immatriculation du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 7^o le carburant du véhicule pour lequel le pass LEZ d'une journée est acquis;
- 8^o l'identité du demandeur.

§ 3 Le pass LEZ d'une journée est valable après le paiement du tarif de rétribution visé au § 4 du présent article et confère au véhicule à moteur pour lequel le pass LEZ d'une journée a été acquis, le droit d'accéder à la zone de basses émissions le jour calendrier pour lequel le pass LEZ d'une journée a été acquis, jusqu'à 6h00 le jour calendrier suivant.

Si le jour pour lequel le pass LEZ d'une journée a été acquis coïncide avec le jour calendrier auquel le pass LEZ d'une journée a été acquis, le pass LEZ d'une journée donne au véhicule à moteur pour lequel le pass LEZ d'une journée a été acquis accès à la zone de basses émissions uniquement à partir du moment où le pass LEZ d'une journée a été délivré.

Le pass LEZ d'une journée est considéré comme étant payé une fois que l'instance de paiement utilisée confirme que le paiement du tarif de rétribution tel que visé au § 4 du présent article a été effectué.

§ 4 Le tarif de rétribution est fixé à 35 EUR. Le pass LEZ d'une journée peut être acheté uniquement en ligne. Le paiement du tarif de rétribution doit se faire par voie électronique.

§ 5 L'achat d'un pass LEZ d'une journée est inconditionnel et non restituable. Le remboursement d'un pass LEZ d'une journée ne peut en aucun cas être demandé une fois que le pass a été acquis. La date de validité du pass LEZ d'une journée ne peut plus être modifiée.

CHAPITRE 3. - Dérogations et enregistrements

[...]

CHAPITRE 4. - Contrôle

[...]

CHAPITRE 5. - Recouvrements

[...]

CHAPITRE 6. - Vie privée et données à caractère personnel

[...]

CHAPITRE 6. - Entrée en vigueur

Section 1. - Période de latence

Art. 19. Des périodes de latence sont introduites, comme visé à l'article 3.4.1/1 § 2, du Code.

Ces périodes de latence sont définies comme étant la période ininterrompue à partir de l'infraction pour laquelle l'amende a été infligée.

Cette période est de trois mois.

Section 2. - Période transitoire

Art. 20. Pour les véhicules exclus, en vertu de l'article 5 du présent arrêté, de la zone de basses émissions lors de l'année 2018, une période de transition en exécution de l'article 3.4.1/1 § 3 du Code est fixée à 9 mois à partir du 1^{er} janvier 2018.

Pour les véhicules qui sont nouvellement exclus de la zone de basses émissions, en vertu du renforcement de la réglementation lié à l'entrée en vigueur des phases de la zone de basses émissions pour les années 2019 et 2020, une période de transition de 3 mois est prévue à partir du premier jour de chaque nouvelle phase, en exécution de l'article 3.4.1bis § 3 du Code.

Pour les années 2022 et suivantes, aucune période de transition n'est appliquée.

Durant ces périodes de transition ininterrompues, aucune amende administrative ne sera infligée aux véhicules concernés.

Section 3. - Pass d'une journée

Art. 21. Le ministre en charge des finances fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 6 du présent arrêté.

Section 4. - Entrée en vigueur

Art. 22. L'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

CHAPITRE 7. - Exécutoire

Art. 23. Le Ministre qui a l'Environnement dans ses attributions, le ministre qui a les Finances dans ses attributions et le ministre qui a la Mobilité dans ses

attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté ».

8. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 septembre 2018 a apporté les modifications suivantes :

- « Article 1^{er}. À l'article 1^{er} 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, les modifications suivantes sont apportées :
- 1° : 12° est abrogé ;
 - 2° : 17° et 18° sont ajoutés, rédigés comme suit :
 - 17° Bruxelles Mobilité : Administration du Service Public Régional de Bruxelles chargée des équipements, des infrastructures et des déplacements ;
 - 18° Bruxelles Prévention et Sécurité : Bruxelles Prévention et Sécurité tel que créé par l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale.
- Art. 2. À l'article 4 du même arrêté, paragraphe 1^{er}, les mots “à l'exclusion des autoroutes et □ sont supprimés.
- Art. 3. À l'article 5 du même arrêté, les modifications suivantes sont apportées :
- 1° au paragraphe 1^{er}, 4°, d), le mot “spécifiquement□ est ajouté après les mots “les véhicules□, et les mots “ou une preuve équivalente de l'adaptation du véhicule en cas d'absence de cette approbation□ sont ajoutés avant les mots “et dont le titulaire de la plaque d'immatriculation□.
 - 2° le paragraphe 1^{er}, 4°, e) est remplacé par “les véhicules équipés d'un système intégré dans ou au véhicule et qui est destiné à l'embarquement d'une personne en fauteuil roulant et non visés au point d).□
 - 3° au paragraphe 4, *in fine*, les mots “telle que définie à l'article 7□ sont remplacés par les mots “telle que définie à l'article 8□ ;
 - 4° un paragraphe 5 est ajouté, rédigé comme suit :
“§ 5. Si, en cas de déviation ou contournement du trafic imposé par la police ou le gestionnaire de voirie, le trafic de transit de l'extérieur de la zone de basses émissions est obligatoirement dévié en passant à l'intérieur de la zone de basses émissions et que cette situation fait en sorte qu'un véhicule ne répondant pas aux critères d'accès circule dans la zone de basses émissions, aucune amende administrative ne sera infligée pour ce véhicule.□
- Art. 4. À l'article 18 du même arrêté, le 7^{ème} alinéa est remplacé par ce qui suit :
“Les autres institutions qui peuvent recevoir ces données en vue d'un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques et scientifiques sont Bruxelles Mobilité, le CIRB ainsi que Bruxelles Prévention et Sécurité.□
- Art. 5. Le Ministre qui a l'Environnement dans ses attributions et le ministre qui a la Mobilité dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté. ».

9. Le 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a statué sur un recours en annulation introduit contre 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'Énergie et a rejeté le recours.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante indique qu'elle travaille à Bruxelles, au XXXX, qu'elle est propriétaire d'un véhicule diesel Renault/Vel Satis de norme euro 3, acquis régulièrement et répondant à tous les critères de conformité et notamment de contrôle technique, que ce véhicule sera frappé d'une interdiction permanente d'accès à Bruxelles dès le 1^{er} janvier 2020, à l'exception de huit fois par an par le biais de l'achat d'un pass LEZ.

Elle ajoute qu'elle est domiciliée dans le Brabant wallon, qu'elle est donc navetteur cinq jours par semaine et qu'elle se rend également régulièrement dans la capitale pour visiter ses enfants qui y vivent.

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête.

Elle rappelle, jurisprudence à l'appui, que l'intérêt à agir est soumis à deux conditions : « que l'acte attaqué cause au requérant un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime » et « que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime ». Elle souligne que « l'annulation de l'acte attaqué doit, dans le chef du requérant, avoir un effet utile ».

Elle identifie deux griefs formulés dans la requête : la partie requérante reproche à l'acte attaqué de lui interdire spécifiquement de circuler en Région de Bruxelles-Capitale à bord de son véhicule diesel euro 3 à partir du 1^{er} janvier 2020 et, à titre subsidiaire, elle reproche à l'acte attaqué d'imposer que soit communiquée l'identité du demandeur d'un « pass LEZ » et que ce dernier ne puisse être commandé que par la voie électronique. Selon elle, il s'agit des seuls inconvénients personnels, directs, certains, actuels et légitimes que la partie requérante invoque.

À son estime, les critiques de la partie requérante sont donc exclusivement dirigées contre l'article 5, § 1^{er}, 3^o, b), 1), et l'article 6, § 2, alinéa 2, 8^o et § 4, de l'acte attaqué. Elle en déduit que le recours est « manifestement irrecevable en ce qu'il vise l'acte attaqué dans son intégralité, à défaut [...] de démontrer en quoi les articles 1^{er} à 4, l'article 5 (à l'exception du § 1^{er}, 3^o, b), 1)), l'article 6 (à l'exception du § 2, alinéa 2, 8^o et du § 4) et les articles 7 à 23 violent les dispositions et principes visés aux moyens ».

Elle demande, à titre subsidiaire, « que l’annulation éventuelle que viendrait à prononcer Votre Conseil se limite aux seules dispositions irrégulières et n’affecte donc pas l’ensemble de l’arrêté attaqué » et rappelle dans quelles conditions l’assemblée générale du Conseil d’État a admis l’annulation partielle d’un règlement : « Lorsque les dispositions d’un règlement forment un tout indivisible, l’annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d’État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions du règlement attaqué devant le Conseil d’État sont divisibles et séparables, l’annulation de certaines d’entre elles laisse intact l’objet principal du règlement et, dans cette mesure, le Conseil d’État est compétent pour en prononcer l’annulation partielle ».

Elle répète qu’« en l’espèce, les griefs identifiés concernent exclusivement, d’une part, l’interdiction de circulation à partir du 1^{er} janvier 2020 des voitures répondant à la norme euro 3 – et non la définition en tant que telle d’une zone de basses émissions – et, d’autre part, les modalités liées aux autorisations de circulation temporaires de ces véhicules (“pass LEZ□ d’une journée) ». Selon elle, « ces éventuelles irrégularités n’affectent pas l’ensemble des dispositions de l’acte entrepris, tandis que les dispositions concernées par ces illégalités sont aisément divisibles et séparables ».

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue.

IV.2. Appréciation

Il convient de distinguer l’exigence d’un intérêt au recours, consacrée à l’article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’État et l’exigence d’un intérêt au moyen, consacrée notamment à l’article 14, § 1^{er}, alinéa 3, des mêmes lois.

En ce qui concerne l’intérêt au recours, les actes réglementaires sont susceptibles d’être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s’appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l’occurrence, la partie requérante démontre à suffisance être défavorablement affectée par l’acte attaqué, en tant que propriétaire d’un véhicule diesel de norme euro 3, avec lequel elle effectue des déplacements au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, tant pour rejoindre son lieu de travail, que dans le

cadre de sa vie familiale et culturelle. Ces circonstances suffisent à établir l'intérêt au recours.

L'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'État ne peut prendre la forme d'une réformation, en sorte que l'annulation partielle n'est envisageable que si le dispositif de l'acte entrepris est divisible. L'annulation partielle n'est pas possible s'il apparaît que l'acte est conçu par son auteur comme indivisible ou s'il l'est objectivement.

En l'espèce, les articles 4, 5 et 6 ne sont manifestement pas divisibles de l'ensemble de l'acte attaqué.

L'acte attaqué a pour objet la mise en place progressive d'un régime d'accès de plus en plus restrictif, pour certains véhicules à moteur, à une zone géographique définie. Les articles 4, 5 et 6 en constituent la base. La détermination de la zone concernée (article 4), l'identification des véhicules progressivement concernés par l'interdiction (article 5) et la possibilité d'obtenir un *pass* d'une journée (article 6) ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une annulation ciblée, sous peine de conduire, en réalité, à une réformation de l'acte attaqué.

C'est à juste titre que la requérante souligne, par exemple, que l'annulation de l'acte attaqué au seul profit des propriétaires de véhicules à moteur diesel de norme euro 3 – catégorie à laquelle elle appartient – introduirait une différence de traitement injustifiée par rapport aux propriétaires d'autres véhicules auxquels l'accès à la zone de basses émissions sera progressivement limité.

Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue et que la requête est recevable.

V. Incident de procédure

Par un arrêté du 20 mai 2020, publié au Moniteur belge du 28 mai suivant, le gouvernement de la partie adverse a apporté des modifications à l'arrêté attaqué dont notamment à l'article 5. Cette disposition détermine les différentes catégories de véhicule qui peuvent encore accéder à la zone de basses émissions.

Dans le préambule de ce nouvel arrêté, il est indiqué ce qui suit :

« Considérant qu'il y a lieu de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions sans délai, afin de clarifier le régime applicable aux véhicules de plus de 3,5 tonnes destinés au transport de marchandises ».

Dans un *erratum* publié au Moniteur belge du 26 juin 2020, le Gouvernement de la partie adverse a joint à ce nouvel arrêté un Rapport au gouvernement expliquant les modifications apportées à l'acte attaqué.

Comme dans le régime prévu par l'acte ici attaqué, la restriction d'accès à la zone de basses émissions ne concerne que les voitures et les véhicules légers destinés au transport de marchandises, à l'exclusion, notamment, des camions de plus de 3,5 tonnes.

Dans la première branche de son troisième moyen, la partie requérante critique la différence de traitement entre certaines catégories de véhicule léger, qui se voient interdire l'accès à la zone de basses émissions (sauf 8 fois par an grâce au pass LEZ) en fonction de leur euro norme et du type de carburant utilisé, et les véhicules utilitaires lourds de plus de 3,5 tonnes, qui ont accès à la zone de basses émissions sans restriction du nombre d'accès au cours d'une année calendrier, indépendamment de leur euro norme et du type de carburant utilisé, alors qu'ils sont également sources d'émissions. Il s'agit, selon elle, d'une discrimination qui ne repose sur aucune justification raisonnable et admissible.

Dans son rapport déposé dans la présente affaire, l'auditeur rapporteur a conclu au caractère fondé de cette première branche du troisième moyen au motif que la différence de traitement entre les véhicules de catégorie M et N1, d'une part, et les véhicules de catégories N2 et N3, d'autre part, n'est pas suffisamment justifiée au regard de l'objectif poursuivi.

Interrogée à l'audience sur l'incidence que peut avoir le nouvel arrêté du 20 mai 2020, précité, sur le présent recours, la partie adverse a expliqué que son souci a été de prendre en considération les critiques émises dans le rapport de l'auditeur et d'apporter une justification à la différence de traitement opérée entre les véhicules précités.

Quant à la partie requérante, elle a fait valoir qu'elle a introduit un nouveau recours contre l'arrêté du 20 mai 2020, précité, enrôlé sous le n° 231.100/XV-4474, et dans lequel elle se prévaut une nouvelle fois, dans un troisième moyen, d'une violation du principe de non-discrimination estimant que ce nouvel arrêté n'a pas corrigé l'illégalité qu'elle a dénoncée dans le présent recours.

Au vu de ces nouveaux développements, il n'est pas possible de trancher, à ce stade de la procédure, le présent litige. Dans l'intérêt d'une bonne

administration de la justice, il convient d'examiner conjointement le présent recours et celui enrôlé sous le n° 231.100/XV-4474, lequel n'est pas encore en état. En conséquence, il y a lieu de joindre les deux affaires et de surseoir à statuer dans la présente cause.

VI. Dépersonnalisation

Dans sa requête introductive d'instance, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée. Rien ne s'oppose à cette demande.

VII. Notification de l'arrêt

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal n° 12, précité, le présent arrêt sera notifié exclusivement par la voie du courrier électronique.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les requêtes enrôlées sous les numéros 224.902/XV-3704 et 231.100/XV-4474 sont jointes.

Article 3.

Le membre de l’auditorat désigné par l’auditeur général adjoint est invité à poursuivre l’instruction de l’affaire.

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l’identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 5.

Le présent arrêt sera notifié par un courrier électronique.

Article 6.

Les dépens sont réservés, en ce compris l’indemnité de procédure.

Ainsi prononcé par la XV^e chambre, le 30 juin 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Florence Piret conseiller d’État,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d’État,

greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht