

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.571 du 21 septembre 2022

A. 224.902/XV-3704

A. 231.100/XV-4474

En cause : **RAMAEKERS** Dominique,
ayant élu domicile
avenue des Cormiers, 4A
1332 Genval,

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, 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mars 2018, Dominique Ramaekers demande l'annulation 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, publié au *Moniteur belge* du 2 février 2018 » (A. 224.902/XV-3704).

Par une requête introduite le 22 juin 2020, la même partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 2020 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions, publié au *Moniteur belge* du 28 mai 2020 » (A. 231.100/XV-4474).

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 5 juin 2018 (A. 224.902/XV-3704) et du 27 octobre 2020 (A. 231.100/XV-4474).

Un arrêt n° 247.966 du 30 juin 2020 a rouvert les débats, joint les affaires portant les numéros A. 224.902/XV-3704 et A. 231.100/XV-4474, invité le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général à poursuivre l'instruction des affaires, ordonné que l'identité de la partie requérante ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt et réservé les dépens. L'arrêt a été notifié aux parties.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés (A. 231.100/XV-4474).

M^{me} Esther Rombaix, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 (A. 231.100/XV-4474) et 13 (A. 224.902/XV-3704) 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.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État a déposé un rapport complémentaire sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 6 avril 2022, les affaires ont été fixées à l'audience du 21 juin 2022.

Le rapport complémentaire a été joint à la convocation.

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

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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 pour les deux recours

1. La politique de l'Union européenne, en matière de protection de l'environnement est fondée sur les articles 191 à 193 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (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 (ci-après : « la directive 2008/50/CE »).

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).

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, 9°) 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, 5°).

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	200µg/m ³ , à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile	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
Année civile	40µg/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 [particules fines]

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

⁽¹⁾ En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 ».

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

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, 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 ».

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 2008/50/CE 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 la taxation en fonction de la congestion de la circulation, l'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 » 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 (ci-après : « la directive 2001/81 »).

L'objectif de cette directive, aujourd'hui abrogée par la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, était, en vertu de son article 1^{er}, de « 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 ».

Son article 4, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019, disposait 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 SO₂, les NO_x, les VOC et le NH₃, à atteindre d'ici à 2010

SO ₂ Kilotonnes	NO _x Kilotonnes	VOC Kilotonnes	NH ₃ Kilotonnes
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.

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 ».

La mise en demeure adressée à la Belgique le 28 avril 2016, 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, 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 la directive, parce que « les valeurs limites annuelles de dioxyde d'azote 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 [dioxyde d'azote] 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 association sans but lucratif 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/CE, 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/CE] 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/CE], 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 à ces 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[CE] 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 » (CJUE, arrêt *Craeynest et consorts c. Brussels Hoofdstedelijk Gewest et Brussels Instituut voor Milieubeheer*, 26 juin 2019, C-723/17, EU :C :2019 :533).

6. La partie adverse expose comme suit la procédure d'adoption du premier 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-Énergie”, 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 à la suite de 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 de Votre Conseil 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 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 [*Low Emission Zone*].

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 en annulation dans l’affaire enrôlée sous le numéro A. 224.902/XV-3704 a été introduite, l’arrêté attaqué du 25 janvier 2018 relatif à la création d’une zone de basses émissions (ci-après : « l’arrêté du 25 janvier 2018 »), 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’Énergie ;

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° 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° la plaque d'immatriculation du véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

2° le type de véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

3° la norme Euro du véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

4° la marque du véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

5° le pays d'immatriculation du véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

6° la date de première immatriculation du véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

7° le carburant du véhicule pour lequel le *pass LEZ* d'une journée est acquis ;

8° 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 apporte les modifications suivantes à l'arrêté attaqué :

- « 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 (COBRACE) et, par un arrêt n° 37/2019, a rejeté le recours.

10. Par un arrêté du 20 mai 2020, publié au *Moniteur belge* du 28 mai 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a modifié l'arrêté du 25 janvier 2018 de la manière suivante :

- « Article 1^{er}. L'article 5 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 est remplacé par ce qui suit :
- “Art. 5. § 1^{er}. Compte tenu des émissions de polluants atmosphériques du véhicule concerné, l'accès à la zone de basses émissions est uniquement autorisé pour :

- 1° les véhicules électriques et les véhicules fonctionnant à l'hydrogène ;
2° les véhicules à moteur de la catégorie 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.
- § 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, compte tenu de la nature, du type ou de l'utilisation du véhicule à moteur concerné ainsi que des critères socio-économiques, l'accès à la zone de basses émissions est autorisé pour les véhicules à moteurs suivants :
- 1° les véhicules 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 à usage spéciaux au sens du Code de la route qui répondent à la définition d'auto-caravane ;
 - 3° les véhicules prioritaires, visés à l'article 37 du Code de la route ;
 - 4° les véhicules des forces armées ;
 - 5° les véhicules spécifiquement adaptés au transport de personnes handicapées, pour lesquels une approbation d'adaptation d'un véhicule a été délivrée par l'instance publique compétente ou une preuve équivalente de l'adaptation du véhicule en cas d'absence de cette approbation 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 2° du premier paragraphe, au nom du titulaire concerné de la plaque d'immatriculation ;
 - 6° 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 5°.
 - 7° les véhicules mis en circulation depuis plus de trente ans qui ne sont pas immatriculés en Belgique ;
 - 8° 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 ;

9° 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*” ;

10° 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 ;

11° les véhicules spécialement équipés pour l’entretien et le contrôle d’infrastructures et d’installations d’intérêt général ;

12° les véhicules adaptés spécialement pour les marchés, les foires, les parades et les commerces ambulants.

§ 3 Pour les points 5°, 6°, 7°, 9°, 11° et 12° du 2^{ème} 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.

§ 4 Sans préjudice de la dérogation visée au paragraphe 5, lorsque l’euronorme d’un véhicule, telle 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.

§ 5. 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 8.

§ 6. 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. 2. À l’article 8, alinéa 1^{er}, du même arrêté, les mots “l’article 5, § 2” sont remplacés par les mots “l’article 5, § 3”.

Art. 3. À l’article 9, alinéa 1^{er}, du même arrêté, les mots “l’article 5, § 1, 1^o” sont remplacés par les mots “l’article 5, § 2, 1^o”.

Art. 4. Au titre de l’annexe 1 du même arrêté, les mots “l’article 5, § 3” sont remplacés par les mots “l’article 5, § 4”.

Art. 5. L’arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Art. 6. Le ministre qui a l’Environnement dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté ».

Un rapport au gouvernement accompagnant cet arrêté a été publié sous la forme d’un *erratum* le 26 juin 2020.

Il s’agit de l’acte attaqué dans l’affaire enrôlée sous le numéro A. 231.100/XV-4474.

IV. Arrêt interlocutoire

Par un arrêt n° 247.966 du 30 juin 2020, le Conseil d'État, après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité du recours soulevée par la partie adverse, a rouvert les débats, joint les requêtes enrôlées sous les numéros A. 224.902/XV-3704 et A. 231.100/XV-4474 et invité le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint à poursuivre l'instruction de l'affaire.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État, se prononçant dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018, a notamment jugé ce qui suit :

« 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.

[...]

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 [norme Euro] 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 [norme Euro] 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° A. 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° A. 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 ».

V. Articulation des deux recours

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 est entré en vigueur le 2 février 2018.

Par son arrêté du 20 mai 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a remplacé l'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018, et a apporté des modifications aux articles 8 et 9 ainsi qu'à l'annexe I du même arrêté. Cet arrêté modificatif est entré en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 28 mai 2020.

Il en résulte que l'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018, dans sa version « antérieure », a sorti ses effets du 2 février 2018 jusqu'au 27 mai 2020 et qu'à partir du 28 mai 2020, c'est l'article 5 tel que modifié par l'arrêté du 20 mai 2020 qui a sorti ses effets.

Au vu de cette chronologie, le recours enrôlé sous le numéro A. 224.902/XV-3704 en tant qu'il réclame l'annulation de l'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018, dans sa version antérieure, conserve uniquement son objet pour le passé alors qu'il conserve son objet pour le passé et pour l'avenir pour les autres dispositions de ce même arrêté.

Quant au recours enrôlé sous le numéro A. 231.100/XV-4474, son objet porte uniquement sur l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 2020 en tant qu'il modifie certaines dispositions de l'arrêté du même gouvernement du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions.

Par son arrêt n° 247.966, précité, le Conseil d'État a décidé, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de joindre l'examen des deux recours. Il ressort de l'article 30 du Code judiciaire que la jonction de deux affaires a pour objectif d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes devaient être jugées séparément. Cependant, il ne résulte pas de cette jonction que les deux recours ici en cause n'en forment qu'un seul de sorte que les moyens dirigés contre l'acte attaqué dans le premier recours ne peuvent être étendus ou modifiés par les moyens du second recours dirigé contre le second acte attaqué, la jonction ne permettant pas de justifier, en droit, que le bien-fondé d'un moyen invoqué dans le cadre de l'un des recours entraîne l'annulation de l'acte attaqué dans le cadre du second.

C'est à la lumière de ces principes que les deux recours seront ici examinés.

VI. Examen du recours enrôlé sous le numéro A. 224.902/XV-3704

VI.1. Premier moyen - première branche

a) Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation « du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment son Titre I^{er}, en particulier ses articles 2 et 4, son article 26 et son Titre VII, en particulier son article 114, de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 33, 39 et 143, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment son article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 2 et 6, § 4, 3°, de la directive 2007/46/CE du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des

systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules [ci-après : “la directive 2007/46/CE”], notamment son article 4, telle que transposée dans l’arrêté royal du 14 avril 2009 portant modification de 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 [ci après : “l’arrêté royal du 15 mars 1968”], des règlements portant les différentes “normes Euro”, à savoir, les règlements n^{os} 88/77, 91/542, 1999/96 et 595/2009, 2005/55, 70/220 et 715/2007 du 20 juin 2007 “relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l’entretien des véhicules ».

La partie requérante critique particulièrement l’article 4, §§ 1^{er} et 3, et les articles 5 et 6 de l’acte attaqué.

Dans une première branche, elle estime que l’acte attaqué concerne une matière fédérale et que seul l’État fédéral est compétent pour réglementer la police générale ainsi que celle relative aux communications, en vertu de sa compétence résiduelle (article 35 *a contrario* de la Constitution) et que, selon l’article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, « les gouvernements [des régions] seront associés : [...] 3^o à l’élaboration des règles de police générale [...] », cette compétence régionale étant étendue au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par l’article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. À son estime, ces dispositions prévoient tout au plus que les gouvernements régionaux sont associés à l’adoption des mesures relevant de cette compétence fédérale.

Elle constate que « l’acte litigieux interdit l’accès de manière permanente à une série de véhicules automobiles sur l’entièreté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à l’exception du Ring et des autoroutes ». Selon elle, « il s’agit clairement d’une matière relative à la police générale et à la réglementation relative aux communications, ressortant de la compétence exclusive de l’autorité fédérale ».

À cet égard, elle reproduit partiellement l’avis n^o 52.007/VR/3/4 que la section de législation a donné le 16 octobre 2012, sur un avant-projet devenu l’ordonnance du 2 mai 2013, dont elle déduit que « seule l’autorité fédérale était compétente pour établir une zone de basses émissions qui empêche de manière permanente et quasi-absolue (à l’exception des *pass LEZ* examinés *infra*) des véhicules de circuler [sur] le territoire ».

Elle ajoute qu'en admettant que la région soit compétente pour adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières et en admettant que la zone de basses émissions litigieuse puisse relever de cette compétence – ce qu'elle conteste –, « celle-ci ne pouvait couvrir l'intégralité du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale de manière indifférenciée puisqu'elle devait s'adapter aux circonstances "locales ou particulières" de ce territoire ». Elle soutient que, dans une telle hypothèse, une association, une concertation ou une conciliation devait en tout cas intervenir entre la Région bruxelloise et l'État fédéral, avant l'adoption de l'acte attaqué, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Elle estime qu'une concertation ou une conciliation était nécessaire, même à défaut de texte, en vertu du principe de proportionnalité et de la loyauté fédérale. De son point de vue, l'acte attaqué, qui exclut l'accès à la voirie à tous les véhicules qui ne peuvent entrer dans la zone de basses émissions, rend impossible ou exagérément difficile l'usage des compétences fédérales en matière de sécurité routière et de police de la route.

La partie adverse soulève des exceptions d'irrecevabilité du moyen, en ses deux branches, en ce qu'il est pris de la violation des règlements n^{os} 88/77, 91/542, 1999/96, 595/2009, 2005/55 et 70/220, à défaut d'exposer en quoi l'acte attaqué violerait leurs dispositions. Il en irait de même en ce qu'il est pris de la violation de la directive 2007/46/CE, parce qu'il n'est pas pertinent, selon elle, de prendre un moyen de la violation d'une directive de l'Union européenne sans montrer d'abord que la transposition que lui donnent les actes normatifs de la Région de Bruxelles-Capitale n'y est pas conforme.

Elle soulève encore l'irrecevabilité de la première branche du moyen, en tant qu'elle est prise de la violation de l'article 35 de la Constitution et des compétences résiduelles de l'État fédéral, « à défaut pour la requérante d'exposer précisément le grief fondé sur cette disposition ».

Sur la recevabilité du moyen, la partie requérante réplique que le grief porte précisément sur « l'incompétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (i) d'établir une mesure permanente d'interdiction de la circulation de certains véhicules (ii) sur l'ensemble de la Région définie comme une zone de basses émissions ». Elle ajoute qu'elle soutient plus précisément que (i) la compétence de prendre une mesure générale de police, à savoir l'interdiction permanente de circulation à l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale relève du

pouvoir fédéral et (ii) que l'habilitation d'arrêter des règlements complémentaires de circulation n'autorise pas la région à imposer une telle mesure d'interdiction sur l'ensemble de son territoire.

Sur le fond, elle concède que la section de législation a admis la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour établir une zone de basses émissions sur son territoire, mais elle insiste sur le fait que celle-ci a souligné les limites de cette compétence, à cet égard. Selon elle, la région a manifestement excédé sa compétence en déterminant une zone couvrant l'entièreté de son territoire et en appliquant une mesure d'interdiction de la circulation dans cette zone. Elle rappelle l'avis n° 52.007/VR/3/4 du 16 octobre 2012 et l'avis n° 61.662/1 du 11 juillet 2017, dont il ressort que l'établissement de zones de basses émissions, en tant que règlement complémentaire de circulation, est bien de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale (i) pour autant qu'un tel règlement complémentaire vise une adaptation aux conditions locales ou particulières et (ii) qu'il ne comporte pas de règles de police générales. Or, selon elle, l'arrêté attaqué ne concerne pas seulement certaines zones mais l'ensemble de la région, ne tient pas compte de circonstances locales et particulières propres à la région et établit une règle générale de circulation, à savoir une interdiction permanente de circulation.

Quant à la situation particulière, alléguée par la partie adverse, consistant dans le « danger encouru par la population de la Région de Bruxelles-Capitale en raison de la pollution de l'air ambiant », elle considère que la qualité de l'air ne présente pas un caractère homogène sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne les risques d'exposition et donc de danger encouru par la population.

Elle se fonde, tout d'abord, sur la réponse donnée à la Commission européenne, dans le cadre de la procédure d'infraction pour non-respect de la directive 2008/50/CE, selon laquelle, en 2014, seules deux stations de mesure du NO₂ (dioxyde d'azote) sur les neuf que compte la Région de Bruxelles-Capitale, ont dépassé les limites annuelles. Elle ajoute, en reprenant les termes de la mise en demeure de la Commission européenne, que « les émissions de NO₂ [dioxyde d'azote] se caractérisent par une dispersion assez limitée ». Elle en déduit qu'« environ 78 % (représentant une superficie autour des 7 stations conformes) du territoire de Bruxelles-Capitale répond aux normes de qualité de l'air fixées par la directive précitée ».

Elle indique, ensuite, que toutes les communes ou quartiers de Bruxelles ne sont pas également affectés par la circulation et les embouteillages, alors que la

Commission souligne dans la mise en demeure que « les émissions de NO₂ [dioxyde d'azote] par des véhicules pris dans les embouteillages sont plus élevées comparées à celles roulant sur une route à circulation fluide ». Elle reproduit une déclaration de la ministre de l'Environnement de l'époque selon laquelle les stations de mesure couvrent différents types d'environnement rencontrés en milieu urbain, selon qu'ils sont ou non influencés par le trafic et proches ou non de zones industrielles.

Elle en déduit que « l'exposition aux effets néfastes du trafic routier n'est pas homogène et ne requiert pas de mesure d'interdiction générale et permanente de circulation sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Elle souligne, par ailleurs, que le danger lié à une exposition au dioxyde d'azote n'est pas une situation particulière à la Région de Bruxelles-Capitale, puisqu'elle est, par exemple, aussi présente sur le ring autour de Bruxelles, notamment pendant les heures de pointe, ou dans d'autres villes de Belgique ou le long de routes ou rues fréquentées en Belgique.

Elle conclut qu'aucune « circonstance particulière ne pourrait être invoquée pour l'ensemble du territoire de la Région » et que « la partie adverse ne donne, par ailleurs, aucune information concernant la particularité de l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale ». Elle répète qu'« une interdiction permanente de circulation touchant l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale est bien une mesure générale de circulation, qui ne saurait du fait de son caractère – interdiction – être considérée comme complémentaire à une quelconque autre mesure générale de circulation ».

Enfin, elle relève que la partie adverse fait valoir (au sujet de la seconde branche du moyen) que les restrictions découlant de la mise en place de zones de basses émissions sont fondées sur les normes Euro et que les directives et règlements qui consacrent ces normes ont pour base légale l'article 114 du TFUE relatif au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur lequel comporte un espace de libre circulation (article 26 du TFUE). Elle observe que la partie adverse reconnaît (au point 37 de son mémoire en réponse) que le législateur fédéral détient la compétence en cette matière.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que sa critique porte sur le caractère permanent et définitif de l'interdiction de circuler sur l'ensemble du

territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et estime que tant le Code de la route que le COBRACE ne prévoient pas une telle interdiction mais bien des restrictions au droit d'accès des véhicules aux zones de basses émissions, ce qui, selon elle, n'est pas la même chose. Par ailleurs, elle maintient que la partie adverse est tenue de justifier le caractère particulier de l'ensemble du territoire de la région pour établir un règlement complémentaire de police ayant pour but l'interdiction permanente de la circulation de certains véhicules sur l'ensemble de ce territoire. Elle note également que dans son arrêt n° 246.515 du 20 décembre 2019, relatif au piétonnier de la ville de Bruxelles, le Conseil d'État a mis en lumière qu'« un règlement complémentaire de police qui inclut notamment des “interdictions” et des “restrictions de circulation” semble effectivement devoir faire l'objet d'une justification relative aux dérogations au Code de la route. L'arrêt mentionne que « le 22 septembre, la commission consultative pour la circulation routière (CCCR) émet un avis favorable sur le règlement complémentaire précité ». Sur ce point, elle relève que le dossier administratif ne comprend pas, en l'espèce, un avis de ladite commission. Pour le surplus, elle réitère qu'une concertation avec le fédéral s'imposait.

b) Appréciation

Les règlements n^{os} 88/77, 91/542, 1999/96, 595/2009, 2005/55 et 70/220 et la directive 2007/46/CE sont invoqués à propos de la seconde branche du moyen, et non de la première. L'exception soulevée par la partie adverse sera examinée à l'occasion de la seconde branche.

En tant que cette branche du moyen est notamment prise de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, elle relève de l'ordre public et est d'office examinée.

La partie requérante expose en quoi consiste, selon elle, la violation des compétences de l'État fédéral. De son point de vue, interdire l'accès à une série de véhicules automobiles de manière permanente sur l'entièreté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale relève de la police générale de la circulation, qui est de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, et non des règlements complémentaires de circulation que peuvent adopter les régions.

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'adoption de « règles de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports » demeure une

compétence fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration. Cet article dispose comme suit :

« § 4. Les Gouvernements [régionaux] seront associés :
[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10°, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ;
[...] ».

Cette disposition s'applique également à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, § 7, de la même loi spéciale et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, distingue les règlements généraux de circulation routière, arrêtés par le Roi, « ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique » et les règlements complémentaires de circulation, arrêtés notamment par les communes pour ce qui concerne les voiries publiques situées sur leur territoire.

Les règlements complémentaires ont un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières, la Cour constitutionnelle précisant, dans plusieurs arrêts, que « de par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale ». Toujours selon la Cour, « les règlements complémentaires de circulation relèvent de la compétence des régions », étant entendu qu'« ils doivent être pris dans le respect des compétences de l'autorité fédérale ».

L'article 3.2.16 du COBRACE habilite le gouvernement à définir « 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 » et fixe le principe des restrictions d'accès à la ou aux zone(s) de basses émissions.

Dans les avis donnés sur l'avant-projet d'ordonnance portant sur un Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie et sur l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 qui consacre ledit Code, la section de législation du Conseil d'État a indiqué que cette habilitation peut être considérée comme « un dispositif permettant d'arrêter des règlements

complémentaires de circulation en vue de la protection de l'environnement » et « relève dès lors de la compétence régionale » (avis n° 61.662/1 du 11 juillet 2017 sur un avant-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 et avis n° 52.007/VR/3/4 du 16 octobre 2012 sur un avant-projet d'ordonnance portant sur un Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Énergie).

Dans le premier avis cité, qui concerne la base légale de l'acte attaqué, elle a notamment précisé ce qui suit :

« 4.1. L'instauration de zones de basses émissions relève tant de la police de la circulation routière que de la lutte contre la pollution atmosphérique. Dans son avis 52.007/VR/3/4 qu'elle a donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 2 mai 2013, la section de législation du Conseil d'État a déjà examiné la question de savoir quel organe est compétent pour instaurer ces zones de basses émissions.

Dans cet avis, les chambres réunies de la section de législation ont souligné, en ce qui concerne l'article 3.2.17 de l'avant-projet, devenu l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013, remplacé et complété par le projet présentement soumis pour avis, que le dispositif, mis en place, visant à restreindre ou interdire le droit d'accès aux véhicules dans certaines zones de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des émissions de polluants atmosphériques par ces véhicules peut être considéré comme un dispositif permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation routière en vue de la protection de l'environnement.

Dans son arrêt n° 2/2012 du 11 janvier 2012, la Cour constitutionnelle a jugé que les règlements complémentaires de circulation routière relèvent de la compétence des régions, étant entendu qu'ils doivent être adoptés dans le respect des compétences de l'autorité fédérale, en particulier dans le domaine de la législation et des règlements sur la police du roulage. Dans son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, la Cour constitutionnelle a confirmé, en se référant à l'arrêt n° 59/2010 du 27 mai 2010, que les règlements complémentaires de circulation routière relèvent de la compétence des régions. Dans son arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, la Cour constitutionnelle a une nouvelle fois rappelé l'arrêt n° 44/2015 qui considérait que l'autorité fédérale et les régions sont compétentes, respectivement, pour les règlements généraux de circulation et les règlements complémentaires de circulation. Selon la Cour constitutionnelle, ces derniers ont toutefois un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.

4.2. Il ressort de ce qui précède que les régions peuvent arrêter des règlements complémentaires de circulation qui visent à adapter la réglementation (générale) sur la circulation aux circonstances locales ou particulières, pour autant que ces règlements portent sur des matières qui relèvent de la compétence des régions.

Dans le droit fil de ce que l'avis n° 52.007/VR/3/4 a déjà énoncé à propos de l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie, on peut également considérer que le projet d'ordonnance actuellement soumis pour avis concerne un dispositif permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation en vue de la protection de l'environnement et relève dès lors de la compétence régionale.

Les auteurs du projet seraient toutefois bien avisés de préciser, dans l'exposé des motifs, la place du dispositif en projet dans le contexte de la répartition des

compétences que l'on vient d'esquisser, qui part du principe de la compétence régionale pour arrêter les règlements complémentaires de circulation adaptés aux conditions locales ou particulières bruxelloises.

Cette clarification pourrait être mise à profit pour faire la clarté sur la question de savoir si l'intention est d'instaurer une seule zone de basses émissions pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ou d'opter pour une division du territoire en différentes zones de ce type, ou encore de n'opérer ce choix qu'à terme, autrement dit de ne pas fixer pour l'heure le nombre de zones. Actuellement, ni le texte du projet ni l'exposé des motifs n'apportent d'éclaircissements à cet égard. De tels éclaircissements sont néanmoins indiqués au regard de la justification de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale qui lui permet d'arrêter des règlements complémentaires de circulation, pour autant qu'ils visent une adaptation aux conditions locales ou particulières ». (avis n° 61.662/1, précité, pp. 16 et 17)

En réponse à ce point de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, l'exposé des motifs du projet d'ordonnance précise, notamment, ce qui suit :

« L'ordonnance modificatrice règle une situation particulière eu égard au danger encouru par la population de la Région de Bruxelles-Capitale en raison de la pollution de l'air ambiant, le trafic routier étant responsable d'une bonne partie de cette pollution.

Comme indiqué précédemment, la pollution atmosphérique est en grande partie due aux gaz d'échappement, qui causent des maladies respiratoires et qui contribuent au réchauffement de la planète. Les personnes âgées, les enfants et les malades étant les premiers touchés.

En outre, plusieurs études récentes montrent que la montée du nombre d'hospitalisations en raison de maladies cardiovasculaires est corrélative à l'augmentation de la concentration de nombreux polluants atmosphériques émis par les véhicules automobiles circulant sur la voie publique ».

Dans son arrêt n° 37/2019, précité, la Cour constitutionnelle, s'appuyant notamment sur les avis de la section de législation, souligne, elle aussi, que l'article 3.2.16 du COBRACE, « doit être considéré comme une habilitation permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation ».

En conséquence, selon la Cour :

« B.10.2. L'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, remplacé par l'article 3, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017, relève donc de la compétence de la région en matière d'environnement et en matière d'élaboration de règlements complémentaires de circulation, et n'empiète pas, en tant que tel, sur les compétences fédérales en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, et en matière de prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.

B.10.3. Par ailleurs, le législateur ordonnancier ne saurait être présumé avoir habilité le gouvernement à prendre des mesures en violation des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 réglant la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions. Il revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le contrôle, le cas échéant, du juge compétent, de faire usage de l'habilitation qui lui est conférée par la disposition attaquée de manière conforme aux règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions ».

La compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, pour établir une ou des zone(s) de basses émissions sur son territoire en vue de la protection de l'environnement, au titre de règlement complémentaire de circulation, est ainsi établie.

À la lumière du mémoire en réplique, il apparaît que les griefs de la partie requérante portent plus précisément sur deux caractéristiques de la zone de basses émissions : son caractère permanent et son extension à l'ensemble du territoire régional bruxellois.

Le caractère permanent de la ou des zone(s) de basses émissions est consacré par l'article 3.2.16, § 1^{er}, du COBRACE, qui se lit 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 ».

Le grief soulevé par la partie requérante ne trouve ainsi pas son origine dans l'acte attaqué, mais dans une disposition de valeur législative, dont la Cour constitutionnelle a constaté qu'elle « relève de la compétence de la région en matière d'environnement et en matière d'élaboration de règlements complémentaires de circulation, et n'empiète pas en tant que tel[le], sur les compétences fédérales en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, et en matière de prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ».

Ce premier grief manque en droit.

Le second grief de la partie requérante pose la question de savoir si la région peut, au titre de ses compétences en matière de protection de l'environnement, adopter un règlement complémentaire de circulation portant sur l'ensemble de son territoire.

L'article 3.2.16, § 1^{er}, du COBRACE n'exclut pas que le gouvernement érige l'ensemble du territoire régional bruxellois en une seule zone de basses émissions.

En son article 3.1.1, 41°, ledit Code définit une « zone de basses émissions (*low emissions zone* : *LEZ*) » comme une « zone au sens de l'article 2.63

de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ».

L'article 2.63 de cet arrêté royal (communément qualifié de « Code de la route ») définit la « zone de basses émissions » comme « une zone dont l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique d'accès sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air ». La définition à laquelle se réfère le COBRACE, ne fixe donc pas de limite de principe à l'étendue territoriale d'une « zone de basses émissions ».

En autorisant le gouvernement à définir « une ou plusieurs zone(s) de basses émissions », par référence à l'article 2.63 du Code de la route, le COBRACE permet donc l'établissement soit d'une zone de basses émissions couvrant l'ensemble du territoire régional, soit d'une zone de basses émissions plus restreinte au sein du territoire régional, soit de plusieurs zones de basses émissions.

Si le texte de l'ordonnance ne tranche pas cette question, il ressort des travaux préparatoires et de la chronologie de l'adoption des textes législatifs et réglementaires, que la modification de l'article 3.2.16 du COBRACE était motivée par la volonté d'instaurer une zone de basses émissions régionale permanente. Cette disposition a été modifiée afin d'offrir une base légale suffisante au nouveau projet d'arrêté du gouvernement, qui visait – déjà – à instaurer une seule zone de basses émissions couvrant la quasi-totalité du territoire régional.

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 7 décembre 2017 fait expressément référence au « Plan régional Air-Climat-Énergie approuvé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juin 2016 (*Moniteur belge* du 12 août 2016) », en précisant que ce plan « prévoit, en matière de transport, la mesure 29 qui est dédiée à la mise en place d'une zone de basses émissions régionale permanente ».

La mesure 29 de ce plan se lit comme il suit :

« Contexte

[...]

Action

Action 64) Mettre en œuvre une zone de basses émissions régionale permanente. L'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois ne peuvent être efficacement rencontrées que si l'on adopte des mesures qui touchent à l'ensemble des usagers de l'automobile sur le territoire régional. À cet effet, la RBC créera une zone de basses émissions permanente sur l'ensemble du territoire régional avec un système de caméras intelligentes. La mise en œuvre de ce dispositif sera évolutive en prévoyant un renforcement des critères d'accès à la zone. En outre, cette mise en œuvre veillera à tenir compte des implications sur le plan social ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 7 décembre 2017, et notamment le rapport fait au nom de la commission de l'Environnement et de l'Énergie, chargée de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et de la Propreté publique, confirment que l'intention est bien d'instaurer une zone de basses émissions régionale permanente.

L'exposé introductif de la ministre pose clairement ce principe :

« La ministre a tenu devant les commissaires l'exposé suivant□ :

“Le texte soumis à votre vote ce jour concerne la modification de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie et ce, dans le cadre de la mise en œuvre effective d'une zone de basses émissions permanente sur tout le territoire bruxellois” ».

Dans le cadre de la discussion générale, la question a été posée à la ministre :

« Grâce au travail de pression de l'opposition, la ministre a finalement concédé à la création d'une zone de basses émissions régionale et a renoncé à la création de plusieurs zones de basses émissions locales, ce dont il faut la féliciter. Cependant, le projet d'ordonnance mentionne la création de plusieurs zones de basses émissions locales et non d'une seule. Comment se fait-il□? Quel est l'objectif□? ».

La ministre a apporté la réponse suivante :

« L'arrêté prévoira une zone de basses émissions pour toute la Région. Si nous parlons de plusieurs zones de basses émissions, c'est pour imaginer d'éventuels renforcements à certains moments ».

La Cour constitutionnelle, également, a constaté que l'ordonnance du 7 décembre 2017 adapte le COBRACE « conformément au Plan régional Air-Climat-Énergie, qui prévoit la mise en place d'une zone de basses émissions régionale permanente ».

Il n'est pas contestable que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de protection environnementale s'étend à l'ensemble du territoire régional. La question est de savoir si la région peut exercer cette compétence par l'adoption d'un règlement complémentaire de circulation qui couvre quasiment l'ensemble de son territoire.

L'argumentation de la partie requérante s'appuie sur la définition des règlements complémentaires de circulation, en ce qu'ils ont « un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières ».

Le caractère « particulier » du champ d'application des règlements complémentaires de circulation doit être compris par opposition au caractère « général » de celui des règlements généraux de circulation routière. L'application des règlements particuliers est, par nature, limitée à certaines zones et, le cas échéant, à certaines périodes, tandis que les règlements généraux couvrent de manière permanente l'ensemble du territoire national.

Rien ne s'oppose ainsi à ce qu'un règlement complémentaire de circulation couvre l'ensemble des voiries concernées par les circonstances locales ou particulières qui justifient son adoption, dans les limites de la compétence territoriale de son auteur. La partie adverse peut, dès lors, adopter un règlement complémentaire couvrant son territoire si des circonstances propres à la région justifient d'adapter, pour l'ensemble de ce territoire, les règlements généraux de circulation routière.

En l'espèce, le caractère régional de la zone de basses émissions est justifié par des circonstances locales ou particulières, propres à la région dans son ensemble. L'exposé des motifs de l'ordonnance du 7 décembre 2017 met en évidence la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale de la manière suivante :

« L'ordonnance modificatrice règle une situation particulière eu égard au danger encouru par la population de la Région de Bruxelles-Capitale en raison de la pollution de l'air ambiant, le trafic routier étant responsable d'une bonne partie de cette pollution ».

Cette situation particulière est confirmée par la procédure d'infraction diligentée par la Commission européenne à l'encontre de la Belgique.

Il ressort, notamment, de la mise en demeure adressée par la Commission à la Belgique que seules trois zones et agglomérations (au sens de la directive 2008/50/CE) étaient visées par la demande de report du délai prévu pour respecter les valeurs limites fixées pour le NO₂ (dioxyde d'azote), à savoir la zone de Bruxelles, la zone du Port d'Anvers et l'Agglomération d'Anvers. La Commission a émis des objections au report du délai pour ce qui concerne la seule zone de Bruxelles.

La conclusion de cette mise en demeure se lit comme il suit :

« La Commission considère donc que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6 lu en combinaison avec l'annexe III, point B, point 1(a), 13, paragraphe 1^{er}, lu en combinaison avec l'annexe XI et 23 paragraphe 1^{er}, lu en combinaison avec l'annexe XV de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, et ce pour ce qui est de la zone de qualité de l'air "Bruxelles" (BEB10A) ».

Le fait que les émissions et concentrations ne soient pas homogènes sur l'ensemble du territoire régional n'exclut pas que l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois puisse être le mieux atteint par l'instauration d'une seule zone régionale.

Il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué repose sur des études qui préconisent l'instauration d'une zone de basses émissions sur l'ensemble du territoire régional, plutôt que sur une ou des zone(s) plus limitée(s).

En particulier, l'étude du 13 décembre 2011, réalisée par *Transport & Mobility Leuven* (étude TML 2011) à la demande de Bruxelles Environnement, compare précisément les effets de différents scénarios potentiels, dont celui d'une *LEZ* étendue à l'ensemble du territoire régional et celui d'une *LEZ* limitée au pentagone. Les auteurs de l'étude exposent, d'abord, que ces deux scénarios de base sont retenus, à l'exclusion de zones plus limitées, parce qu'ils permettent tous deux une circulation fluide autour de la zone (sur le RO pour la zone régionale et sur le R20 pour le pentagone), tandis que la congestion du trafic autour de zones plus restreintes, limiterait les effets positifs des zones de basses émissions en termes de pollution atmosphérique. Cette étude démontre, ensuite, que les émissions sont plus fortement réduites par la mise en place d'une zone de basses émissions sur l'ensemble du territoire, plutôt que dans le seul Pentagone.

Les conclusions de l'étude, sur ce point, se lisent comme il suit :

« Wanneer *LEZ* worden ingevoerd in het BHG [Brussels Hoofdstedelijk Gewest], wordt best geopteerd voor één grote zone die het hele gewest omvat. Er treden dan geen problematische her-routingseffecten op omdat dit gebied slechts een beperkte hoeveelheid doorgaand verkeer bevat en omdat de grote ring RO rond Brussel kan fungeren als geschikte omleidingsroute voor dit doorgaand verkeer. Ook om voldoende effect te bereiken kan men best voor een grote zone (hele BHG [Brussels Hoofdstedelijk Gewest]) opteren. In een kleinere zone zouden teveel hot-spots niet aangepakt worden » (Studie betreffende de relevantie van het invoeren van lage-emissiezones in het brussels hoofdstedelijk gewest en van hun milieu-, socio-economische en mobiliteitsimpact, *Transport & Mobility Leuven*, 13 décembre 2011, p. 133).

Une seconde étude, finalisée en août 2017, par *Transport & Mobility Leuven* et *Traject Mobility Management* (étude TML 2017), toujours à la demande de Bruxelles Environnement, a pour objet la préparation des mesures d'accompagnement dans le cadre de la création d'une zone de faibles émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale. Cette seconde étude se fonde sur les conclusions de la première et sur les décisions politiques prises entretemps. S'agissant de l'extension de la zone de basses émissions, le préalable est posé en ces termes :

« Daarnaast werd in de studie aanbevolen om de *LEZ* in te stellen voor het volledige Brussels Hoofdstedelijk Gewest (om aldus transitverkeer te vermijden op niet-aangepaste wegen of door woonwijken) en zowel voor personen- als voor vrachtwagens. Deze aanbevelingen werden grotendeels in acht genomen door de Brusselse regering ».

La note au gouvernement relative au projet d'arrêté de 2016 créant une zone de basses émissions en Région de Bruxelles-Capitale, s'appuie expressément sur la première étude, qui aurait été actualisée en 2016 par Bruxelles Environnement, pour justifier l'instauration d'une zone de basses émissions permanente couvrant l'ensemble du territoire régional.

Quant à la note au gouvernement relative au projet d'arrêté de 2017, intervenu à la suite de la modification de l'article 3.2.16 du COBRACE, elle indique que « le périmètre de la zone, son application permanente et le fait qu'elle s'applique à tout véhicule utilisant la voie publique immatriculé en Belgique ou à l'étranger sont les mêmes que définis dans le projet d'arrêté de 2016 ».

Ce sont donc bien les résultats des études réalisées à la demande de Bruxelles Environnement qui constituent les motifs de fait du choix d'instaurer une seule zone de basses émissions couvrant l'ensemble du territoire régional, les bénéfices de zones plus réduites étant limités par le risque de congestion autour de ces zones.

Il résulte de ce qui précède que l'adaptation des règles générales de circulation par un règlement complémentaire applicable à l'ensemble du territoire régional est justifiée, selon les études sur lesquelles repose l'acte attaqué, par des circonstances locales ou particulières propres au territoire de la région, en particulier la possibilité de contourner la zone de basses émissions par le Ring de Bruxelles, en limitant le risque de congestion autour de la zone.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause l'exactitude des analyses sur lesquelles repose l'appréciation du gouvernement de la partie adverse selon laquelle « l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois ne peuvent être efficacement rencontrées que si l'on adopte des mesures qui touchent à l'ensemble des usagers de l'automobile sur le territoire régional ». Il ne lui appartient pas davantage d'apprécier l'opportunité des options retenues.

Le fait que d'autres zones géographiques soient confrontées à des enjeux comparables en termes de pollution atmosphérique et de santé n'exclut pas la compétence de la région sur son propre territoire. La partie requérante explique que le danger lié à une exposition au dioxyde d'azote n'est pas particulier à la Région de Bruxelles-Capitale, puisqu'il est présent dans d'autres zones, comme la zone du ring ou dans d'autres villes. D'une part, ce n'est pas parce que d'autres zones connaissent une situation comparable qu'il ne s'agit pas d'une circonstance particulière – entre autres – à la région. D'autre part, la partie requérante ne prétend pas que ce danger serait généralisé à l'ensemble du territoire belge ou à l'ensemble des zones et agglomérations et que cela justifierait dès lors l'adoption d'un règlement général de circulation pour l'ensemble du territoire national. De surcroît, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour imposer des mesures propres à améliorer la qualité de l'air de villes situées en dehors de son territoire, comme elle n'est pas davantage compétente pour imposer des règlements complémentaires de circulation sur les autoroutes.

Enfin, certains arguments invoqués par la partie requérante, dans son dernier mémoire, ne peuvent être pris en compte dès lors qu'ils sont tardifs dont l'absence d'avis de la commission consultative pour la circulation routière (CCCR).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la première branche du moyen n'est pas fondée.

VI.2. Premier moyen - seconde branche

a) Thèses des parties

Dans la seconde branche du premier moyen, la partie requérante fait valoir qu'en interdisant la circulation de certains véhicules légalement mis sur le marché, selon leur norme Euro et le carburant utilisé, la partie adverse empiète sur la compétence de l'Union européenne.

Elle cite, d'abord, l'article 2, § 2, du TFUE, selon lequel lorsque les traités attribuent à l'Union européenne une compétence partagée avec les États membres, ceux-ci « exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne » et « exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne ». Elle cite également l'article 4, § 1^{er}, du TFUE, selon lequel « l'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une [compétence] qui ne relève pas de domaines visés aux articles 3 et 6 ». Elle précise que le « marché intérieur » tel que visé aux points a et h, paragraphe 2, point (a), de ce même article, « ressort d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres ».

Elle se prévaut, ensuite, de l'article 26 du TFUE relatif au marché intérieur et de l'article 114 du même traité concernant le rapprochement des législations. Elle expose qu'en application de cette dernière disposition, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 5 septembre 2007, la directive 2007/46/CE.

Elle reproduit l'article 1^{er} de cette directive qui prévoit « un cadre harmonisé contenant les dispositions administratives et les exigences techniques à caractère général applicables à la réception de tout véhicule neuf relevant de son champ d'application ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, en vue de faciliter leur immatriculation, leur vente et leur mise en service sur le marché ».

Elle cite également son article 4, § 3, qui dispose que « les États membres n'immatriculent ou n'autorisent la vente ou la mise en service que pour des véhicules, des composants et des entités techniques conformes aux exigences de la présente directive » et qu'« ils ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en circulation ou la circulation sur route de véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci ».

Elle indique que cette directive est transposée en droit interne par l'arrêté royal du 14 avril 2009, précité.

Elle s'en réfère encore au règlement (CE) n° 715/2007 relatif aux normes Euro 5 et Euro 6 des véhicules particuliers et véhicules utilitaires légers qui, en abrogeant différentes directives, « abroge [...] la possibilité de mettre sur le marché de nouveaux véhicules suivant des normes antérieures aux normes établies par le règlement (CE) 715/2007 ». Elle indique que ce règlement « ne prévoit cependant pas le retrait de la circulation des véhicules à moteurs et utilitaires légers de normes inférieures aux normes Euro 5 ou 6 », mais qu'il « fournit aux États membres la possibilité de prévoir des incitations fiscales pour les véhicules de norme [Euro] 5 ou 6 (article 12, paragraphe 1^{er}), ainsi que des incitations financières pour l'équipement rétroactif de véhicules en service et pour l'élimination des véhicules qui ne sont pas conformes (article 12, paragraphe 2) ».

Elle reproduit aussi les considérants 3 et 24 de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteurs et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE (ci-après : « la directive 2014/45/UE ») – en précisant qu'elle n'a pas été transposée par la Région de Bruxelles-Capitale –, selon lesquels, d'une part, le contrôle technique « fait partie d'un dispositif plus large conçu pour garantir que les véhicules soient maintenus dans un état acceptable au regard de la sécurité et de la protection de l'environnement » et, d'autre part, « afin de mieux appliquer le principe de libre circulation au sein de l'Union, aux fins de la nouvelle immatriculation d'un véhicule, les États membres devraient reconnaître les certificats de contrôle technique délivrés par les autres États membres ».

Elle relève également que le site www.lez.brussels indique clairement que :

« si votre véhicule ne répond plus aux critères d'accès de basses émissions, différentes options s'offrent à vous : [...] revendre le véhicule en seconde main (mais pas sur le marché bruxellois) ».

Elle en déduit que l'arrêté attaqué a indéniablement des effets sur la revente des véhicules dans le marché intérieur.

Elle conclut que « dès lors que l'Union a exercé sa compétence pour ce qui concerne la mise sur le marché des véhicules, y compris en ce qui concerne la circulation de ces véhicules, l'État membre n'exerce plus la sienne ; qu'il en découle qu'un État membre - *a fortiori* un pouvoir régional comme celui de [la Région de]

Bruxelles-Capitale - ne peut prendre des mesures contraignantes déjà couvertes par la directive 2007/46/CE ».

Outre les deux exceptions communes aux deux branches, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, en tant que le moyen est pris de la violation de la directive 2007/46/CE, qui a fait l'objet d'une transposition par l'arrêté royal du 14 avril 2009, précité. Elle indique qu'« un moyen pris de la violation d'une directive de l'Union européenne doit préalablement démontrer [...] l'absence ou l'insuffisance de transposition de la disposition européenne invoquée en droit interne ».

La partie requérante réplique longuement sur la recevabilité du moyen.

Elle résume, tout d'abord, « la législation applicable à la réception des véhicules et, en particulier, aux exigences techniques (qui comprennent les normes Euro) ».

Elle démontre, ensuite, que « les normes Euro visées par la directive 70/220/CEE et le règlement (CE) n° 715/2007 sont des normes techniques au sens de la directive 2007/46/CE pour la réception des véhicules ».

Elle rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, « des particuliers peuvent invoquer à l'encontre des autorités publiques des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive », qu'« il appartient également aux autorités et aux juridictions nationales d'interpréter, dans toute la mesure du possible, les dispositions du droit national dans un sens qui soit compatible avec les objectifs de cette directive » et que « dans le cas où une telle interprétation ne pourrait être donnée, il leur appartient d'écarter les règles de droit national incompatibles avec cette directive ».

À son estime, l'article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE, dont elle invoque la violation, n'a pas été transposé par l'arrêté royal du 14 avril 2009, précité, ni par la Région de Bruxelles-Capitale. Elle considère que « cet article est manifestement inconditionnel et précis » et qu'il « confère des droits subjectifs dans le chef de la requérante dans la mesure où, en vertu de cette disposition, la partie requérante est protégée contre des mesures d'interdiction de circulation sur route frappant son véhicule ».

En tout état de cause, elle constate que la partie adverse ne conteste pas la recevabilité du moyen en ce qu'il est fondé sur une violation du TFUE et indique

que, dans ce cadre, la question de la transposition des actes de droit dérivé n'est pas pertinente.

Sur le fond, elle relève que « la partie adverse ne conteste pas le fait que l'Union européenne est seule compétente en vertu des articles 2, § 2, 4, § 1^{er}, 26, §§ 1^{er} et 2, et 114 du TFUE dans la mesure où l'Union européenne a exercé sa compétence pour ce qui concerne la mise sur le marché des véhicules (par l'adoption notamment de la directive 2007/46/CE) ». Selon elle, dès lors que l'Union a exercé sa compétence, les États membres n'ont plus la compétence de légiférer en la matière de sorte que les autorités fédérales (*a fortiori*, les autorités régionales) ne peuvent légiférer pour interdire la circulation de manière permanente à l'échelle de l'État membre (ou, en l'espèce, à l'échelle de l'ensemble d'une région de l'Union européenne). Elle en conclut que la Région de Bruxelles-Capitale n'a donc pas de compétence pour adopter l'acte attaqué qui vise à interdire la circulation de véhicules mis sur le marché conformément à la législation européenne.

Elle répète que l'acte attaqué a également été pris en violation de l'article

4, § 3, de la directive 2007/46/CE et considère, contrairement à la partie adverse, que cette directive vise bien des limites ou des normes relatives aux émissions des véhicules (telles que les normes Euro) qui font partie intégrante des « motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement » ne pouvant fonder une interdiction de circulation par un État membre. Sur ce point précis, son argumentation se lit comme il suit :

- « a) La directive 2007/46/CE constitue le cadre actuel légal pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinées à ces véhicules. Ce cadre garantit que, dès lors qu'un véhicule obtient un certificat de conformité, les autorités ne peuvent pas refuser sa mise en circulation, ni interdire à ce véhicule de circuler sur la route. Les annexes de cette directive-cadre évoluent régulièrement en fonction de nouvelles directives ou règlements, fixant, entre autres, de nouvelles normes Euro. Ces modifications de la directive-cadre n'entraînent pas le retrait des véhicules homologués suivant d'anciennes normes.
- b) La directive 2007/46/CE inclut des normes environnementales. Le troisième considérant indique clairement que "les exigences techniques applicables aux systèmes, aux composants, aux entités techniques et aux véhicules devraient être harmonisés et définies dans des actes réglementaires. Ceux-ci devraient avoir pour objectif de garantir un niveau élevé de sécurité routière, de protection de la santé et de l'environnement, de rendement énergétique et de protection contre une utilisation non autorisée."
- c) Le règlement (CE) n° 715/2007 fait partie des actes réglementaires repris à l'annexe IV de la directive 2007/46/CE et, avant lui, la directive 70/220/CEE. Il s'ensuit que les normes Euro visées par la directive 70/220/CEE et le règlement (CE) n° 715/2007 sont des normes techniques au sens de la directive 2007/46/CE pour la réception des véhicules (voir ci-avant point 30).

Les normes Euro étant issues de directives et règlements particuliers faisant partie de l'annexe IV de la directive 2007/46/CE (précédemment 70/156/CEE), il est incompréhensible que la partie adverse conteste la pertinence de cette directive ».

Elle fait ainsi valoir que « l'acte attaqué a été pris en violation manifeste de la directive 2007/46/CE, en particulier de son article 4, § 3, dès lors qu'il interdit la circulation sur l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale de véhicules ayant été homologués suivant cette directive (en ce compris les directives et règlements particuliers) ». De son point de vue, la distinction que la partie adverse tente de faire entre les directives précitées (qui auraient pour objet la protection de l'environnement) et la directive 2007/46/CE (qui serait d'une nature technique) doit être rejetée, parce qu'elles ont pour base légale commune l'article 114 du TFUE.

Elle expose longuement en quoi, selon elle, « l'argument de la partie adverse [selon lequel] le règlement (CE) n° 715/2007, qui a introduit les normes Euro 5 et 6, “ne contient aucune disposition qui limiterait la possibilité d'interdire la circulation de certains types de véhicules dans certaines zones déterminées telles qu'exprimées au travers de la norme Euro 3”, est inexact et non pertinent ».

Elle ajoute que l'interdiction anciennement formulée à l'article 2bis de la directive 70/220/CEE – aujourd'hui abrogée – selon laquelle « les États membres ne peuvent refuser ou interdire la vente, l'immatriculation, la mise en circulation ou l'usage des véhicules pour des motifs concernant la pollution de l'air par les gaz provenant du moteur à allumage commandé équipant ledit véhicule si ce véhicule répond aux prescriptions figurant aux annexes I, II, III, IV, V et VI » est couverte par l'interdiction stipulée à l'article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE qui vise tous les « aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive », et donc, notamment, les prescriptions techniques relatives aux émissions (exprimées au travers des normes Euro).

Elle poursuit son raisonnement en soulignant que « vu la base légale du règlement (CE) 715/2007, qui assure la libre circulation, ainsi que l'article 4, § 3, de la directive-cadre 2007/46/CE, qui prohibe toute interdiction de circulation de véhicules, dans lequel s'inscrit le règlement particulier (CE) 715/2007, relatifs aux normes Euro, il est évident que le règlement (CE) 715/2007 ne peut servir de base à une interdiction permanente de circulation de véhicules sur l'ensemble d'une région de l'Union européenne ».

Elle expose encore qu'« aucune des normes et décisions auxquelles la partie adverse se réfère [...] ne permet d'infirmer la conclusion que l'interdiction établie par l'acte attaqué est contraire au droit européen tel que démontré ci-avant ».

L'annexe XV, B, 3, d), de la directive 2008/50/CE vise, selon elle, uniquement, d'une part les mesures « appropriées » pour atteindre les objectifs de qualité de l'air (ce qui implique, selon elle, « un rapport de proportionnalité entre la mesure et l'objectif à atteindre), et, d'autre part, des mesures de planification et de gestion du trafic (et non une interdiction générale et permanente) et, parmi ces mesures de planification et de gestion, des « zones » à faibles émissions (et non une zone unique à l'échelle locale, régionale ou nationale). Elle fait aussi observer que ces zones doivent être limitées à ce qui est nécessaire pour respecter les valeurs limites de sorte que le terme « zones à faibles émissions » ne pourrait être interprété comme une zone établie à l'échelle régionale où la circulation est interdite, si cette zone comprend de larges étendues où aucun dépassement des valeurs limites n'est constaté.

Elle souligne aussi que, dans sa décision du 2 juillet 2009 relative à la notification faite par la Belgique, d'une demande d'exemption de l'obligation d'appliquer les valeurs limites fixées pour les particules fines (PM₁₀), la Commission européenne mentionne, notamment, l'établissement de « zones à faibles émissions », et non d'une zone unique couvrant l'entièreté de la région et elle ne précise pas quelles mesures devraient (ou pourraient) s'appliquer à ces zones de basses émissions.

Elle précise qu'elle ne conteste pas la notion de zone à faibles émissions telle que mentionnée à l'annexe XV, section B, partie 3, de la directive 2008/50/CE, mais l'interprétation qu'en fait la Région bruxelloise, à savoir « une zone couvrant l'intégralité d'une région de l'Union européenne sur le territoire de laquelle s'applique une interdiction permanente de circulation de certaines catégories de véhicules ».

Elle ajoute que le document de travail de la Commission de 2013 faisant référence à une définition de « *Urban Access Regulation* » n'a pas de valeur juridique et que le Rapport final « *Study on Urban Vehicle Access Regulations* » comporte une notice selon laquelle l'information et les points de vue présentés dans cette étude sont ceux de leur(s) auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission.

En ce qui concerne la communication de la Commission du 17 mai 2018 intitulée « Une Europe qui protège : un air pur pour tous », elle considère qu'« en toute logique, l'intention de la Commission de publier des recommandations relatives aux bonnes pratiques démontre clairement que de mauvaises pratiques existent en matière de restriction d'accès des véhicules aux zones urbaines, dont,

suivant la partie requérante, celles de la Région de Bruxelles-Capitale qui a établi une interdiction permanente de circulation sur l'ensemble de son territoire ».

Elle observe encore que les études TML 2011 et TML 2017 selon lesquelles de « nombreuses villes dans plusieurs États membres ont instauré des zones de basses émissions où la circulation de certains types de véhicule, identifiés en fonction de leur classe Euro, est interdite » ne seraient pas plus pertinentes. Elle conteste ainsi que de nombreuses villes auraient interdit la circulation de manière permanente sur la base des normes Euro. Dans les faits, selon elle, plus de 200 systèmes différents ont été relevés dans l'Union.

Quant à la décision du Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral d'Allemagne) du 27 février 2018, elle expose qu'elle était relative à une interdiction limitée de certains véhicules et rappelle qu'en vertu du principe de proportionnalité, une mesure nationale, même si elle est capable d'atteindre un but légitime, ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'objet ou au but de la mesure.

Elle revient, enfin, sur la directive 2014/45/UE et développe l'argumentation de la requête, en ajoutant que cette directive – dont l'article 9 n'est pas transposé et est directement applicable – ne prévoit aucun retrait de la circulation pour les véhicules qui sont dépourvus de défaillances techniques, mais une suspension de l'autorisation de circuler pour une durée limitée, uniquement en cas de défaillance critique du véhicule.

Elle relève qu'en vertu de l'arrêté attaqué, la Région de Bruxelles-Capitale adopte une mesure d'interdiction de circulation pour des véhicules ayant satisfait le contrôle technique et qu'elle examine « la manière dont [les centres de contrôle technique] peuvent ajouter les informations relatives à l'autorisation d'accès du véhicule à la *LEZ* sur le certificat de contrôle ».

Elle affirme que le domaine des transports, dont relève la directive 2014/45/UE, est une compétence partagée entre l'Union et les États membres et que l'Union a exercé sa compétence dans le domaine du contrôle technique des véhicules, en particulier sur les conditions de circulation des véhicules qui satisfont au contrôle technique.

Elle en conclut que « la partie adverse, en adoptant un arrêté qui interdit la circulation des véhicules homologués en vertu de la directive 2007/46/CE et qui satisfont au contrôle technique en vertu de la directive 2014/45/UE viole (i) ces deux

directives qui garantissent la circulation des véhicules, dès lors qu'ils remplissent les critères visés par ces deux directives et (ii) l'article 2, § 2, du TFUE en exerçant des compétences qu'elle ne peut exercer ».

Dans son dernier mémoire, elle estime qu'elle n'a pas été en mesure de développer plus vite son argumentation relative à la directive 2014/45/UE dès lors que celle-ci n'était pas encore entrée en vigueur lors du dépôt de sa requête en annulation, le 31 mars 2018. Elle relève que cette directive est entrée en vigueur le 20 mai 2018 et que la partie adverse ne l'a transposée que le 20 juillet suivant alors que le délai de transposition était prévu pour le 20 mai 2017 au plus tard. Elle explique que ce n'est, dès lors, qu'avec son mémoire en réplique du 1^{er} octobre 2018 qu'elle a pu réellement développer son point de vue. Elle ajoute également que le moyen, en ce qu'il est pris de cette directive, est d'ordre public dès lors que l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué est invoquée au regard du TFUE. Elle rappelle encore que, selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, il appartient au juge national d'assurer le plein effet des dispositions du droit de l'Union, en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire de sa législation nationale, même postérieure. Or, à son estime, la directive 2014/45/UE ne prévoit pas une interdiction permanente de circulation des véhicules dès lors que ceux-ci satisfont au contrôle technique. Sur le fond, elle reconnaît que l'arrêt du 13 décembre 2018 du Tribunal de première instance de l'Union européenne a clarifié la portée de l'article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE en décidant que seuls les véhicules relevant de la norme Euro 6 entrent dans le champ d'application de ladite directive. Toutefois, selon elle, le tribunal se réfère à une restriction et non à une interdiction de circulation. Elle en conclut qu'il conviendrait de vérifier si l'acte attaqué viole la directive 2014/45/UE en ce qu'il interdit la circulation des véhicules satisfaisant aux normes antérieures aux normes Euro 6 et d'examiner si la partie adverse avait la compétence de modifier la directive précitée en introduisant une interdiction de circulation pour des véhicules qui ne présentent pas de défaillances techniques.

b) Appréciation

La partie requérante invoque, dans l'énoncé du moyen, les règlements n^{os} 88/77, 91/542, 1999/96, 595/2009, 2005/55 et 70/220.

La requête ne comporte cependant aucun développement en ce qui concerne une violation de ces règlements et la partie requérante ne répond pas à l'exception soulevée par la partie adverse, ni dans son mémoire en réplique ni dans son dernier mémoire.

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de ces normes.

En tant que cette seconde branche du moyen est prise de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, elle revêt un caractère d'ordre public et est d'office examinée.

La partie requérante invoque la directive 2007/46/CE qui a été, depuis, abrogée par le Règlement (UE) n° 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n^{os} 715/2007 et 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE.

Cette directive a fait l'objet d'une transposition en droit interne par l'arrêté royal du 14 avril 2009, précité.

L'article 4, § 3, alinéa 2, de cette directive disposait, à l'époque, comme il suit :

« [les États membres] ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci ».

Dans son exception d'irrecevabilité, la partie adverse ne précise pas quelle disposition de droit interne transposerait ce paragraphe 3. La partie requérante indique qu'il n'est pas transposé en droit interne.

Dans la mesure où l'article 4, § 3, alinéa 2, précité, comportait une interdiction précise à charge des États membres, il ne nécessitait pas une transposition dans le droit interne. Les termes de cette disposition étaient, en effet, suffisamment précis et inconditionnels pour qu'ils soient considérés comme étant d'effet direct. Ainsi, selon l'arrêt du 13 décembre 2018 du Tribunal de première instance de l'Union européenne :

« la disposition de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, selon laquelle un État membre ne peut "interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules [...] pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci" est de nature à conférer des droits aux particuliers dans la mesure où

elle est inconditionnelle, nette et précise, même si la Commission a pu en discuter la portée » (Trib., arrêt *ville de Paris, ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid c. Commission européenne*, 13 décembre 2018, T-339/16, T-352/16 et T-391/16, EU:T:2018:927, point 78).

Le moyen est ainsi recevable en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition qui était toujours d'application au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

La directive 2014/45/UE ne fait pas partie des dispositions dont la violation est invoquée directement dans l'énoncé du moyen. Dans le développement de la requête, la partie requérante n'invoque la violation d'aucune de ses dispositions et se limite à reproduire les considérants 3 et 24 de cette directive.

Ce n'est que dans le mémoire en réplique qu'elle expose une argumentation en lien avec cette directive. Dans son dernier mémoire, elle souligne qu'elle ne pouvait développer cette argumentation au stade de la requête dès lors que cette directive n'était pas encore entrée en vigueur et que la partie adverse ne l'avait pas transposée.

La directive 2014/45/UE a été adoptée le 3 avril 2014, publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 29 avril 2014 et, conformément à son article 25, est entrée en vigueur le vingtième jour suivant cette publication.

L'article 23, § 1^{er}, de cette directive dispose comme il suit :

« Article 23

Transposition

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 20 mai 2017, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission.

Ils appliquent ces dispositions à partir du 20 mai 2018.

[...] ».

Cette directive européenne étant déjà en vigueur depuis plusieurs années, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi la partie requérante ne pouvait pas développer son argumentation dès l'introduction de sa requête dès lors que, dans son mémoire en réplique, elle ne remet nullement en cause la transposition faite par la partie adverse de cette directive mais considère que cette dernière n'autorise pas un retrait de la circulation des véhicules qui répondent aux exigences techniques qu'elle consacre. Dès lors que la partie adverse devait transposer cette directive pour le 20 mai 2017, au plus tard, la partie requérante pouvait également, dans sa requête introductive d'instance, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de

l'Union européenne, se prévaloir des dispositions de celle-ci qui sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles comme elle semble le considérer à propos de son article 9 qu'elle qualifie de directement applicable.

Dès lors que l'acte attaqué n'a pas vocation à transposer dans l'ordre juridique interne la directive 2014/45/UE, il ne peut être question d'une incompétence de la partie adverse au regard de ladite directive et de considérer qu'il y a un moyen d'ordre public à examiner.

Le moyen est dès lors tardif et partant irrecevable en ce qu'il se fonde sur la directive 2014/45/UE.

Sur le fond, en tant que le moyen critique le principe de l'établissement d'une ou plusieurs zone(s) de basses émissions permanente(s) et le principe selon lequel « 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 », il y a lieu de souligner que ces principes sont établis, non pas par l'acte attaqué, mais par l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017 modifiant l'ordonnance portant le COBRACE.

L'établissement d'une zone de basses émissions à laquelle l'accès de certains véhicules à moteur est restreint en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques, alors que ces véhicules sont, par hypothèse, homologués en application de la directive 2007/46/CE, remplacée depuis par le règlement n° 2018/858, précité, et de sa transposition en droit interne, ne peut plus être remis en cause à l'occasion du présent recours dirigé contre l'arrêté d'exécution de l'ordonnance précitée.

En application de l'habilitation légale, l'acte attaqué définit – par référence aux normes Euro – les normes auxquelles doivent répondre les véhicules pour avoir accès à la zone de basses émissions.

L'arrêt précité du Tribunal de première instance de l'Union européenne permet de répondre de manière particulièrement circonstanciée à l'argumentation de la partie requérante, en ce qu'elle porte sur la violation du droit primaire de l'Union européenne (en particulier les articles 2, 4, 26 et 114 du TFUE), de l'ancienne directive 2007/46/CE (en particulier de son article 4) et des règlements portant les différentes normes Euro (cités dans l'énoncé du moyen).

Le tribunal a été saisi de recours en annulation introduits par la ville de Paris, la ville de Bruxelles et l'ayuntamiento de Madrid contre le règlement (UE) 2016/646 de la Commission, du 20 avril 2016, portant modification du règlement (CE) 692/2008 en ce qui concerne les émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 6).

À la suite des fraudes relatives aux mesures d'émissions de moteurs diesels (« *dieselgate* »), la Commission européenne a fait valoir qu'elle a modifié la norme Euro 6, en introduisant des tests en condition de conduite réelle (*Real Drive Emissions*). Mais afin de « permettre aux constructeurs de s'adapter progressivement aux règles RDE », une marge d'erreur appelée « facteur de conformité » a été ajoutée : « [p]ar exemple, pour une limite définie dans la norme Euro 6 à 80 mg/km, la limite est fixée pour les essais RDE à 168 mg/km pour une période transitoire, puis à 120 mg/km ». Les trois parties requérantes estimaient que la Commission européenne ne pouvait pas adopter les valeurs d'émissions d'oxydes d'azote retenues (NTE), qui sont supérieures aux limites de ces émissions fixées pour la norme Euro 6.

La Commission contestait la recevabilité de la requête, en soutenant, notamment, que « les compétences des requérantes de réglementer la circulation des véhicules afin de réduire la pollution de l'air ne sont aucunement affectées par le règlement attaqué qui n'aurait donc pas d'effet sur leur situation juridique, contrairement à ce qu'elles avancent ».

En ce qui concerne l'impact de l'article 4, § 3, deuxième alinéa, de l'ancienne directive 2007/46/CE, le tribunal relevait ce qui suit au sujet de la position de la Commission :

« En avançant d'abord une analyse téléologique, la Commission souligne que la directive 2007/46, de même que l'ensemble de la législation européenne sur la réception des véhicules à moteur, actuelle ou antérieure, est fondée sur la base juridique de l'article 114 TFUE ou des articles équivalents des traités ayant précédé le traité TFUE. Cet article concernerait les "mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur". Une telle base juridique ne permettrait pas d'interférer dans la politique des transports ou dans celle de l'environnement et la directive 2007/46, ainsi que celles qui l'ont précédée, viseraient essentiellement à faciliter la mise sur le marché, dans chaque État membre, des véhicules provenant des autres États membres, en évitant une fragmentation du marché intérieur due aux disparités des exigences et des contrôles conditionnant la commercialisation des véhicules qui auraient persisté en l'absence de ces instruments d'harmonisation. Mais la portée de ces derniers n'irait pas au-delà. En particulier, ils n'auraient aucunement pour but de limiter les pouvoirs de police des autorités émanant des États membres concernant la circulation des véhicules une fois que ceux-ci sont utilisés par leurs conducteurs » (*Ibidem*, point 44).

Le tribunal a répondu à l'exception soulevée par la Commission en adoptant une position nuancée. En substance, il fait la distinction entre les restrictions de circulation imposées aux véhicules satisfaisant à la norme actuelle (Euro 6) et les restrictions de circulation imposées aux véhicules satisfaisant aux normes antérieures (Euro 5 et précédentes). L'article 4, § 3, alinéa 2, de l'ancienne directive 2007/46 ne s'opposerait pas à ce que les États membres imposent des restrictions de circulation aux véhicules répondant aux normes antérieures (Euro 5 et précédentes) mais s'opposerait, en revanche, à ce que les États membres imposent des restrictions de circulation aux véhicules répondant à la norme en vigueur (Euro 6), fût-ce dans le but de satisfaire aux obligations qui leur incombent au titre de la directive 2008/50 pour assurer la qualité de l'air.

Son raisonnement repose notamment sur les considérants suivants :

« Or, la sphère d'autonomie du droit national évoquée au point 55 ci-dessus se voit bien, au vu des termes de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, assigner un périmètre, empêchant les autorités publiques émanant des États membres de limiter, pour des motifs tirés du niveau des émissions polluantes, la circulation des véhicules satisfaisant aux exigences européennes en vigueur en la matière, puisque cette disposition prévoit que les États membres ne peuvent "interdire, restreindre ou entraver [...] la circulation sur route de véhicules [...] pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci".

Plus précisément, selon l'interprétation littérale de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, une autorité publique émanant d'un État membre, notamment une entité infra-étatique, ne pourrait pas imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes des véhicules pour des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui satisfont à la norme Euro 6, puisque cette norme est en vigueur et que, par conséquent, de tels véhicules répondent aux exigences découlant de cette directive. De même, dans la mesure où le règlement attaqué définit les valeurs d'émissions polluantes d'oxydes d'azote qui ne peuvent être dépassées pendant les essais RDE, une telle autorité ne pourrait pas imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes des véhicules pour ceux dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui respectent ces valeurs NTE pendant de tels essais. Il y a lieu de rappeler que ces essais et limites sont appliqués avec des effets contraignants depuis le 1^{er} septembre 2017, ainsi que cela a été indiqué au point 15 ci-dessus » (*Ibidem*, points 58 et 59).

Le tribunal a ainsi rejeté l'exception soulevée par la Commission, en considérant que le règlement attaqué avait pour effet d'empêcher les autorités compétentes des États membres d'adopter des mesures de limitation de la circulation de véhicules qui dépasseraient les limites de la norme Euro 6, tout en restant en deçà des (nouvelles) limites NTE. L'acte attaqué affectait donc bien les compétences des parties requérantes, en l'espèce.

L'acte qui est ici attaqué instaure une restriction progressive de l'accès à la zone de basses émissions, pour les véhicules diesel répondant à une norme antérieure à la norme Euro 6 et les véhicules à essence ou au gaz naturel répondant à une norme antérieure à la norme Euro 3. Il n'affecte donc pas la circulation des véhicules répondant au moins à la norme Euro 6, actuellement en vigueur, de même qu'il n'affecte pas la circulation des véhicules comme celui de la partie requérante en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une interdiction totale mais d'une restriction de circulation à un endroit géographique précis.

Il ressort des longs développements de l'arrêt précité qu'une telle mesure ne heurte ni le droit primaire ni l'article 4, § 3, de l'ancienne directive 2007/46/CE, la partie adverse étant restée dans les limites des compétences que le droit européen ici visé lui attribue.

La seconde branche du moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est ainsi pas fondée.

Le premier moyen n'est partant pas fondé.

VI. 3. Deuxième moyen – première branche

a) Thèses des parties

Le deuxième moyen intitulé « violation du principe de proportionnalité et erreur d'appréciation » est pris de la violation « des principes généraux de droit, notamment le principe de proportionnalité, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les mesures d'urgence en vue de prévenir les pics de pollution atmosphérique par les micro-particules et les dioxydes d'azote, de la directive 2007/46/CE [...], notamment son article 4 (...), telle que transposée dans l'arrêté royal du 14 avril 2009 [précité], de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété des causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il comporte deux branches et porte, particulièrement, sur l'article 4, §§ 1^{er} et 3, et sur les articles 5 et 6 de l'arrêté attaqué.

En sa première branche, le moyen comporte quatre griefs.

En ce qui concerne la qualité de l'air, la partie requérante se réfère à l'analyse présentée dans le rapport sur les incidences environnementales de l'avant-

projet de Plan Régional Air-Climat-Énergie, publié par Bruxelles-Environnement en mars 2015. Elle fait valoir, en substance, que les concentrations en particules fines (PM₁₀), d'une part, et en oxyde d'azote (NO_x), d'autre part, sont en diminution constante depuis 2000 pour les premières et entre 1990 et 2012 pour les secondes, que les dépassements des normes sont ponctuels, qu'ils sont liés aux heures de pointe en ce qui concerne le « *black carbon* », qu'ils ne se présentent pas sur l'entièreté du territoire, qu'ils sont liés aux conditions météorologiques et qu'ils ne sont pas linéairement corrélés avec l'activité propre en Région de Bruxelles-Capitale. Elle estime, en conséquence, que la restriction d'accès permanente à l'entièreté du territoire pour certaines catégories de véhicules est disproportionnée. Elle ajoute que la restriction à huit jours par an de la possibilité d'acheter un *pass LEZ* n'est fondée sur aucune donnée objective.

En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des mesures adoptées, elle souligne que l'étude TML 2011 appelle à la prudence sur les conclusions à tirer des modélisations réalisées sur la base de cinq zones échantillons. Selon elle, l'étude n'inclut pas de « modélisation précise de l'impact sur la qualité de l'air d'une interdiction d'accès des véhicules à la Région de Bruxelles-Capitale en fonction des normes Euro et de l'échéancier déterminé » et ne démontre, dès lors, pas que l'établissement de la zone de basses émissions est une mesure efficace pour atteindre les objectifs de qualité de l'air. L'étude soulignerait même, selon elle, que son impact pour assurer une conformité à la valeur NO₂ (dioxyde d'azote), est limité. Elle conclut que « dès lors que l'étude d'impact ne présente aucun résultat réel et fiable quant aux effets et à l'efficacité des mesures de restriction d'accès à la Région de Bruxelles-Capitale pour certains types de véhicules, notamment pour atteindre les objectifs fixés par la directive 2008/50/CE, telle que transposée par le COBRACE, le caractère de proportionnalité de l'arrêté ne saurait être établi ».

En ce qui concerne les mesures en vue d'améliorer la qualité de l'air, elle rappelle que la partie adverse peut prendre des mesures d'urgence en cas de pics de pollution, sur la base de l'arrêté du 27 novembre 2008 déterminant les mesures d'urgence en vue de prévenir les pics de pollution atmosphérique par les microparticules et les dioxydes d'azote. Elle indique ne pas avoir trouvé de rapport relatif à la mise en œuvre de ce dispositif et ne pas avoir de souvenir de mesures prises pour éviter des pics de pollution. Sauf preuve contraire, il en résulte, selon elle, une violation de l'arrêté du 27 novembre 2008, précité. Elle cite les articles 3.2.11 et 3.12.16, § 1^{er}, du COBRACE, l'article 24 de la directive 2008/50/CE, ainsi que l'annexe XV de celle-ci. Elle en déduit qu'« aucun texte légal ne mentionne une restriction permanente de circulation automobile » et que « la restriction d'accès à la zone de basses émissions "définie de manière permanente" ne saurait être interprétée

comme une “interdiction permanente” (à l’exception de 8 fois par an) de la circulation de certains véhicules dans la zone de basses émissions ». Selon elle, une telle restriction à huit jours sur trois cent soixante-cinq s’apparente à une interdiction qui ne revêt pas de caractère proportionnel. Elle rappelle les termes de l’article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE. Elle observe que la partie adverse, plutôt que d’appliquer une taxation en fonction de la congestion de la circulation, d’adopter des tarifs de stationnement différenciés ou d’autres incitations économiques, a opté pour une mesure extrême en violation de la directive 2007/46/CE. Elle conclut que « dès lors que la partie adverse n’a pas considéré l’usage de mesures alternatives, notamment ciblées aux zones à trafic dense, une interdiction totale d’accès pour certaines catégories de véhicules, en violation de la directive 2007/46/CE, l’arrêté incriminé est une mesure disproportionnée ».

En ce qui concerne les effets sur la santé, elle évoque des statistiques de l’Office belge des statistiques, selon lesquelles l’espérance de vie est en augmentation constante et est supérieure à Bruxelles qu’en Wallonie, ainsi qu’un rapport de l’organisation mondiale de la santé selon lequel les informations sur les dangers de l’exposition aux émissions liées au trafic demeurent inconsistantes et selon lequel l’exposition aux polluants pourrait être considérablement plus élevée dans le métro. Elle cite encore un rapport de Bruxelles Environnement de 2015 selon lequel la qualité de l’air est plus mauvaise à l’intérieur qu’à l’extérieur des bâtiments. Elle en déduit que la pertinence de l’acte attaqué ne trouve pas de fondement certain et qu’il ne peut qu’être disproportionné.

La partie adverse soulève une exception d’irrecevabilité du moyen dans son ensemble, en ce qu’il vise la directive 2007/46/CE. Elle estime qu’« il n’est pas pertinent de prendre un moyen de la violation d’une directive de l’Union européenne sans montrer d’abord que la transposition que lui donnent les actes normatifs de la Région de Bruxelles-Capitale n’y est pas conforme ».

En réplique, sur l’exception d’irrecevabilité, la partie requérante renvoie à son premier moyen et rappelle que l’exception est non fondée « d’une part au regard de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l’Union européenne et d’autre part, en ce que l’article 4, paragraphe 3 de la directive 2007/46/CE n’a pas été transposé et que cet article est inconditionnel et précis ».

Au titre de considérations générales, elle estime que les arrêts cités par la partie adverse concernant l’étendue du contrôle du Conseil d’État ne sont pas pertinents.

Elle considère que l'évaluation du principe de proportionnalité est particulièrement importante, dans la mesure où ce principe s'applique à la mise en œuvre de la directive 2008/50/CE, telle que transposée par le COBRACE, et dans la mesure où l'acte attaqué comporte des mesures susceptibles de violer la directive 2007/46/CE relative à la réception des véhicules et la directive 2014/45/UE relative au contrôle technique des véhicules.

Contrairement à la partie adverse, elle expose que le COBRACE n'autorise - ni *a fortiori* n'impose - au gouvernement de prendre une mesure d'interdiction permanente basée uniquement sur les normes Euro.

Quant à la mise en demeure de la Commission européenne, elle renforce, selon elle, la conclusion que le principe de proportionnalité s'oppose à une mesure générale d'interdiction sur toute la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour ce qui est des procédures introduites par des particuliers, elle constate que la partie adverse conteste le bien-fondé et la recevabilité de la plainte. Elle juge dès lors interpellant que la partie adverse utilise l'argument de la plainte de citoyens, qu'elle conteste par ailleurs.

Sur la qualité de l'air, elle rappelle que l'établissement de la zone de basses émissions s'inscrit dans le contexte particulier de la mise en demeure pour non-respect, dans la zone de Bruxelles, des normes européennes relatives à la qualité de l'air (NO₂) dans le cadre de la directive 2008/50/CE.

Elle cite l'arrêt du 25 juillet 2008, *Janecek*, C-237/07, dans lequel la Cour de justice de l'Union Européenne a confirmé que le principe de proportionnalité s'applique aux mesures prises par un État membre dans le cadre de la directive 96/62/CE. Elle précise que la directive 96/62/CE, dont il est question dans cet arrêt, concerne l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant et que cette directive, ainsi que quatre autres actes, ont été remplacés par la directive 2008/50/CE. Selon elle, « il est, dès lors, clair que l'examen du caractère proportionnel de l'acte incriminé doit se faire au regard des mesures nécessaires pour assurer la conformité à la directive 2008/50/CE, en particulier avec le paragraphe 1^{er} de l'article 13 de celle-ci, lu en combinaison avec l'annexe XI de la directive pour le NO₂ [dioxyde d'azote] ».

Elle répète que l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas en situation d'infraction par rapport à la directive 2008/50/CE. Elle ajoute que le « Rapport sur les incidences environnementales de l'avant-projet

de Plan Régional Air-Climat-Énergie » publié par Bruxelles Environnement en mars 2015 démontre clairement que « les normes de qualité de l'air ne sont pas dépassées sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, mais à des endroits spécifiques où le trafic est dense », que « les normes de qualité de l'air ne sont pas dépassées de manière constante, mais de manière ponctuelle, aux heures de pointe et/ou suivant les conditions météorologiques défavorables » et que « les concentrations NO_x [oxyde d'azote] sont, également, pour une large part liées à des apports interrégionaux ». Elle en déduit qu'« une interdiction générale permanente concernant l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne se justifie pas au regard du respect de la directive 2008/50/CE et contrevient au principe de proportionnalité ».

Dans l'hypothèse où la partie adverse venait à invoquer le principe de précaution, elle soutient que « dès lors que l'Union européenne a adopté une directive relative à la qualité de l'air (directive 2008/50), transposée par le COBRACE, basée sur l'article 191 du TFUE, la partie adverse ne saurait justifier de la nécessité de prendre des mesures plus strictes que celles établies par la directive 2008/50/CE dans la mesure où cette directive se fonde déjà sur le principe de précaution ». Elle ajoute que, si la partie adverse estimait devoir prendre des mesures plus strictes, elle devait les notifier à la Commission, en application de l'article 192 du TFUE, qui dispose :

« 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 ».

Elle observe que la partie adverse ne justifie pas de mesures renforcées, qu'à sa connaissance aucune notification n'a été adressée à la Commission européenne et ajoute que, selon elle, les mesures adoptées ne sont pas compatibles avec le traité.

Elle explique que, si la partie adverse souhaitait mettre en place des mesures plus strictes que celles prévues par la directive, elle aurait d'abord dû adopter des valeurs limites plus strictes dans le cadre du COBRACE et les notifier à la Commission européenne, étant entendu que de telles normes plus strictes devraient trouver leur fondement scientifique et être proportionnelles avec l'objectif de préservation de l'environnement. Elle constate qu'en l'état, le COBRACE ne comporte pas de normes plus strictes que celles établies dans la directive 2008/50/CE. Dès lors que les normes de qualité de l'air ont été fixées dans le COBRACE, transposant la directive 2008/50/CE, et qu'aucune norme plus stricte

n'a été adoptée par la Région de Bruxelles-Capitale, elle prétend que seules les zones locales ne répondant pas aux normes de qualité telles que fixées, devraient être concernées par des mesures spécifiques. Elle en conclut que « les mesures d'interdiction permanente de circulation établies par l'arrêté incriminé sur l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale (article 4) ne sont pas justifiées et sont, dès lors, manifestement disproportionnées ».

En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des mesures adoptées, la partie adverse ne démontre pas, à son estime, comment la mesure permanente d'interdiction de circulation permettra à la Région de Bruxelles-Capitale de se conformer aux valeurs limites du COBRACE (transposant la directive 2008/50/CE), dans les zones locales qui n'y répondent pas. Elle affirme qu'au contraire, selon l'étude TML 2011 et la note au gouvernement, ce n'est pas la *LEZ* qui permettra de se conformer aux normes de la directive 2008/50/CE, mais l'évolution autonome de la situation. Elle relève que la page 155 du rapport précité de 2011, dont la partie adverse tire une conclusion inverse, n'existe pas. Elle fait ainsi remarquer que « les conclusions de l'étude TML 2011, la note au gouvernement et les déclarations de la Ministre Frémault démontrent que l'interdiction permanente de circulation de certains véhicules dans la Région de Bruxelles-Capitale ne permet pas (ou n'est pas nécessaire afin) d'atteindre la conformité avec les valeurs limites du COBRACE (transposant la directive 2008/50/CE), et dès lors d'atteindre le but poursuivi de se conformer à la directive 2008/50/CE. Dès lors, la mesure d'interdiction est non-pertinente et ne pourrait, en l'état, répondre au principe de proportionnalité ».

Elle refuse que le contrôle du Conseil d'État soit limité en raison de la technicité alléguée du débat. Selon elle, les conclusions présentées par l'organe scientifique sont très simples et ne requièrent pas de connaissances scientifiques particulières.

En ce qui concerne les mesures en vue d'améliorer la qualité de l'air, elle rappelle qu'il convient d'examiner si, au regard du but poursuivi, la norme se justifie et si une autre mesure - qui présenterait moins d'inconvénients - permettrait d'atteindre le résultat envisagé.

À titre préliminaire, elle souligne que la partie adverse n'a pris aucune mesure concrète en application de l'arrêté du 27 novembre 2008, précité, pour assurer une circulation alternée sur la base de numéros pairs ou impairs de plaque d'immatriculation, ou d'interdiction totale de la circulation pendant les pics de pollution, alors que ces mesures auraient permis, selon elle, d'éviter les dépassements et de contribuer à la conformité de la situation de la Région de

Bruxelles-Capitale à l'article 23 paragraphe 1^{er} de la directive 2008/50/CE. Elle précise qu'elle n'invoque pas une violation de l'arrêté de 2008, mais que « dès lors que la partie adverse ne prend aucune des mesures à sa disposition, et adopte l'arrêté incriminé qui implique une charge financière importante et des inconvénients majeurs pour certains citoyens, sans que la partie adverse ne démontre que cette mesure permettra d'atteindre le but poursuivi (conformité avec la directive 2008/50/CE telle que transposée par le COBRACE), il est évident que le critère de proportionnalité n'a pas été respecté ».

Elle insiste sur le fait que la partie adverse n'a, par exemple, pas envisagé, ni évalué l'impact - à la fois en termes de respect des valeurs limites et en termes d'inconvénients - de mesures telles que l'interdiction de circuler pendant les heures de pointe pour certains véhicules, l'établissement d'un péage différencié en fonction des restrictions d'accès, l'utilisation d'une vignette, l'utilisation de péage différencié en fonction de la congestion, etc. Elle souligne que seuls ont été envisagés dans l'étude de TML 2011 des scénarios analysant l'impact de l'interdiction de circulation touchant les véhicules utilitaires lourds et, le cas échéant, les voitures personnelles dans l'ensemble de la région ou dans le centre-ville.

Elle allègue encore que l'argument selon lequel ce choix appartenait au législateur, n'est pas pertinent, dans la mesure où l'ordonnance du 7 décembre 2017 ne donne pas de définition de ce qu'est une zone de basses émissions et ne définit pas ce qu'il faut entendre par une restriction au droit d'accès. Ainsi, selon elle, une restriction d'accès des véhicules les plus polluants aux heures de pointe pouvait, dans ce cadre législatif, être envisagée ainsi qu'une restriction d'accès en fonction du niveau d'émission du véhicule (basé sur la consommation, la puissance, la masse, etc.) dans le cadre d'un système de péage urbain.

Elle relève, ensuite, que « l'analyse de l'impact socio-économique de la mesure d'interdiction permanente de circulation présentée dans l'étude opérationnelle *Transport & Mobility Leuven* du 9 août 2017 [...] montre clairement que l'ensemble des inconvénients est porté par les particuliers, en particulier sur les personnes à revenus plus modestes ». En effet, elle explique que, selon cette étude, plus de 75 % des véhicules qui n'auront plus accès à la région à l'horizon 2020 appartiennent à des particuliers et, en majorité, à des personnes à faible revenu. Comparant les coûts de remplacement des camions et voitures particulières immatriculés dans la région avec les budgets d'engagement pour les différentes administrations mentionnés dans la note au gouvernement du 14 septembre 2017, elle souligne que le poids financier de la mesure d'interdiction de circulation repose

essentiellement sur les citoyens, en particulier ceux à faible revenu, et est marginal pour la Région de Bruxelles-Capitale. Elle ajoute que la mesure touche également des véhicules immatriculés hors de la Région de Bruxelles-Capitale qui se rendent dans celle-ci. Elle précise aussi que la partie adverse sera bénéficiaire de la taxe de mise en circulation pour les véhicules immatriculés dans la région en remplacement de véhicules interdits et estime ces rentrées financières à plus de 7 millions d'euros. Enfin, elle relève que l'industrie automobile sera incontestablement gagnante à la suite de la mise en place de mesures d'interdiction de circulation de véhicules plus anciens.

Elle conclut, sur ce point, que « dès lors que la partie adverse ne démontre pas que la mesure d'interdiction permanente de circulation qui touche l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale - pour autant qu'elle soit légale - permet d'atteindre l'objectif recherché, à savoir la conformité de la qualité de l'air avec la directive 2008/50/CE et que l'ensemble des inconvénients (charge financière) sont portés par les citoyens touchés par cette mesure, y compris par la requérante qui devra acheter une nouvelle voiture, alors que les coûts sont minimes pour la partie adverse et que les gains financiers seront engrangés par l'industrie automobile, il est évident que cette mesure d'interdiction n'assure pas un équilibre entre l'objectif à atteindre et les différents intérêts publics et privés en présence ». Elle insiste sur la circonstance que de larges zones de la Région de Bruxelles-Capitale répondent déjà aux normes de qualité de l'air telles qu'établies dans la directive 2008/50/CE.

En ce qui concerne les effets sur la santé, elle fait observer que la référence à un « consensus à l'échelle internationale » pour prendre des mesures permettant d'atteindre les seuils et valeurs limites de pollution, « manque de pertinence pour évaluer le caractère proportionnel de la mesure appliquée au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Elle note que le chiffre de 12.000 morts prématurés par an (en Belgique) dont environ 2.000 en Région de Bruxelles-Capitale, avancé par la partie adverse pour justifier une « mesure phare de santé publique » ne repose sur aucune référence. Elle fournit d'autres chiffres, dont ceux du rapport « *Air quality in Europe* » de 2017 publié par l'Agence européenne pour l'environnement, qu'elle synthétise en ces termes :

« en ce qui concerne la Belgique, l'estimation du nombre de morts prématurés qui pourraient être évités si les concentrations de NO₂ [dioxyde d'azote] avaient été réduites à 20 µg/m³, est de 1.870 et de 6.860 si les concentrations en particules fines sont ramenées à 2.5 ig/m³ ».

Selon elle, les chiffres donnés par la partie adverse « sont d'une part erronés en ce qui concerne le niveau national et ne sont pas démontrés en ce qui concerne le niveau régional ».

En ce qui concerne la nécessité de diminuer les émissions de « *black carbon* », mentionnée par la partie adverse, elle réplique que « ni le COBRACE, ni la directive 2008/50/CE, ne contiennent de valeurs limites concernant le “*black carbon*”, à savoir une forme solide de carbone pur essentiellement présent dans la fraction ultrafine (PM_{0,1}) des particules fines (PM) ». En conséquence, selon elle, « l'interdiction permanente de circulation ne saurait revêtir aucun caractère de proportionnalité au regard d'une absence de base légale concernant le “*black carbon*” ».

S'appuyant sur le rapport technique air-climat 2015, elle répète que la qualité de l'air intérieur est généralement plus mauvaise que la qualité de l'air extérieur. Quant à la possibilité d'obtenir huit « *pass LEZ* » par année calendrier ce qui aurait pour but d'assurer la proportionnalité de la mesure d'interdiction, elle souligne qu'« aucune modélisation concernant la pertinence de limiter à huit fois par an l'accès à la *LEZ* au regard de l'objectif poursuivi n'est présentée dans l'étude TML » et estime que « la possibilité d'acquiescer un *pass* uniquement huit fois par année calendrier ne repose sur aucune donnée permettant d'évaluer le respect du principe de proportionnalité ».

Elle en conclut que l'argument de la partie adverse selon lequel elle a mis en œuvre des moyens proportionnés et nécessaires pour atteindre l'objectif d'intérêt général relevant de sa sphère de compétence, est non fondé mais propose néanmoins de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle « concernant l'application du principe de proportionnalité dès lors que trois directives, à savoir [les directives] 2007/46/CE, 2014/45/UE et 2008/50/CE, respectivement adoptées suivant trois bases légales différentes, à savoir les articles 114, 91 et 192 (ex 175 TCE) entrent en compétition et doivent, néanmoins, toutes les trois être respectées par l'État membre concerné et/ou les autorités compétentes concernées, en particulier en ce qui concerne une interdiction permanente de circulation de certaines catégories de véhicules, s'appliquant à une région entière de l'Union européenne, au regard de la conformité aux valeurs limites fixées dans la directive 2008/50/CE ».

Dans son dernier mémoire, elle réitère l'ensemble de ses arguments, maintient que le contrôle de proportionnalité incombe au juge national et que

l'objectif de diminuer les émissions de « *black carbon* » ne peut être pertinent au regard de la directive 2008/50/CE dans la mesure où elle concerne les concentrations dans l'air ambiant et non les émissions de polluants. Elle estime, cependant, que cet objectif ne peut échapper au contrôle du juge européen dans la mesure où il faut établir s'il n'est pas constitutif d'une mesure renforcée au regard du droit de l'Union européenne. Or, elle considère que la partie adverse n'a pas adopté d'objectif concernant ce « *black carbon* ». Par ailleurs, elle soutient qu'en adoptant la directive 2008/50/CE, l'Union européenne a exercé sa compétence en la matière et les États membres ne peuvent plus adopter des valeurs limites pour des polluants autres que ceux qui entrent dans le champ d'application de la directive précitée. Elle consacre également de nombreux développements à la notion de « *black carbon* » et revient sur le fait que l'article 3.2.16 du COBRACE, tel que modifié par l'ordonnance du 7 décembre 2017, ne parle que de restrictions d'accès à la zone de basses émissions et non plus d'interdiction à cette zone. Elle maintient que la partie adverse aurait dû interpréter cette notion de restriction de manière plus adaptée en fonction des circonstances qui génèrent de la pollution atmosphérique, soit certains jours, soit à certaines heures de la journée, soit en fonction des conditions climatiques. Elle répète aussi que l'impact socio-économique de cette mesure n'a pas été correctement apprécié et que cela témoigne également de son caractère disproportionné. Elle propose *in fine* de nouvelles questions préjudicielles à poser à la Cour de Justice de l'Union européenne.

b) Appréciation

L'exception soulevée par la partie adverse a été examinée et rejetée dans le cadre de l'examen du premier moyen : le moyen est recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE, cette directive ayant cependant été depuis abrogée par le Règlement (UE) n° 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE.

- En ce qui concerne la qualité de l'air

D'une manière générale, le Conseil d'État observe qu'à plusieurs reprises, la partie requérante a réorienté ses arguments sur pas mal de points donnant à son moyen une portée quelque peu différente de celle qu'il avait dans sa requête. Même si la partie requérante a fait le choix de se défendre seule, il n'en reste pas moins qu'elle doit s'en tenir au moyen tel que présenté dans sa requête sauf à

démontrer qu'elle ne pouvait pas, à ce stade, développer son moyen sur certains aspects n'ayant pas encore pu avoir accès au dossier administratif. Or, tel n'est pas toujours le cas, la partie requérante s'autorisant de digressions qui ne découlent pas de cette prise de connaissance du dossier administratif. Enfin, dans plusieurs passages de ses écrits de procédure, la partie requérante oppose sa vision quant à la manière dont la partie adverse aurait dû gérer sa politique environnementale en matière de qualité de l'air en optant pour d'autres mesures que celles qu'elle critique en l'espèce à savoir l'interdiction de circulation de certains véhicules dans la zone de basses émissions. Il est rappelé que le contrôle exercé par le Conseil d'État est un contrôle de légalité de l'acte attaqué et qu'il n'a ni pour mission d'arbitrer les divergences d'appréciation qui peuvent surgir entre les parties au litige quant à l'opportunité d'adopter telle ou telle mesure plutôt que telle autre ni la compétence de substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente.

Le fait que les concentrations en particules fines, d'une part, et en oxydes d'azote, d'autre part, soient en diminution, qu'elles soient variables selon les heures, selon les endroits et selon les conditions météorologiques et qu'elles soient également liées aux activités extérieures à la Région de Bruxelles-Capitale, ne permet pas d'exclure que l'instauration d'une zone de basses émissions soit une mesure pertinente et proportionnée pour contribuer à améliorer la qualité de l'air.

Le 13 mars 2019, le Parlement européen a adopté une résolution intitulée « Une Europe qui protège : de l'air pur pour tous ». Les premiers considérants de cette résolution confirment, d'une part, que l'amélioration « lente mais constante » de la qualité de l'air n'exclut pas la nécessité d'adopter des mesures renforcées pour réduire encore l'exposition aux polluants, spécialement dans les zones urbaines et, d'autre part, que la circulation routière est responsable d'une part importante des émissions d'oxyde d'azote.

Comme déjà relevé lors de l'examen du premier moyen, le principe de l'établissement d'une (ou de) zone(s) de basses émissions permanente(s), consistant en une restriction au droit d'accès de certains véhicules, en fonction des émissions de polluants atmosphériques de ces véhicules, est consacré par le COBRACE, et non par l'arrêté attaqué, de sorte qu'il ne peut être remis en cause à l'occasion du présent recours, dirigé contre l'arrêté d'exécution de ce Code.

En posant ce principe, le législateur bruxellois a entendu, d'une part, se conformer aux directives 2001/81/CE (abrogée depuis lors par la directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016, précitée,) et 2008/50/CE, spécialement en ce qui concerne les émissions et concentrations de

dioxydes d'azote, et, d'autre part, réduire les émissions de « *black carbon* », jugé particulièrement nocif pour la santé.

Ces objectifs sont annoncés dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 7 décembre 2017 :

« La qualité de l'air est un des grands défis de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est question de se conformer aux prescrits européens des directives 2001/81/CE et 2008/50/CE en vue de protéger la santé publique et l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale.
Au cours de ces dernières années, l'exposition des Bruxellois à certains polluants a déjà pu être réduite, permettant ainsi de respecter les normes européennes en termes d'émissions et de concentration pour la majorité des polluants. Il faut noter, plus particulièrement, la valeur limite journalière européenne pour les PM₁₀ (50 µg/m³, 35 dépassements autorisés) ; valeur qui a été respectée en 2014, 2015 et 2016.
Des efforts sont encore nécessaires pour assurer le respect des normes européennes relatives aux concentrations annuelles de dioxydes d'azote (40 µg/m³ NO₂) pour lesquelles la Région a été mise en demeure par la Commission européenne en avril 2016. Il est à noter que les émissions régionales de NO₂ sont principalement dues aux gaz d'échappement des véhicules, en particulier des véhicules diesel (70 % des émissions de NO_x proviennent du transport routier (Source : Bruxelles Environnement, Inventaires des émissions 2014).
De même, il est important de diminuer les émissions de “*black carbon*” – polluant particulièrement nocif pour la santé puisqu'il sert de support aux autres polluants.
[...] ».

Le contrôle de proportionnalité de l'acte attaqué doit donc être opéré, non seulement au regard de l'objectif consistant à assurer le respect des normes européennes définies par la directive 2008/50/CE, mais également au regard de l'objectif visant à diminuer les émissions de « *black carbon* ».

L'argumentation selon laquelle la partie adverse ne peut pas, au nom du principe de précaution, viser un objectif plus ambitieux que les normes résultant de la directive 2008/50/CE, est nouvelle dans le mémoire en réplique, si bien que la partie adverse n'a pas eu l'occasion d'y répondre.

Il est permis d'observer que le dépassement des exigences minimales définies par une directive adoptée sur la base de l'article 192 du TFUE est autorisé à la condition que les mesures soient compatibles avec les autres dispositions des traités. À cet égard, si les mesures de protection renforcées doivent, en principe, être communiquées à la Commission sur la base de l'article 193 du même Traité, l'absence de notification n'affecte pas la légalité des mesures nationales renforcées. C'est ce qui ressort, notamment, de l'arrêt de la Cour de justice *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl c. Regione Puglia*, du 21 juillet 2011, C-2/10 (EU:C:2011:502).

Par ailleurs, toujours selon la jurisprudence de la Cour de justice, le principe communautaire de proportionnalité ne s'applique pas aux mesures nationales de protection renforcée. Ceci résulte, notamment, de l'arrêt *Deponiezweckverband Eiterköpfe c.Land Rheinland-Pfalz*, du 14 avril 2005, C-6/03 (EU:C:2005:222).

Enfin, l'arrêt *Janecek* cité par la partie requérante ne répond pas à la question de savoir si le principe de proportionnalité s'oppose à ce qu'un État membre adopte des mesures renforcées par rapport à ce qui apparaît strictement nécessaire pour assurer la conformité à la directive 2008/50/CE. L'arrêt répond à la question de savoir si les États membres peuvent se limiter à prendre, dans le cadre d'un plan d'action et à court terme, les mesures aptes à réduire au minimum le risque de dépassement des valeurs limites ou des seuils d'alerte et à revenir progressivement à un niveau se situant en dessous de ces valeurs ou de ces seuils, compte tenu des circonstances de fait et de l'ensemble des intérêts en présence.

La directive 2008/50/CE et ses annexes ne comportent pas de valeur cible, ni de valeur limite, en ce qui concerne spécifiquement le « *black carbon* ».

Toutefois, comme l'indique le site Internet de Bruxelles Environnement, le « *black carbon* » constitue « une sous-classification des particules fines » et est, par conséquent, « intégralement compris dans la fraction PM₁₀ et PM_{2,5} ». Les particules fines de « *black carbon* » (également appelé « carbone suie ») sont, par ailleurs, au même titre que les autres particules fines, explicitement visées à l'article 6, § 2, c), de la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE qui impose aux États membres de donner la priorité aux mesures de réduction des émissions de ces particules lorsqu'ils prennent des dispositions pour respecter leurs engagements nationaux de réduction des émissions de particules fines.

La partie adverse n'a, dès lors, pas excédé les compétences qui lui sont attribuées pour la transposition des directives européennes dans le domaine de l'environnement et de la protection de la qualité de l'air en prenant spécialement en considération cette catégorie de particules fines.

Tant l'ordonnance du 7 décembre 2017 que l'acte attaqué se donnent pour objectif de diminuer les émissions de « *black carbon* ». Cet élément – qui,

comme il vient d'être souligné, appartient à la catégorie des particules fines (ou très fines) – est identifié par la partie adverse, sur la base des différentes études déjà citées, comme particulièrement nocif pour la santé humaine et est, en grande partie, produit par la circulation automobile (des véhicules diesel, notamment).

Les mesures adoptées par la partie adverse s'inscrivent bien dans les objectifs européens d'amélioration de la qualité de l'air et peuvent être qualifiées, en tout état de cause, de mesures nationales de protection renforcée (pour une catégorie spécifique de particules fines particulièrement nocives pour la santé), auxquelles ne s'applique pas le principe de proportionnalité.

La violation du principe de proportionnalité n'est pas établie.

- *En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des mesures adoptées*

Une fois de plus, il est rappelé que le principe de l'établissement d'une (ou de) zone(s) de basses émissions permanente(s), consistant en une restriction au droit d'accès de certains véhicules, en fonction des émissions de polluants atmosphériques de ces véhicules, est consacré par le COBRACE, et non par l'acte attaqué. La partie adverse a ainsi opté, lors de l'adoption de l'acte attaqué, pour une seule zone de basses émissions s'étendant sur l'ensemble de son territoire, à laquelle l'accès est progressivement limité pour les véhicules de particuliers, en fonction de la norme Euro à laquelle ils répondent.

Le dossier administratif révèle ce qui suit au sujet de l'impact de la zone de basses émissions.

Pour fonder ses choix, tant au stade législatif qu'au stade réglementaire, la partie adverse s'est essentiellement basée sur l'étude du 13 décembre 2011, intitulée « *Studie betreffende de relevantie van het invoeren van lage-emissiezones in het brussels hoofdstedelijk gewest en van hun milieu-, socio-economische en mobiliteitsimpact* ».

La première partie de l'étude consiste en une analyse des *LEZ* mises en place dans différentes grandes villes et de leur effet sur les émissions et sur les concentrations d'oxyde d'azote (NO_x) et de particules fines (PM₁₀). Le chapitre 1^{er} de la seconde partie décrit le « scénario de base », c'est-à-dire la situation en Région de Bruxelles-Capitale, sans mise en place d'une *LEZ*. L'objectif est de déterminer l'effectivité des mesures envisagées par rapport à l'évolution autonome de la situation. À cet égard, les auteurs de l'étude émettent effectivement quelques

réserve au sujet de la validité des émissions et concentrations prises en compte. Ces réserves ne sont toutefois pas de nature à invalider les analyses qui suivent, ni les conclusions de l'étude. Ce chapitre comporte des tableaux indiquant les taux d'émissions de différentes particules (oxyde d'azote (NO_x), dioxyde d'azote (NO₂) et particules fines (PM_{2,5})) en 2010 et leur évolution autonome estimée en 2015 et 2020, ainsi que les taux de concentration (particules fines (PM₁₀) et dioxyde d'azote (NO₂)) sur cinq sites en 2010 et leur évolution autonome estimée en 2015 et 2020.

Le chapitre 2 de la seconde partie de cette étude porte sur quatre scénarios de « LEZ », définis en fonction de la zone géographique concernée (soit la région dans son ensemble, soit le pentagone uniquement) et en fonction des véhicules visés (soit les camions uniquement, soit les camions et les voitures). La combinaison des deux critères conduit les auteurs de l'étude à envisager quatre scénarios de base.

Dans les scénarii retenus par les auteurs de l'étude, les restrictions envisagées portent sur les véhicules suivants :

« Tabel 32 Aannames scenario's ».

Scenario	Zichtjaar	Restricties
eVW	2015	vrachtwagens : Euro 4 en hoger
	2020	vrachtwagens : Euro 5 en hoger
PVW	2015	personenwagens – benzine : Euro 1 en hoger
		personenwagens – diesel: Euro 4 en hoger
		vrachtwagens : Euro 4 en hoger
	2020	personenwagens – benzine : Euro 2 en hoger
		personenwagens – diesel: Euro 5 en hoger
		vrachtwagens : Euro 5 en hoger

Ce chapitre comporte des tableaux indiquant l'influence estimée de chaque scénario sur les taux d'émissions de différentes particules (oxyde d'azote (NO_x), dioxyde d'azote (NO₂) et particules fines (PM_{2,5})) en 2015 et 2020, ainsi que les taux de concentrations (particules fines (PM₁₀) et dioxyde d'azote (NO₂)) sur cinq sites en 2015 et 2020.

Les conclusions de l'étude de 2011 sur l'impact de la LEZ sur les émissions et les concentrations de polluants, sont nuancées. Selon les auteurs du rapport, les émissions de tous les composants ciblés (« *black carbon* », particules fines (PM_{2,5}), oxyde d'azote (NO_x), dioxyde d'azote (NO₂)) seront réduites de manière significative, par rapport à l'évolution autonome prévisible. En ce qui concerne les concentrations, les auteurs du rapport estiment que la LEZ permet une réduction significative de la contribution du trafic dans les concentrations totales de particules fines (PM₁₀) et de dioxyde d'azote (NO₂). En revanche, l'impact de la

LEZ sur les concentrations totales de particules fines (PM₁₀) et de dioxyde d'azote (NO₂) serait faible. L'évolution autonome suffirait à respecter les valeurs limites de particules fines (PM₁₀) et de NO₂ et l'instauration de la *LEZ* n'aurait qu'un impact additionnel limité.

Les auteurs du rapport estiment toutefois que l'instauration de la *LEZ* peut avoir un impact important sur la santé, en raison de la réduction significative des émissions de carbone élémentaire. Ils soulignent que des réductions importantes de concentration de carbone élémentaire peuvent être attendues, dans la mesure où ce composant est particulièrement lié au trafic.

Il ressort également du rapport sur les incidences environnementales de l'avant-projet de Plan régional Air-Climat-Énergie, que l'impact de la mise en place de la *LEZ* régionale sur les émissions de polluants (oxyde d'azote (NO_x), dioxyde d'azote (NO₂) et particules fines (PM_{2,5}), notamment) serait important, mais que son impact sur les concentrations de polluants visés par la directive 2008/50/CE (particules fines (PM₁₀) et dioxyde d'azote (NO₂) notamment) serait limité. Les auteurs du rapport relèvent, par ailleurs, que la diminution des émissions de carbone élémentaire atteindrait 60 %. Ils précisent, en note infrapaginale 70 : « Selon nos hypothèses, il pourrait en découler un impact potentiellement important sur la santé, bénéfice qui pourrait être accompagné d'un cobénéfice en termes de coûts, via la diminution dans les frais de santé qui en découlerait ».

Il paraît donc scientifiquement confirmé que la *LEZ* aurait un impact significatif sur les émissions de différents polluants, mais n'aurait qu'un impact limité sur les concentrations de polluants visés par la directive 2008/50/CE pour lesquels la Belgique a été mise en demeure par la Commission européenne, en raison de la situation bruxelloise. Par contre, il résulte des études précitées que l'impact de la *LEZ* sur les émissions et les concentrations de particules fines spécifiques que sont les particules de carbone élémentaire (ou « *black carbon* ») pourrait être important.

Lors de l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse a pris en compte l'hypothèse d'une réduction de concentration de « *black carbon* » de plus de 28 %. Ainsi, il ressort de la note au gouvernement en première lecture :

« Selon l'étude réalisée par *Transport & Mobility Leuven* et la mise à jour par Bruxelles Environnement, 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) permettrait à elle seule :
- Pour ce qui est du « *black carbon* » et du lien santé, sa concentration serait réduite de 28 % en moyenne grâce à la mise en place d'une *LEZ* sur toute la Région ».

Cet objectif était expressément poursuivi par le législateur lorsqu'il a habilité le gouvernement à mettre en œuvre une ou des zone(s) de basses émissions.

Eu égard à cet objectif, la violation du principe de proportionnalité n'est pas établie.

- En ce qui concerne les mesures en vue d'améliorer la qualité de l'air

L'ordonnance adoptée le 7 décembre 2017 vise à permettre la mise en œuvre du Plan régional Air-Climat-Énergie adopté en juin 2016 qui préconise la mise en place d'une seule zone de basses émissions régionale permanente entendue comme suit :

« une zone de basses émissions est, selon la définition communément admise, une zone dans laquelle la circulation est interdite aux véhicules qui ne satisfont pas à un seuil de norme Euro. La mise en œuvre d'une telle mesure est pertinente notamment dans le lien entre la qualité de l'air et la santé des citoyens en permettant d'agir sur l'ensemble du parc de véhicules circulant en RBC ».

Comme déjà souligné ci-avant, la zone de basses émissions, au sens de l'ordonnance, doit donc être entendue comme une zone à laquelle l'accès est interdit pour certains véhicules, en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance confirment qu'il s'agit bien d'interdire l'accès de la zone à certaines catégories de véhicules, en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques.

Il ressort des arguments de la partie requérante que l'article 3.2.16, § 2, du COBRACE ne serait pas correctement exécuté dès lors qu'il existe des mesures alternatives comme l'interdiction de circuler pendant les heures de pointe pour certains véhicules, l'établissement d'un péage différencié, ou encore l'utilisation d'une vignette. S'il est exact que l'étude TML 2011 est uniquement consacrée à l'hypothèse de l'instauration d'une zone permanente de basses émissions et qu'elle n'examine pas la pertinence d'autres dispositifs, ce choix a néanmoins été consacré explicitement par le législateur et n'exclut d'ailleurs pas que d'autres mesures soient adoptées, sur la base d'un autre fondement légal.

L'arrêté du 27 novembre 2008, précité, qui est visé dans l'énoncé du moyen, ne peut être violé par l'acte attaqué dès lors que tous deux sont de même nature réglementaire. Par ailleurs, ces deux arrêtés poursuivent des objectifs différents, le premier visant à réagir aux pics de pollution et le second à réduire les

émissions de manière structurelle. L'absence de mise en œuvre régulière du premier ne suffit pas à établir le caractère disproportionné du second.

Quant à l'impact de la mesure sur la population, en particulier pour les personnes à revenus plus modestes, il a été mis en évidence par l'étude opérationnelle *Transport & Mobility Leuven* du 9 août 2017. Les auteurs de cette étude posent le constat suivant :

« Uit de studie blijkt dat de lage-emissiezone weliswaar ook huishoudens met hogere inkomens zal treffen, maar het zullen toch vooral de huishoudens met een lager inkomen zijn die de impact ervan op hun mobiliteit zullen voelen. De begeleidende maatregelen om de impact van de *LEZ* te verzachten zullen dan ook specifiek op laatstgenoemde moeten worden gericht. Het grootste deel van de getroffen voertuigen behoren toe aan de personen met een laag inkomen. Daarbij komt dat ze minder financiële middelen hebben (die nodig zijn om eventueel een recenter voertuig aan te schaffen) terwijl deze gezinnen doorgaans slechts één wagen hebben. Huishoudens met een hoger inkomen die een wagen bezitten, hebben doorgaans een recentere wagen ofwel minstens twee wagens. [...] » (Studie begeleidende maatregelen in het kader van een lagere-emissiezone in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Transport & Mobility Leuven et traject mobility management*, 9 août 2017, p. 99).

En conséquence, les auteurs de l'étude préconisent, parmi diverses mesures d'accompagnement, des mesures destinées à aider les ménages à faibles revenus.

Le COBRACE habilite le gouvernement à instaurer un certain nombre de mesures en ce sens. Il prévoit, d'une part, que « le Gouvernement peut [...] 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 ». Il indique, d'autre part, que « le Gouvernement peut prévoir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la ou des zones de basses émissions ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance révèlent que l'intention était, notamment, de prévoir « des dérogations selon des profils socio-économiques ciblés pour lesquels la charge de remplacement du véhicule serait disproportionnée » :

« L'article énonce par ailleurs les critères à prendre en considération par le Gouvernement pour déterminer les dérogations à la restriction au droit d'accès. Il s'agit notamment des catégories de véhicules ou de leur fonction d'utilité publique. De plus, parmi ces critères, et en référence à l'étude de TML de 2011 (*"Studie betreffende de relevantie van het invoeren van lage-emissiezones in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van hun milieu-, socio-economische en mobiliteitsimpact"*, 2011, *Transport & Mobility Leuven*) portant entre autre sur les impacts socio-économiques de la mesure, il est laissé la possibilité de prévoir

des dérogations selon des profils socio-économiques ciblés pour lesquels la charge de remplacement du véhicule serait disproportionnée. Ce type de critère d'octroi de dérogation existe également dans la plupart des autres *LEZ* européennes (en Allemagne et aux Pays-Bas par exemple) » (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, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, A-572/1, p. 10).

Dans son arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a pris l'ensemble de ces mesures en compte, dans le cadre de l'examen d'un moyen pris de « la violation, par l'article 3 de l'ordonnance attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la mise en place de la zone de basses émissions est applicable de manière générale et ne tiendrait pas compte de la situation spécifique de personnes vulnérables financièrement ou souffrant d'un handicap qui disposent d'une vieille voiture et ne peuvent se permettre de la remplacer ».

La Cour constate, tout d'abord, que le COBRACE « vise à une mise en place progressive de la ou des zones de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale, couplée à des périodes transitoires et de tolérance, afin de permettre aux conducteurs des véhicules touchés par la mesure attaquée de remplacer leur véhicule ou de réaliser la transition vers des possibilités de mobilité alternatives » (B.24.2.).

Elle décrit, ensuite, les mesures que le gouvernement est habilité à adopter comme suit :

« B.24.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut en outre définir des dérogations temporaires ou permanentes à la restriction au droit d'accès à la ou aux zones de basses émissions, de manière à permettre quand même à certains véhicules d'accéder à de telles zones, même s'ils ne répondent pas aux conditions d'accès en vigueur. De plus, le Gouvernement doit tenir compte de la nature, du type et de l'utilisation qui est faite du véhicule, ainsi que de critères socio-économiques et de situations exceptionnelles (article 3.2.16, § 2, alinéa 2, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, remplacé par l'article 3, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017).

B.24.4. Afin de compenser dans une certaine mesure l'impact négatif subi par des particuliers et des entreprises à la suite de la mise en place des zones de basses émissions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut également prévoir des mesures d'accompagnement (article 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, tel qu'introduit par l'article 14 de l'ordonnance du 7 décembre 2017).

Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit à cet égard :

“ A titre d'exemples, le Gouvernement pourra encadrer certains aménagements adressés aux ménages et aux entreprises, tels que :

- un droit d'accès payant à la zone de basses émissions, limité dans le temps;
- des aides financières pour les particuliers (afin notamment de favoriser un changement modal);
- des aides financières pour les entreprises;

- des points d'information et d'accompagnement à destination des citoyens et entreprises" (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, p. 23).

B.24.5. Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut établir un système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement, afin de permettre à des personnes dont le véhicule ne remplit pas les conditions en matière d'émissions de polluants atmosphériques d'avoir quand même un accès temporaire aux zones en question (article 3.2.16, § 5, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, remplacé par l'article 3, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017).

Il est souligné dans les travaux préparatoires que le *pass* d'une journée remplit une fonction sociale importante et permet à des véhicules qui n'entrent qu'exceptionnellement dans la Région de Bruxelles-Capitale, par exemple lors d'une occasion spéciale, d'accéder temporairement à la zone de basses émissions (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/2, p. 52) ».

Ce sont ces mesures – à adopter par le gouvernement, en application de l'habilitation légale – qui ont conduit la Cour constitutionnelle à considérer que le traitement identique réservé à des catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes n'était pas disproportionné par rapport au but poursuivi :

« B.24.6. Il ressort de ce qui précède que le législateur ordonnancier permet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre des mesures visant à alléger l'impact socio-économique de la zone de basses émissions vis-à-vis de personnes qui n'ont pas la capacité financière d'acquérir immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le Gouvernement ou qui, pour d'autres raisons, sont particulièrement vulnérables sur le plan de la mobilité. Il existe donc un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le contrôle du juge compétent, de faire usage de l'habilitation qui lui a été conférée par les dispositions précitées de manière conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

Parmi ces mesures, certaines ont effectivement été mises en place par l'acte attaqué. Il en va ainsi du *pass* d'une journée. D'autres ne paraissent pas avoir été adoptées, ou ne l'ont pas été sur la base du critère socio-économique préconisé par le législateur.

Par ailleurs, la Prime Bruxell'Air – qui ne bénéficie qu'aux Bruxellois – ne permet pas aux personnes financièrement plus vulnérables d'acquérir un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le gouvernement, alors même qu'elles seraient en mesure d'établir que le changement modal (transport en commun, voiture partagée, vélo, ...) n'est pas envisageable dans leur situation.

La question du respect du principe de proportionnalité par l'acte attaqué, en tant qu'il ne prévoit pas de possibilité de dérogation tenant compte de critères socio-économiques, pourrait se poser.

Toutefois, l'intérêt de la partie requérante à cette critique n'est pas établi. En effet, si elle expose qu'elle fait partie des « citoyens touchés par cette mesure », puisqu'elle devra acheter une nouvelle voiture, elle ne fait pas valoir qu'elle n'a « pas la capacité financière d'acquérir immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le gouvernement ».

Pour le surplus, la violation du principe de proportionnalité n'est pas établie.

- *En ce qui concerne les effets sur la santé*

Le fait que l'espérance de vie soit en augmentation constante et qu'elle soit supérieure à Bruxelles qu'en Wallonie n'exclut pas que l'exposition aux polluants émis par le trafic routier a des conséquences sur la santé. La circonstance que la qualité de l'air soit plus mauvaise à l'intérieur des bâtiments qu'à l'extérieur est également sans pertinence pour apprécier l'impact des émissions de polluants dues au trafic sur la santé.

La nécessité de réduire l'exposition aux polluants émis par le trafic, afin de préserver la santé des citoyens et de réduire la mortalité qui en résulte, semble faire *consensus* tant au niveau international qu'au niveau européen. L'on peut, notamment, se référer à la « Résolution du Parlement européen du 13 mars 2019 sur une Europe qui protège : de l'air pur pour tous (2018/2792(RSP)) », dont les premiers considérants se lisent comme suit :

- « A. considérant que les limites d'émissions légales de l'Union se situent toujours au-dessus de celles recommandées par l'OMS et que, selon les estimations de l'Agence européenne pour l'environnement, plus de 400 000 décès imputables à la pollution de l'air sont recensés chaque année dans l'Union; que 98 % de la population urbaine de l'Union est exposée à des taux d'ozone qui dépassent les valeurs guides de l'OMS;
- B. considérant que la qualité de l'air en Europe a connu une amélioration lente mais constante au cours des dernières décennies et que la législation européenne a été le principal moteur de cette évolution positive;
- C. considérant que les estimations les plus récentes de l'AEE en ce qui concerne les incidences sur la santé imputables à l'exposition à la pollution de l'air indiquent que les concentrations de particules 2,5 (PM_{2,5}) étaient responsables, en 2014, de quelque 399 000 décès prématurés causés par une exposition à long terme dans les 28 États membres de l'Union; qu'il a été estimé que les incidences, au sein de l'Union, de l'exposition à des concentrations de NO₂

[dioxyde d'azote] et d'O₃ [ozone] en 2014 étaient à l'origine, respectivement, de quelque 75 000 et 13 600 décès prématurés par an;
D. considérant qu'une mauvaise qualité de l'air a une incidence considérable sur la santé et que les femmes enceintes, les enfants et les personnes âgées sont particulièrement exposés;
E. considérant que près de 90 % des Européens qui résident en ville sont exposés à des niveaux de pollution de l'air considérés comme néfastes pour la santé humaine;
F. considérant que la circulation routière est responsable d'environ 40 % des émissions d'oxyde d'azote (NO_x) dans l'Union européenne et que sur le total des émissions de NO_x provenant de la circulation, 80 % environ sont dus aux véhicules à moteur diesel; que les émissions dues aux voitures particulières à moteur diesel qui ont dépassé les limites de pollution de l'Union en conditions de conduite réelles, étaient responsables du décès prématuré de 6 800 Européens en 2015 ;
[...] ».

Si la partie requérante est plus sceptique quant aux incidences de la pollution de l'air provoquée par le trafic routier sur la santé de la population, elle ne démontre cependant pas en quoi la partie adverse, en se souciant de ces incidences, aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. En tout état de cause, elle n'établit pas qu'il y aurait une violation du principe de proportionnalité.

Comme déjà souligné, la directive 2008/50/CE ne vise pas spécifiquement le « *black carbon* » parmi les particules fines alors que tel est bien le cas de la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016, précitée.

En consacrant le principe de la zone de basses émissions permanente et en habilitant le gouvernement à la mettre concrètement en œuvre, le législateur bruxellois poursuivait deux objectifs, annoncés dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 7 décembre 2017. Il s'agissait, d'une part « de se conformer aux prescrits européens des directives 2001/81/CE et 2008/50/CE en vue de protéger la santé publique et l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale » et, d'autre part, « de diminuer les émissions de “*black carbon*” – polluant particulièrement nocif pour la santé puisqu'il sert de support aux autres polluants ».

Ces options, retenues par le législateur bruxellois, ne peuvent être remises en cause à l'occasion du présent recours contre l'arrêté d'exécution. Que le législateur bruxellois n'ait pas jugé nécessaire de fixer de valeur limite spécifique pour le « *black carbon* », dont il entend diminuer les émissions, ne prive pas l'acte attaqué de base légale.

Quant au nombre de jours pour lesquels un *pass* peut être demandé pour un véhicule n'ayant, en principe, pas accès à la zone de basses émissions, cela relève d'un choix en opportunité auquel le Conseil d'État n'a pas à se substituer.

La question préjudicielle suggérée par la partie requérante « concernant l'application du principe de proportionnalité dès lors que trois directives, à savoir [les directives] 2007/46/CE, 2014/45/UE et 2008/50/CE, respectivement adoptées suivant trois bases légales différentes, à savoir les articles 114, 91 et 192 (ex 175 TCE) entrent en compétition et doivent, néanmoins, toutes les trois être respectées par l'État membre concerné et/ou les autorités compétentes concernées, en particulier en ce qui concerne une interdiction permanente de circulation de certaines catégories de véhicules, s'appliquant à une région entière de l'Union européenne, au regard de la conformité aux valeurs limites fixées dans la directive 2008/50/CE » ne doit pas être posée.

Cette question aurait, en effet, pu être formulée dès la requête.

Conformément à l'article 267 du TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, d'une part, sur l'interprétation des traités et, d'autre part, sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Une question portant en substance sur la manière dont les États membres doivent respecter le principe de proportionnalité dans la mise en œuvre de trois directives « concurrentes », adoptées sur la base de dispositions différentes du TFUE, n'entre pas dans le champ ainsi défini.

Si la question tend à savoir si l'acte attaqué viole le principe de proportionnalité et/ou les directives 2007/46/CE (abrogée depuis par le Règlement (UE) n° 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, précité) et 2014/45/UE, en ce qu'il implique une interdiction de circulation de certains véhicules sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, elle n'entre pas non plus dans le champ de l'article 276 du TFUE.

Si la question est de savoir si l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46/CE, abrogée depuis, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un État membre instaurant, en vue de la mise en œuvre des obligations découlant de la directive 2008/50/CE, une zone dans laquelle la circulation de véhicules répondant aux exigences de la directive 2007/46/CE est progressivement interdite, selon la norme Euro à laquelle ils appartiennent, la question se rapporte à

l'examen de la seconde branche du premier moyen. Il résulte de l'examen de ce moyen que tant qu'il n'affecte pas la circulation des véhicules répondant au moins à la norme Euro 6, actuellement en vigueur, l'acte attaqué ne heurte ni le droit primaire, ni l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46/CE.

Il ressort de l'ensemble des éléments qui précèdent que la question préjudicielle ainsi reformulée ne doit pas être posée à la Cour de justice de l'Union européenne, dans la mesure où le Tribunal de l'Union européenne a déjà incidemment mais certainement répondu à ladite question d'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/46/CE d'autant que cette directive est depuis lors abrogée.

La première branche du deuxième moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est pas fondée.

VI.4. Deuxième moyen - seconde branche

a) Thèse de la partie requérante

En sa seconde branche intitulée « erreur manifeste d'appréciation », le deuxième moyen comporte trois griefs.

En ce qui concerne les normes Euro, la partie requérante indique qu'elles ne caractérisent pas les émissions réelles d'un véhicule, mais définissent une limite devant être respectée pour mettre un véhicule sur le marché à un moment donné et qu'elles ne « varient pas suivant le type, la puissance ou la consommation du véhicule ». Elle rappelle, en outre, que le scandale du « *dieseldgate* » a montré que les émissions réelles d'un véhicule peuvent être nettement supérieures à la limite correspondant à la norme. Elle regrette que l'acte attaqué ne fasse pas de différence entre un véhicule classique et un véhicule hybride, alors que ces derniers sont susceptibles de réduire la consommation et donc les émissions de 50 %. Elle ajoute que l'acte attaqué ne fait pas non plus de différence selon le nombre de kilomètres parcourus, le type de conduite, le moment d'utilisation du véhicule (dans ou en dehors des heures de congestion du trafic). Elle en conclut que « l'usage exclusif et absolu des normes Euro n'est pas pertinent pour atteindre les objectifs de la directive 2008/50/CE telles qu'établies dans le COBRACE » et que « l'utilisation de ces seules normes Euro relève donc d'une erreur d'appréciation ».

En ce qui concerne les conditions d'utilisation des véhicules, elle note que l'acte attaqué ne prend en compte ni les kilomètres parcourus au sein de la zone,

ni si le véhicule est utilisé aux heures de pointe. Or, relève-t-elle, les émissions sont proportionnelles au nombre de kilomètres parcourus et sont plus importantes aux heures de pointe pour un même nombre de kilomètres parcourus. Elle estime que l'interdiction totale de circulation ne peut se justifier pour un véhicule qui ne circule pas aux heures de pointe ou qui parcourt un nombre limité de kilomètres.

En ce qui concerne l'interdiction de circulation, elle rappelle les termes de l'article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE (en indiquant qu'il n'est pas transposé).

Elle répète que l'interdiction d'accès à la zone de basses émissions, ne prenant pas en compte les conditions d'utilisation du véhicule, relève d'une erreur d'appréciation et en déduit que l'article 5 de l'acte attaqué viole l'article 4, § 3, de la directive 2007/46/CE. Elle invite le Conseil d'État, s'il ne peut constater lui-même cette violation, à poser la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice de l'Union européenne :

« Le principe qui veut qu'un État membre ne puisse interdire la circulation sur route des véhicules qui répondent aux exigences de la directive 2007/46/CE, tel qu'en dispose l'article 4, paragraphe 3, s'oppose-t-il à une disposition contraignante, qui définit une zone de basses émissions en référence à l'annexe XV de la directive 2008/50/CE, couvrant l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale, où la circulation des véhicules à moteur est interdite de façon permanente en fonction des normes Euro telles que définies par cette même directive 2007/46/CE ? ».

En réplique, en ce qui concerne les normes Euro, elle rappelle les termes de l'habilitation contenue à l'article 3.2.16 du COBRACE. Elle observe qu'« alors que l'ordonnance mentionne une “restriction au droit d'accès”, l'article 5 de l'arrêté attaqué se réfère à une autorisation d'accès » et que dans sa communication au grand public, la Région de Bruxelles-Capitale a traduit cette disposition comme une « interdiction de circulation ». Elle explique qu'avant sa modification par l'ordonnance du 7 décembre 2017, l'article 3.2.16 du COBRACE se référait à la fois à une restriction et à une interdiction et en déduit qu'« il existe, manifestement, une différence entre les termes “restreindre” et “interdire” ». Selon elle, « la partie adverse excède les limites de son habilitation en interdisant la circulation permanente de certains véhicules, au lieu de restreindre la circulation. À tout le moins, elle souligne que l'habilitation donnée au gouvernement de “restreindre l'accès” ne lui imposait pas d'introduire une mesure “d'interdiction permanente” ». Elle soutient ainsi que l'habilitation de l'article 3.2.16 du COBRACE n'exclut pas l'erreur d'appréciation dans le chef du gouvernement, puisqu'il pouvait (et aurait dû) envisager d'autres mesures de restriction.

Elle observe encore que, selon l'article 3.2.16 du COBRACE, la restriction de circulation doit être liée aux « émissions des véhicules à moteur, telles que fixées par le Gouvernement ». Or, elle affirme qu'une norme Euro ne correspond pas aux émissions réelles du véhicule, mais correspond à une valeur maximale d'émission qu'un véhicule ne peut dépasser lors de son homologation en vue de sa mise sur le marché. Elle en déduit donc que le gouvernement a excédé les limites de son habilitation et commis une erreur d'appréciation en se référant à ces normes.

Elle prétend que la partie adverse ne répond pas à ces critiques, si ce n'est en affirmant que les normes Euro seraient objectives et qu'elles permettraient de rencontrer efficacement les objectifs environnementaux poursuivis par le gouvernement. Elle estime que « cette argumentation est contredite par plusieurs sources ». À cet égard, elle reproduit notamment les propos qu'aurait tenu le Bureau fédéral du plan dans le cadre de la procédure d'infraction menée par la Commission, selon lesquels « le nombre de kilomètres parcourus (en voiture diesel) a un lien direct avec les émissions de [dioxyde d'azote (NO₂)] ainsi que le temps passé dans la voiture (les embouteillages sont très importants à Bruxelles », de même que les propos de la partie adverse, qui avait fait valoir qu'« il a été montré que les émissions émises par les véhicules répondant aux normes Euro étaient sous-estimées du fait de la non-représentativité du cycle de conduite NEDC en milieu urbain ». Elle reproduit également un extrait du plan régional Air-Climat-Énergie publié en juin 2016, au sujet des voitures de sociétés dont les avantages technologiques permettant de meilleures performances environnementales seraient annulés par le plus grand nombre de kilomètres parcourus. Elle ajoute que, dans sa mise en demeure, la Commission européenne mentionne la nécessité de tenir compte des émissions réelles dans le contexte de « révélations en 2015 » et du temps de trajet moyen (impact des embouteillages). Elle reproduit, enfin, un extrait de la réponse de la Ministre Frémault à une interpellation parlementaire, dans laquelle celle-ci insiste sur l'importance du *dieseldgate* dans la question de l'interdiction. Elle considère que le renforcement des procédures de contrôle contre les fraudes ne suffit pas à établir la pertinence du choix du critère des normes Euro, dans la mesure où la nouvelle procédure de contrôle WLTP (*Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure*) ne concerne pas les véhicules déjà en circulation (en ce compris les véhicules de norme Euro 6 autorisés à accéder à la zone de basses émissions). Elle estime aussi que « dès lors que l'habilitation du gouvernement concerne une restriction d'accès liée aux émissions de polluants atmosphériques, l'utilisation d'une norme qui ne représente pas l'émission d'un véhicule concerné par l'interdiction de circulation, pour autant que cette interdiction soit légale, ne saurait être considérée comme répondant à la base légale de l'ordonnance ». Elle explique que dans une réponse à une interpellation parlementaire, la Ministre Frémault a fait valoir que la Région a demandé au juge judiciaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de l'interprétation

de la directive de 2008, afin de savoir « si les normes européennes s’appliquent par station ou sur l’ensemble de celles-ci, car ce n’est pas clair dans la directive ». Elle juge « interpellant de constater que la partie adverse s’adresse à la Cour de Justice de l’Union européenne pour savoir comment elle doit évaluer le respect des normes en matière de qualité de l’air suivant la directive 2008/50/CE alors qu’en même temps, elle met en place une interdiction permanente de circulation pour certains véhicules en vue de se conformer à la directive 2008/50/CE ».

Selon elle, l’étude TML 2011 ne permet pas de conclure que la norme Euro permet de rencontrer les objectifs environnementaux poursuivis par le Gouvernement bruxellois, puisqu’elle a été réalisée en 2011, c’est-à-dire avant l’écroulement du *dieselgate* en 2015.

En ce qui concerne les conditions d’utilisation de chaque véhicule, elle répète qu’il n’est pas impossible de tenir compte des conditions d’utilisation (kilométrages parcourus et utilisation aux heures de pointes) des véhicules. Elle constate qu’« un système de prélèvement kilométrique est en place dans la Région de Bruxelles-Capitale pour les véhicules de masse maximale supérieure à 3,5 tonnes et que des systèmes de péage urbain différenciés suivant les conditions de congestion sont en place dans une ville européenne comme Londres ». Elle considère que le nombre et la provenance des véhicules concernés ne seraient pas non plus des obstacles au regard des différentes mesures prises dans le cadre de la *LEZ* (enregistrement des véhicules munis d’une plaque étrangère, obligation pour les véhicules concernés par les mesures d’interdiction de demander un *pass LEZ*, bases de données utilisées dans le cadre de l’exécution de la *LEZ* incluant notamment les données qui sont obtenues par l’utilisation de caméras ANPR, mise en place d’un réseau de plus de 180 caméras intelligentes flashant tous les véhicules entrant et circulant à Bruxelles). Elle affirme que « s’il est possible de contrôler si un véhicule belge ou étranger accède à la zone de basses émissions sans enfreindre l’interdiction de circulation en vigueur toute l’année et/ou l’autorisation donnée jusqu’à 6h00 en vertu d’un *pass LEZ* maximum 8 jours par an, on comprend mal comment il serait “impossible” de contrôler l’accès en fonction des heures d’utilisation des véhicules concernés ».

Elle conclut que « dans la mesure où l’ordonnance du 7 décembre 2017 ne définit le concept de “restriction” [...], rien ne s’opposait à ce que la partie adverse, dans le cadre de son habilitation et en respect du principe de proportionnalité, envisage par exemple une restriction d’accès pendant les heures où la congestion est la plus importante ou autorise l’accès contre rémunération kilométrique ».

En ce qui concerne l’interdiction de circulation, elle n’ajoute pas de nouveaux arguments et renvoie au premier moyen dans lequel elle dénonce

l'incompétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour interdire de manière permanente la circulation sur l'ensemble de son territoire pour certaines catégories de véhicules.

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses arguments.

b) Appréciation

- En ce qui concerne les normes Euro

Conformément à l'article 3.2.16 du COBRACE, « 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 ».

L'établissement d'une zone de basses émissions à laquelle l'accès de certains véhicules à moteur est restreint en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques, alors que ces véhicules sont homologués en application de la directive 2007/46/CE depuis lors abrogée et de sa transposition en droit interne, ne peut plus être remis en cause à l'occasion du présent recours dirigé contre l'arrêté d'exécution de l'ordonnance.

L'acte attaqué définit les restrictions d'accès en référence aux normes Euro des véhicules concernés. Il résulte de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018, déjà cité, que les normes Euro constituent un critère admissible pour restreindre la circulation automobile en vue de protéger la qualité de l'air. Plus précisément, selon le Tribunal, « une autorité publique émanant d'un État membre pourrait à ce jour, sans méconnaître l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes pour des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui ne satisfont au mieux qu'à la norme Euro 5, puisque cette norme et les précédentes normes Euro ne sont plus en vigueur pour l'application de cette directive » (Trib., arrêt *ville de Paris, ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid c. Commission européenne*, 13 décembre 2018, *op. cit.*, point 53).

Le critère des normes Euro découle du droit européen, il est objectif et peut aisément être mis en œuvre. Le fait que « les émissions réelles d'un véhicule peuvent être nettement supérieures à la limite correspondant à la norme Euro 6 »

n'est pas imputable à l'acte attaqué. Des mesures correctrices sont prises, au niveau européen, pour remédier à ce problème à la suite du *Dieseldgate*.

Au demeurant, il résulte de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne, que l'acte attaqué violerait l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46, abrogée depuis lors, s'il avait pour effet de restreindre la circulation de véhicules répondant à la norme Euro 6, en tenant compte de leurs émissions réelles.

Quant à la distinction faite par la partie requérante entre une restriction au droit d'accès et une interdiction d'accès, il est renvoyé à ce qui a déjà été dit ci-avant.

La zone de basses émissions, au sens de l'ordonnance, doit être entendue comme une zone à laquelle l'accès est interdit pour certains véhicules, en fonction des émissions de polluants atmosphériques.

L'erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire celle qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise, n'est pas établie.

- *En ce qui concerne les conditions d'utilisation des véhicules*

Conformément à l'article 3.2.16 du COBRACE, « 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 ».

Ce choix du législateur ne peut plus être remis en cause à l'occasion du recours dirigé contre l'arrêté attaqué. Il implique notamment que la restriction au droit d'accès est liée aux caractéristiques du véhicule, et non à l'usage qui en est fait (nombre de kilomètres parcourus, type de conduite, heures d'utilisation, ...).

L'article 3.2.16 du COBRACE, que l'acte attaqué exécute, ne peut constituer la base légale d'autres mesures visées par la partie requérante, comme l'établissement de péages urbains ou l'établissement d'une taxe kilométrique pour les véhicules légers. Une fois de plus, il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier en opportunité si de telles mesures auraient été préférables à celles voulues par le législateur bruxellois.

Le caractère permanent de la zone de basses émissions est également consacré par l'ordonnance de sorte que l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie.

- *En ce qui concerne l'interdiction de circulation*

Les critères d'accès à la zone de basses émissions sont définis par l'acte attaqué en référence aux normes Euro. Sur ce point, il est essentiellement renvoyé à l'examen du premier moyen dont il ressort que, tant qu'il n'affecte pas la circulation des véhicules répondant au moins à la norme Euro 6, actuellement en vigueur, l'acte attaqué ne heurte ni le droit primaire, ni l'article 4, paragraphe 3 de la directive 2007/46/CE. Quant à la question préjudicielle suggérée par la partie requérante, elle ne doit pas être posée à la Cour de justice de l'Union européenne, dans la mesure où le Tribunal de l'Union européenne a déjà incidemment mais certainement répondu à la question d'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, la directive 2007/46/CE et dans la mesure où cette dernière directive a été abrogée depuis lors.

L'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie.

Le deuxième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé en sorte que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI.5. Troisième moyen - première branche

a) Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10 et 11 et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment de ses articles 20 et 21.

Il concerne, plus particulièrement, les articles 5 et 6 de l'acte attaqué et comporte trois branches.

Dans une première branche, la partie requérante critique la différence de traitement entre certaines catégories de véhicules légers qui se voient interdire l'accès à la zone de basses émissions (à l'exception de huit fois par an grâce au *pass LEZ*) en fonction de leur norme Euro 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 norme Euro et du type de carburant utilisé, alors qu'ils sont sources d'émissions.

Elle indique que les véhicules de masse maximale supérieure à 3,5 tonnes sont soumis, dans la Région de Bruxelles-Capitale, depuis le 1^{er} avril 2016, à un prélèvement kilométrique qui varie suivant le tonnage et la norme Euro (de 0 à 6) du véhicule et qui inclut la taxe de circulation. Comparant le montant de ce prélèvement kilométrique avec la rétribution de 35 euros due pour un *pass LEZ*, elle observe que cette somme permet à un camion de norme Euro 3 et dont la masse est comprise entre 3,5 et 12 tonnes de parcourir dans la Région de Bruxelles-Capitale une distance de près de 210 kilomètres. Elle en déduit que « le système de prélèvement kilométrique est plus avantageux en termes de coûts, comparé au coût d'un *pass LEZ* d'une journée tarifé à 35 euros puisque les distances moyennes parcourues par un véhicule de type M et N1 sont, à l'exception des taxis, loin d'atteindre une distance de plus de 200 kilomètres par jour ». Elle précise qu'« en sus du paiement de 35 euros par jour, les véhicules de catégories M et N1 doivent s'acquitter d'une taxe de circulation ».

Après avoir énoncé la définition du principe d'égalité et de non-discrimination donnée par la Cour constitutionnelle, elle constate qu'« aucune justification n'est donnée par la partie adverse quant à la différence de traitement entre les véhicules lourds et légers, à la fois en ce qui concerne les restrictions d'accès et les différences du coût d'accès ». Elle considère que ces différences de traitement ne peuvent être pertinentes au regard du but visé, dès lors que ni le nombre de kilomètres parcourus ni les émissions réelles ne sont prises en compte. Elle en conclut que les deux catégories sont dans une situation comparable en termes de normes Euro, que les véhicules légers sont cependant traités moins favorablement à norme Euro égale et que « l'interdiction de circulation qui frappe les véhicules légers 357 jours par an, ainsi que les coûts pour circuler 8 fois par an sont disproportionnés et violent, par conséquent, les principes d'égalité et de non-discrimination ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève le défaut d'intérêt de la partie requérante à cette branche du moyen. Elle « n'aperçoit pas la nuisance que subirait la partie requérante du fait de l'exclusion des véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes du champ d'application de l'acte attaqué ». Elle observe que si ces véhicules étaient soumis aux restrictions d'accès à la zone de basses émissions, leurs propriétaires pourraient faire valoir une violation des principes d'égalité et la partie requérante n'en retirerait aucun avantage.

En réplique, elle rappelle qu'elle invoque une différence de traitement « non seulement en ce qui concerne l'accès à la zone de basses émissions (exonération des véhicules de plus de 3,5 tonnes, indépendamment de leur norme Euro et de leur type de carburant), mais encore en ce qui concerne les coûts réclamés pour l'accès à la *LEZ*; ces coûts étant beaucoup plus élevés pour les véhicules de moins de 3,5 tonnes, comparé aux véhicules de plus de 3,5 tonnes, apportés à huit accès par année calendrier ». Elle constate que la partie adverse ne réfute pas ce second argument.

En ce qui concerne l'exception soulevée par la partie adverse, elle réplique que son grief est évident et explique qu'« elle ne bénéficie pas du même régime de dérogation que les véhicules de plus de 3,5 tonnes et ce alors même que, eu égard au but de l'acte attaqué, les émissions de son véhicule sont clairement moindres que celles des véhicules de plus de 3,5 tonnes ». Elle rappelle que, selon les actes préparatoires du projet d'arrêté dont est issu l'arrêté attaqué, « l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois ne peuvent être efficacement rencontrées que si l'on adopte des mesures qui touchent à l'ensemble des usagers de l'automobile sur le territoire régional » et constate que « la partie adverse a pris une mesure qui ne touche pas à l'ensemble des usagers de l'automobile ».

Elle considère que la position de la partie adverse, selon laquelle les propriétaires des véhicules de plus de 3,5 tonnes constituent une catégorie spécifique de personnes au regard de la mesure considérée, ne peut être suivie « dans la mesure où les émissions de véhicules de plus de 3,5 tonnes et la pollution liée au type de carburant diesel est similaire (voire plus grave) que celles de autres véhicules ». Selon elle, « une discrimination aussi disproportionnée - à savoir une autorisation pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes de circuler dans la Région de Bruxelles-Capitale (quel que soit leur norme Euro et le type de carburant), sans limitation d'accès et sans limitation du nombre de kilomètres parcourus comparé à une interdiction d'utilisation du véhicule, à l'exception de huit fois par an est injustifiée au regard du but poursuivi, c'est-à-dire l'amélioration de la qualité de l'air, et plus particulièrement de la mise en conformité de la Région de Bruxelles-Capitale avec la directive 2008/50/CE (telle que transposée par le COBRACE) ».

Se référant à la réponse de la partie adverse à la suite de sa mise en demeure par la Commission européenne, elle estime que, dès lors que les dépassements de certaines stations de mesure (à Haren, notamment) sont le fait de camions, il est manifestement déraisonnable d'attendre une amélioration de la qualité de l'air, à cette station de mesure, du fait de l'interdiction de circulation de

voitures personnelles. Elle se réfère, également, aux questions préjudicielles à la Cour de justice européenne demandées par la partie adverse, en particulier en ce qui concerne l'interprétation des résultats aux points de mesure, et estime qu'elles jettent un trouble sur les arguments de la partie adverse.

Elle considère, en outre, que l'interdiction permanente de circulation constitue une mesure extrême (non-proportionnelle) qui lui porte préjudice, l'obligeant à remplacer son véhicule, alors que l'habilitation législative permettait à la partie adverse d'adopter une mesure de restriction d'accès qui pouvait s'apparenter à un péage similaire aux véhicules de plus de 3,5 tonnes. Elle rappelle que la directive 2008/50/CE s'inscrit dans le cadre du Titre XX du TFUE consacré à l'environnement et que l'article 191, paragraphe 2, dispose que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement repose, notamment, sur le principe du pollueur-payeur. Elle note qu'« alors que ce principe est bien appliqué pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes, il n'est pas appliqué pour les véhicules de moins de 3,5 tonnes, et ceci sans justification en ce qui concerne l'inégalité de traitement ».

Enfin, elle rappelle que l'étude TML 2011 conclut que l'introduction de la *LEZ* n'aura qu'un impact limité sur la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO₂) et les particules fines (PM₁₀), que cette étude « n'a jamais envisagé que les véhicules de plus de 3.5 tonnes échappent aux mesures liées à la zones de basse émissions » et, qu'au contraire, elle « part du principe que les véhicules de plus de 3,5 tonnes seront nécessairement soumis à ces mesures et, le cas échéant, les autres véhicules ». Elle observe que « sans justification, la partie adverse a pris la position inverse et soumis uniquement les véhicules de moins de 3.5 tonnes à cette mesure ».

Dans son dernier mémoire, elle expose que si l'instauration de la taxe kilométrique a eu pour effet d'accélérer le renouvellement du parc automobile des plus de 3,5 tonnes, elle s'interroge sur les raisons pour lesquelles un tel système n'a pas été privilégié également pour les véhicules légers. Par ailleurs, elle relève que ces véhicules lourds roulent quasi exclusivement avec du diesel et sont, dès lors, plus polluants que les autres de sorte qu'elle ne comprend pas pourquoi ils ne sont pas interdits de circulation dans la zone de basses émissions dès lors qu'ils sont nocifs pour la qualité de l'air et la santé de la population. Elle répète que les deux catégories de véhicules sont bien comparables et qu'en outre le critère du coût de remplacement des poids lourds n'est guère pertinent vu les aides financières envisagées pour le remplacement de ceux-ci.

Elle répète ne pas comprendre pourquoi le principe du pollueur-payeur ne serait pas d'application aux véhicules légers. Pour le surplus, elle réitère l'essentiel de ses arguments.

Elle rappelle, à son tour, que « les principes d'égalité et de non-discrimination, inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution, signifient que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation doivent être traitées de la même manière et que des situations différentes puissent faire l'objet d'un traitement différencié ».

Elle explique que l'article 3.2.16, § 2, alinéa 2, du COBRACE habilite le gouvernement à 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 ». Elle estime que « les propriétaires de véhicules utilitaires lourds de plus de 3,5 tonnes constituent indiscutablement une catégorie spécifique de personnes qui se distingue de celle des propriétaires de véhicules visés par les mesures prévues par l'acte attaqué, eu égard, d'une part, à l'usage de ce type de véhicule, son coût d'utilisation, d'entretien et de remplacement et, d'autre part, comme le souligne d'ailleurs la partie requérante, à la circonstance que ces véhicules font déjà l'objet de mesures spécifiques par le biais d'un prélèvement kilométrique prévu par une ordonnance du 29 juillet 2015 ». Il en résulte, selon elle, que les deux catégories de personnes visées par la partie requérante, ne se trouvent pas dans la même situation.

Subsidiairement, elle fait valoir que si les deux catégories de personnes sont jugées comparables, la différence de traitement entre elles repose sur un critère objectif et est justifiée. À cet égard, elle cite l'extrait suivant de l'arrêt du Conseil d'État n° 187.998 du 17 novembre 2008 : « la recherche d'une répartition équitable, conformément au principe d'égalité de chacun devant les charges publiques, est un objectif d'intérêt général » et « procède d'une option politique sur laquelle le Conseil d'État n'a pas à se prononcer. Il suffit, en l'occurrence, de constater que cette option n'est, en soi, pas manifestement déraisonnable. [...] La question est de savoir si les requérants doivent subir concrètement une charge lourde et disproportionnée au regard des intérêts généraux visés par la partie adverse ». Elle estime qu'en l'espèce, « l'exonération des véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes se justifie au regard des conséquences économiques importantes pour les utilisateurs de ce type de véhicules, eu égard aux coûts de mise en conformité qu'impliqueraient leur intégration dans le champ d'application de l'acte attaqué et à l'intérêt général lié à leur utilisation pour l'économie bruxelloise ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse est d'avis qu'il ne peut être question d'affirmer que les propriétaires de véhicules de plus de 3,5 tonnes sont dans une situation comparable à celle des propriétaires de véhicules relevant de la catégorie M et N1, le législateur bruxellois ayant lui-même considéré qu'il s'agissait de catégories de personnes se trouvant dans une situation différente et soumises à des régimes distincts. Or, à son estime, les propriétaires de véhicules utilitaires lourds de plus de 3,5 tonnes destinés au transport de marchandises constituent une catégorie spécifique de personnes qui se différencie de celle des propriétaires de véhicules visés par les mesures prises par l'acte attaqué. Ainsi, elle note, d'une part, que l'usage de ce type de véhicule est uniquement professionnel, qu'il n'y a pas d'autres alternatives dès lors qu'il s'agit de véhicules presque exclusivement munis de moteurs diesel, qu'il y a des coûts d'utilisation, d'entretien et de remplacement et que, d'autre part, ces véhicules font déjà l'objet de mesures spécifiques par le biais du prélèvement d'une taxe kilométrique, prévue par l'ordonnance du 29 juillet 2015 introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette. Selon elle, le dossier administratif fait explicitement référence à cette ordonnance pour justifier la dérogation au bénéfice de ce type de véhicule eu égard à l'objectif environnemental poursuivi par la tarification kilométrique. Elle relève que la note au gouvernement qui accompagne l'avant-projet d'arrêté relatif à la création de la zone de basses émissions fait référence au Plan régional Air-Climat-Énergie lequel se base largement en ce qui concerne les poids lourds sur le système de la tarification kilométrique (mesure 25, action 49) qui a été modulé en fonction de critères environnementaux. Elle cite ainsi l'action 49 qui prévoit notamment ce qui suit :

« La détermination des kilomètres parcourus se fera via une géolocalisation satellitaire en équipant les camions de récepteurs et un système de récolte des données permettra une tarification fiable et efficace. Ce système permettra non seulement de rationaliser les déplacements (optimalisation du taux de remplissage), de pousser au transfert modal, mais aussi de réduire les émissions des véhicules en modulant le prix en fonction de leur norme EURO ».

Elle rappelle que c'est également ce plan régional qui a prévu la mise en place d'une zone de basses émissions régionale permanente pour toucher l'ensemble des usagers de l'automobile (mesure 29, action 64). Elle est ainsi convaincue que dès l'adoption de ce plan, en juin 2016, elle a clairement voulu faire une distinction entre les deux types de véhicules (légers et lourds) en les soumettant à des régimes distincts. Elle expose également les différentes étapes qui ont précédé l'adoption de l'ordonnance du 7 décembre 2017 modifiant l'ordonnance portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en faisant valoir que cette

distinction entre les véhicules précités a bien été prise en compte, de même qu'elle l'a été pour la confection de l'acte attaqué. Elle cite ainsi le premier avis du conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 2016 qui a demandé la réalisation d'une étude de l'impact sur les véhicules de plus de 3,5 tonnes des différentes taxes et obligations liées à leur utilisation (notamment la taxe kilométrique) ainsi que la note au gouvernement du 24 mai 2017 qui propose de maintenir, dans les dérogations, les poids lourds de plus de 3,5 tonnes qui transportent des marchandises, se fondant sur une analyse juridique faite par un cabinet d'avocats le 17 mai 2017. Elle souligne que cet avis juridique met en évidence que la taxe kilométrique poursuit aussi un objectif écologique en taxant la pollution de l'air sur la base des caractéristiques polluantes des véhicules soumis à celle-ci, lesquels peuvent également être interdits à la circulation en Région de Bruxelles-Capitale, lors des heures de pointe, dans des circonstances exceptionnelles. Elle observe que cette analyse démontre qu'en l'espèce, il ne peut être question d'une discrimination dès lors que les véhicules lourds contribuent déjà suffisamment à l'accomplissement des objectifs visés par la mise en place d'une zone de basses émissions et qu'en outre, depuis la mise en place de cette taxe kilométrique, le renouvellement du parc automobile de cette catégorie de véhicule s'est fortement accéléré dès lors que le montant de la taxe dépend de la classe d'émission Euro du véhicule. Elle expose qu'il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 juillet 2015, précitée, que la dimension écologique de cette taxe a bien été prise en compte dans le cadre du principe du « pollueur-payeur » et qu'elle est assimilable à un système de zones à basses émissions « fiscales », comme cela a déjà été mis en place dans certaines grandes villes comme Milan ou Londres. Enfin, elle insiste sur la circonstance que cette taxe s'applique à l'ensemble des poids lourds de plus de 3,5 tonnes, quelle que soit la norme Euro dont ils relèvent, afin d'inciter ces véhicules à réduire le nombre de kilomètres parcourus.

Au vu de ces différents éléments, elle souligne que, le 1^{er} juin 2017, son gouvernement a explicitement décidé de maintenir la dérogation au profit des poids lourds de plus de 3,5 tonnes transportant des marchandises. En outre, au regard de l'article 18, alinéa 6, de l'acte attaqué, elle a chargé Bruxelles Environnement d'évaluer l'impact de cette zone de basses émissions et il ressort d'un premier rapport « Bilan *LEZ* 2018 » que l'exclusion des poids lourds doit donner lieu à une analyse de l'impact de la taxe kilométrique sur l'amélioration des prestations environnementales.

Quant à la mise en place d'une taxe kilométrique pour les véhicules légers, comme cela a été évoqué dans la déclaration de politique générale du Gouvernement bruxellois du 18 juillet 2019, elle indique que le but poursuivi serait

distinct de celui de la qualité de l'air et qu'il s'agirait d'une mesure pour décongestionner avant tout le trafic à Bruxelles et réduire les émissions de gaz à effet de serre. En tout état de cause, elle affirme que cette mesure nécessite de nouvelles études qui n'ont pas encore été lancées.

Elle en conclut qu'elle a donc bien pris en considération la situation spécifique des véhicules de plus de 3,5 tonnes et qu'elle a pu, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, sur la base d'analyses fiables, considérer qu'il y avait lieu de les exclure des mesures prises dans le cadre de la mise en place de la zone de basses émissions dès lors que ces véhicules étaient déjà soumis à des mesures ayant pour objectif d'améliorer la qualité de l'air à Bruxelles. À son estime, cela ressort clairement des pièces jointes au dossier administratif. Enfin, elle persiste à croire que les propriétaires d'un véhicule de la catégorie M ou N1 et les propriétaires d'un véhicule de plus de 3,5 tonnes destiné au transport de marchandises, sont dans des situations juridiques et factuelles distinctes.

b) Appréciation

La partie requérante, qui est propriétaire d'un véhicule soumis à l'interdiction d'accès à la zone de basses émissions (à partir du 1^{er} janvier 2020) a intérêt à soulever une discrimination entre la catégorie de propriétaires de véhicules à laquelle elle appartient et les catégories de propriétaires de véhicules non soumis à l'interdiction d'accès (en l'occurrence, les propriétaires de véhicules de plus de 3,5 tonnes).

Le fait que les camions – à l'instar des motos, par exemple – ne sont pas soumis à la restriction d'accès à la zone de basses émissions, n'est pas directement prévu par le COBRACE.

L'article 3.2.16, § 2, du COBRACE dispose, tout d'abord, que « 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 » et, ensuite, que « 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 principe est donc que l'accès à la zone est autorisé ou non, en fonction du seul critère des émissions de polluants, étant entendu que des

dérogations peuvent être définies par le gouvernement en fonction notamment « de la nature, du type, de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné et de critères socio-économiques ».

Une telle habilitation légale permet ainsi au gouvernement de prévoir une dérogation en faveur, notamment, des véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes. Elle ne dispense toutefois pas la partie adverse de justifier les différences de traitement qui en résulteraient.

L'acte attaqué ne définit pas un principe de restriction au droit d'accès, sur la base des émissions de polluants, puis des dérogations à ce principe en fonction des critères énoncés par l'ordonnance. Il définit, en quatre temps, les catégories de véhicules auxquels l'accès à la zone de basses émissions est autorisé.

Dans un premier temps, il autorise l'accès à la zone de basses émissions aux « 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 ». Les véhicules de la catégorie M sont les « véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers et ayant au moins quatre roues » et les véhicules de catégorie N1 sont les « véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal ne dépassant pas 3,5 tonnes ».

Dans un deuxième temps, il autorise l'accès à la zone aux véhicules électriques et aux véhicules à hydrogène.

Dans un troisième temps, il autorise l'accès aux véhicules à moteur de catégories M et N1, selon un calendrier de plus en plus restrictif, en fonction de la norme Euro dont ils relèvent.

Dans un quatrième temps, il définit des dérogations en faveur de véhicules, comme les « autocaravanes », les véhicules des forces armées, les véhicules de secours, les « *oldtimers* » de plus de 30 ans, *etc.*

En d'autres termes, la restriction d'accès ne concerne, d'emblée, que les voitures et les véhicules légers destinés au transport de marchandises, à l'exclusion, notamment, des camions de plus de 3,5 tonnes, sans que ceux-ci fassent à proprement parler l'objet d'une dérogation, expressément justifiée par la partie adverse.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'instauration de la zone de basses émissions a pour objectif principal « l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois ». Au regard de cet objectif, les deux catégories de véhicules – les voitures, d'une part, et les camions de plus de 3,5 tonnes, d'autre part – sont dans des situations comparables, puisque les uns comme les autres émettent des polluants et sont classés selon les normes Euro.

Dans le Plan régional Air-Climat-Énergie 2016-2021, la partie adverse observe d'ailleurs que « les poids lourds sont responsables de 12 % des émissions de particules fines (PM₁₀) du transport routier à Bruxelles et de 20 % de celles d'oxyde d'azote (NO_x). Il s'agit donc d'une partie significative des émissions sur laquelle il convient d'agir » (Plan régional Air-Climat Énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 66).

La différence de traitement que leur réserve l'acte attaqué doit donc faire l'objet d'une justification raisonnable.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 7 décembre 2017, précitée, ne font pas apparaître – et la partie adverse n'indique pas dans son mémoire en réponse ni dans son dernier mémoire – que le législateur aurait envisagé que les camions de plus de 3,5 tonnes échappent, par principe, à la restriction d'accès à la zone de basses émissions. Aucune justification ne peut, dès lors, être trouvée dans ces travaux préparatoires.

Les auteurs de l'étude « *Transport & Mobility Leuven 2011* », sur laquelle repose l'acte attaqué, relèvent que certaines villes ont instauré des

restrictions uniquement pour les camions et d'autres pour les camions et les voitures. Ils n'ont pas envisagé le scénario finalement retenu par la partie adverse, à savoir une *LEZ* comportant des restrictions uniquement pour les voitures, à l'exclusion des camions. Les auteurs de l'étude « *Transport & Mobility Leuven* » de 2017 relèvent d'ailleurs que le gouvernement a suivi les recommandations de l'étude, sauf sur ce point précis.

« Daarnaast werd in de studie aanbevolen om de *LEZ* in te stellen voor het volledige Brussels Hoofdstedelijk Gewest (om aldus transitverkeer te vermijden op niet-aangepaste wegen of door woonwijken) en zowel voor personen- als voor vrachtwagens. Deze aanbevelingen werden grotendeels in acht genomen door de Brusselse regering » (Studie van begeleidende maatregelen in het kader van de invoering van een lage emissiezone in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Transport & Mobility Leuven, 9 août 2017, p. 9).

En note infrapaginale, il est cependant relevé ce qui suit :

« Enkel het voorstel om ook vrachtwagens te betrekken in de *LEZ* werd niet weerhouden » (*Ibidem*).

Si le principe selon lequel la zone de basses émissions ne concerne que les voitures, les camionnettes de moins de 3,5 tonnes, les bus et les minibus a été affirmé d'emblée, en ces termes, dans les notes successives au gouvernement, il ne ressort pas clairement de celles-ci pourquoi ce principe a été voulu ainsi :

« Les catégories de véhicule visées par la *LEZ* restent les voitures et camionnettes (< 3,5t), les bus et minibus. La *LEZ* ne vise donc pas les poids lourds transportant des marchandises (> 3,5t), les motos et les tracteurs ».

Par contre, le lien que fait la partie requérante avec le prélèvement kilométrique auquel sont soumis les camions – pour alléguer une discrimination en raison de la différence entre le coût du *pass LEZ* et le coût de ce prélèvement kilométrique – et que la partie adverse reprend à son compte dans son mémoire en réponse – pour justifier la différence de traitement entre les voitures qui sont soumises à la restriction d'accès et les camions qui n'y sont pas soumis – apparaît dans le Plan régional précité Air-Climat-Énergie 2016-2021 qui évoque, pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes, une mesure liée à la tarification kilométrique modulée en fonction de critères environnementaux. Le gouvernement estime qu'un tel système doit permettre de rationaliser les déplacements en optimisant les taux de remplissage de ces véhicules, de favoriser le transfert modal et de réduire aussi les émissions de polluants de ces véhicules en modulant le prélèvement de cette tarification en fonction notamment de leur norme Euro. Ce même Plan a aussi prévu la création de zones de basses émissions sur le territoire régional bruxellois. Ce document fait donc ressortir que le gouvernement a bien envisagé différents

scénarios pour améliorer la situation environnementale de Bruxelles concernant la qualité de l'air.

Par ailleurs, il ressort des travaux parlementaires de l'ordonnance du 29 juillet 2015 introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette, que l'objectif poursuivi est notamment de contribuer à l'amélioration des performances écologiques du système de transport en taxant davantage la pollution de l'air sur la base des caractéristiques polluantes des véhicules soumis au prélèvement kilométrique (Exposé des motifs, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, A-183/1, pp. 2 et 6). Cette ordonnance est entrée en vigueur en avril 2016.

Une allusion à la volonté de ne pas cumuler le système du prélèvement kilométrique avec celui de la restriction d'accès à la zone de basses émissions, a été faite à propos de l'introduction d'une nouvelle exception en faveur des « tracteurs de la catégorie N1 avec le code de carrosserie BC ». La note au gouvernement du 17 janvier 2018, précédant le projet soumis en troisième lecture comporte le paragraphe suivant :

« Art. 5, § 1^{er}, 1^o - Exception pour les véhicules de la catégorie N1 avec le code de carrosserie BC

Il s'agit de ce que l'on appelle les "tracteurs BE" : tracteurs semi-remorques de la catégorie N1 (équivalents ou inférieurs à 3,5 tonnes) avec code de carrosserie BC et dont le poids combiné est supérieur à 3,5 tonnes. Depuis ce 1/01/2018, cette catégorie est en effet soumise au prélèvement kilométrique pour camions – *Viapass* et ce, que le tracteur roule avec ou sans semi-remorque. Sur la base de l'avis juridique du 17/05/2017 du cabinet [...], recueilli par Bruxelles Environnement, ajouté en annexe, il semble cohérent de dispenser cette catégorie de la réglementation de la *LEZ*. En effet, sinon cette catégorie serait soumise aux deux systèmes qui visent à réduire les émissions, contrairement aux autres camions. Ce qui pourrait être considéré comme potentiellement discriminatoire ».

Ce n'est qu'avec son dernier mémoire, soit après le dépôt du rapport de l'auditeur rapporteur, que la partie adverse dépose de nouvelles pièces dont des notes au gouvernement du 24 mai et du 1^{er} juin 2017 ainsi que l'étude juridique du 17 mai 2017 réalisée par un cabinet d'avocats à propos de l'exclusion des poids lourds de plus de 3,5 tonnes du champ d'application des mesures restrictives d'accès à la zone de basses émissions.

Ces pièces auraient dû être versées dans le dossier administratif dès son dépôt avec le mémoire en réponse dès lors que la partie requérante se plaint, dans son troisième moyen, d'une absence de justification quant à la discrimination qu'elle invoque par rapport aux propriétaires de véhicules de plus de 3,5 tonnes.

Il se déduit de ces nouvelles pièces que la partie adverse a exclu les camions de plus de 3,5 tonnes du champ d'application de la restriction d'accès à la zone de basses émissions, parce qu'ils sont déjà soumis notamment au prélèvement de la taxe kilométrique.

Encore faut-il cependant démontrer la pertinence et la proportionnalité de la mesure, au regard de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois.

Le conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a fait observer ce qui suit, dans son avis du 7 juillet 2016 :

« Le Conseil constate que les autres véhicules à moteur, dont notamment les deux roues ou les véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids supérieur à 3,5 tonnes, auront accès à la *LEZ* quelle que soit leur norme de moteur. À cet égard, il demande la réalisation d'une étude de l'impact sur les véhicules de plus de 3,5 tonnes des différentes taxes et obligations liées à leur utilisation (notamment la taxe kilométrique). Cette étude devrait, entre autres, analyser les impacts sur la modernisation de la flotte de ces véhicules et sur leur utilisation (à cet égard un lien est à faire avec le plan relatif au transport de marchandises). Le cas échéant, le dispositif de la *LEZ* pourrait être adapté au regard de cet étude » (Avis sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création d'une zone de basses émissions, conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, 7 juillet 2016, p. 5).

Il y a lieu de relever qu'au moment où cet avis est formulé, l'ordonnance instaurant la taxe kilométrique est à peine en vigueur depuis trois mois de sorte qu'il était difficile pour la partie adverse, à ce stade, de pouvoir déjà évaluer l'impact de cette taxe sur le renouvellement de la flotte des poids lourds de plus de 3,5 tonnes et de l'incidence de ce renouvellement sur la qualité de l'air à Bruxelles. De même qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le 25 janvier 2018, moins de deux années se sont écoulées à partir de l'entrée en vigueur de la taxe kilométrique. Cependant, la partie adverse affirme, dans son dernier mémoire, que cette taxe kilométrique a démontré son efficacité dans le renouvellement de la flotte des véhicules de plus de 3,5 tonnes, la part des camions répondant à la norme Euro 6 étant passée de 30 à 40 % entre avril 2016 et juin 2017 à 65 % en 2019 selon les données fournies par le système *Viapass*. Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en question ces études sauf à démontrer concrètement qu'en se fondant sur celles-ci, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation ce que ne prétend pas la partie requérante.

Dans le recours que la partie requérante a introduit auprès de la Cour constitutionnelle contre le décret wallon du 17 janvier 2019, et qui a donné lieu à l'arrêt n° 43/2021 du 11 mars 2021, elle a fait valoir une discrimination similaire entre les véhicules légers et les poids lourds de plus de 3,5 tonnes en soutenant ce qui suit :

« A.21.1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par les articles 2, § 1^{er}, 3, § 1^{er}, 1^o et 2^o, § 2, et 4, § 1^{er}, 3^o, du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1^{er} du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.21.2. Elle soutient qu'il existe une discrimination entre les utilisateurs du réseau routier en Région wallonne. L'article 2, § 1^{er}, du décret attaqué est discriminatoire en ce qu'il comporte une interdiction de circulation pour les seuls véhicules de catégorie M1, à savoir des véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers et ayant au moins quatre roues, à l'exclusion des véhicules de catégories M2, M3, N et L. Ensuite, les principes de l'utilisateur et du pollueur payeurs du système de prélèvement kilométrique à charge des véhicules dont la masse maximale dépasse 3,5 tonnes auraient pu être appliqués à un coût raisonnable aux véhicules particuliers. En optant pour une mesure d'interdiction de circulation pour les seuls véhicules particuliers, le législateur décréteil a créé une discrimination manifeste entre des catégories d'utilisateurs du réseau routier.

A.21.3. La partie requérante soutient que, s'il ressort des travaux préparatoires que la catégorie de véhicules M1 a constitué une priorité pour l'interdiction de circulation en raison des alternatives existantes pour ces véhicules, l'article 2, § 1^{er}, du décret attaqué ne concerne toutefois pas l'obligation de remplacer un véhicule particulier par un véhicule bénéficiant d'alternatives, mais uniquement d'interdire d'ici 2030 la circulation de certains véhicules en fonction de leur euronorme et le type de moteur dont ils sont équipés. Par ailleurs, alors qu'il existe d'autres solutions, dont les moteurs électriques, pour les véhicules de catégorie L (dont les motos), ceux-ci ne sont pas concernés par le décret attaqué. [...] ».

La Cour constitutionnelle a répondu à ce moyen en jugeant comme suit :

« B.42. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par les articles 2, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, 3^o, du décret du 17 janvier 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1^{er} du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.43. L'article 1^{er} du Douzième Protocole additionnel comporte une interdiction générale de discrimination. Il dispose :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1^{er} ».

Le Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'ayant pas été ratifié par la Belgique, la Cour ne peut en tenir compte lors de son contrôle.

B.44. La partie requérante estime, d'une part, que l'interdiction de circulation visée par l'article 2 du décret du 17 janvier 2019 est discriminatoire en ce qu'elle ne vise que les véhicules de la catégorie M1, à l'exclusion des autres véhicules et, d'autre part, que l'accès réglementé aux zones de basses émissions en vertu de l'article 4 de ce décret est discriminatoire en ce qu'il ne vise que les véhicules à moteur des catégories M et N, à l'exclusion des autres véhicules, dont ceux de catégorie L.

B.45. L'interdiction de circuler pour certains véhicules, visée à l'article 2 du décret du 17 janvier 2019, concerne uniquement des véhicules de la catégorie M1, à savoir les "véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum" (article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité).

B.46. L'accès à une zone de basses émissions est autorisé, entre autres, aux véhicules qui n'appartiennent pas aux catégories M et N (article 4, § 1^{er}, 1^o, du décret du 17 janvier 2019) et aux véhicules à moteur de combustion des catégories M et N, immatriculés en Belgique ou à l'étranger, qui répondent à certaines euronormes (article 4, § 1^{er}, 3^o, du même décret). Les catégories M et N sont les véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers (catégorie M) ou pour le transport de marchandises (catégorie N) et ayant au moins quatre roues (article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968).

B.47.1. En commission, le ministre a justifié le choix de viser prioritairement les véhicules particuliers (M1) pour l'interdiction généralisée de circulation comme suit :

- " Le mécanisme concerne les véhicules particuliers, à savoir ceux de la catégorie M1 et [...] en raison des alternatives existantes pour ces véhicules, ils constituent la priorité du Gouvernement" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, n° 1226/4, p. 3).
- " L'interdiction générale n'a pas été étendue aux camions et aux camionnettes au vu de l'absence d'alternative suffisante à l'heure actuelle, mais [...] les voitures de société sont bien concernées" (*ibid.*, p. 10).
- " La situation au niveau des camions évolue favorablement grâce au prélèvement kilométrique et [...] il constitue une incitation à avoir des véhicules plus propres. [...] la donne va également changer au niveau de l'impact des bus grâce à la livraison de 300 bus hybrides et électriques" (*ibid.*, p. 6).

B.47.2. En séance plénière, le ministre a déclaré :

- " Dans le catalogue, des réclamations et des injustices pointées par un certain nombre de concitoyens, il y a aussi celle de dire : 'Pourquoi les véhicules des particuliers et pourquoi pas les transports, les camions, *et cetera* ?'. Je pense que nous devons le faire avec les bus et, dans le contrat de service public que nous sommes en train de négocier, je souhaite inscrire clairement que, à l'horizon 2030, les bus diesel aient disparu. Il faut une trajectoire, pour cela. On sait que les bus, on les utilise jusqu'à leur 16^e année. On y sera plus ou moins, mais il vaut mieux l'inscrire quand même. Nous travaillons à cet aspect-là. Maintenant, il y a le problème des camions, des camionnettes, des véhicules qui ne sont pas concernés ici. C'est plus difficile, parce que, effectivement, les alternatives se développent moins vite. On sait que l'on aura des solutions. Il y

a des modèles qui se développeront, mais c'est difficile aujourd'hui d'avoir un niveau d'exigence aussi important sur ce type de véhicules. Il faudra sans doute que, à travers un autre texte, on s'y attaque, à un moment donné" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, mercredi 16 janvier 2019, *C.R.I.*, n° 11, p. 38).

B.48.1. Il ressort des travaux préparatoires que l'interdiction de circulation prévue par l'article 2 du décret du 17 janvier 2019 ne concerne pas les véhicules de la catégorie N, qui regroupe les camionnettes et les camions, à défaut d'alternatives suffisantes, à l'heure actuelle, pour ces véhicules. Ces alternatives se développent moins rapidement que celles pour les voitures particulières équipées de moteurs à combustion classiques, comme par exemple des moteurs électriques.

B.48.2.1. Par ailleurs, les véhicules à moteur qui sont utilisés, soit partiellement, soit exclusivement, pour le transport par route de marchandises, et dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes sont soumis au système du prélèvement kilométrique instauré par le décret de la Région wallonne du 16 juillet 2015 "instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes". Cette taxe kilométrique varie en fonction de l'euronorme du véhicule (article 7 du décret du 16 juillet 2015). Elle peut avoir un effet incitant pour les propriétaires de camions de plus de 3,5 tonnes de s'équiper de véhicules répondant à des euronormes élevées.

B.48.2.2. Outre le fait qu'il n'est pas certain qu'un système de prélèvement kilométrique puisse être instauré à faible coût pour les véhicules de la catégorie M1, comme le suggère la partie requérante, le choix de privilégier une interdiction de circulation, appliquée progressivement aux voitures les plus anciennes et donc les plus polluantes, relève du pouvoir d'appréciation du législateur. La Cour ne peut censurer un tel choix que s'il est dépourvu de justification raisonnable. La circonstance que le législateur aurait pu choisir d'autres mesures qu'une interdiction progressive de circulation pour certains véhicules, n'implique pas en soi l'absence de justification raisonnable du choix arrêté par le législateur décréteur.

(...)

B.49. En conséquence, le choix du législateur décréteur de viser les véhicules particuliers de la catégorie M1 pour l'interdiction générale de circulation et les véhicules des catégories M et N équipés d'un moteur à combustion pour l'interdiction d'accès aux zones de basses émissions, à l'exclusion d'autres véhicules, n'est pas dépourvu de justification raisonnable.

B.50. Le troisième moyen n'est pas fondé ».

La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que le décret wallon précité ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où la différence de traitement faite entre les véhicules légers et les poids lourds de plus de 3,5 tonnes reposait sur une justification raisonnable. Selon la Cour, cette justification raisonnable résulte, d'une part, de la circonstance que les camions sont soumis à la taxe kilométrique laquelle varie en fonction de la norme Euro du véhicule et peut avoir un effet incitant, pour leurs propriétaires, de s'équiper de véhicules répondant à des normes Euro élevées et, d'autre part, de l'absence d'alternatives suffisantes, à l'heure actuelle, pour ce type de véhicules.

Enfin, la partie requérante ne comprend pas pourquoi le principe du pollueur-payeur n'a pas été rendu applicable via le régime de la taxe kilométrique aux véhicules légers comme le sien, estimant que le coût de cette taxe aurait sans doute été moindre que celui de 35 euros du *pass LEZ*. Un tel choix de la part du Gouvernement bruxellois relève de l'opportunité et il ne revient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à ce choix politique.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il apparaît que la différence de traitement entre les véhicules de catégories M et N1, d'une part, et les véhicules de catégories N2 et N3, d'autre part, est suffisamment justifiée au regard de l'objectif légitime poursuivi, à savoir améliorer la qualité de l'air et la santé de la population sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

La première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

VI.6. Troisième moyen - seconde branche

a) Thèse de la partie requérante

Dans une seconde branche, la partie requérante critique la différence de traitement entre les propriétaires de véhicules anciens, qui en font un usage « modéré », et d'autres propriétaires de véhicules. Elle constate que l'acte attaqué concerne « les véhicules de normes Euro inférieures à VI/6 indépendamment de leur kilométrage (et donc de leur utilisation) ».

Elle indique qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (qu'elle cite) relative à l'article 7, § 3, de la directive 96/62/CE, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant qu'« il appartient aux États membres de prendre des mesures aptes à réduire au minimum le risque de dépassement [des valeurs limites et/ou des seuils d'alerte] et sa durée compte tenu de l'ensemble des circonstances du moment et des intérêts en présence ». Elle insiste, jurisprudence à l'appui, sur le fait que si les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation des mesures que doit comporter le plan d'action à l'objectif de réduction du risque de dépassement et de la limitation de sa durée, ils doivent assurer l'équilibre « entre cet objectif et les différents intérêts publics et privés en présence ».

Selon elle, l'arrêté attaqué « fait peser le poids financier de la zone de basses émissions sur les propriétaires de véhicules plus anciens, c'est-à-dire, sur

ceux qui font une utilisation moins intensive de leur véhicule », qu'à défaut de faire usage des incitants financiers, « les coûts de remplacement sont entièrement à charge des propriétaires des véhicules concernés », que « la valeur à la revente des véhicules qui sont ou vont être interdits de circulation est impactée très négativement par l'arrêté incriminé » et « que, par ailleurs, la partie adverse retire un avantage financier de l'arrêté incriminé de même que l'industrie automobile ». Elle conclut que « la partie adverse n'a manifestement pas pris en compte l'ensemble des intérêts en présence, et, ce faisant discrimine les propriétaires de véhicules qui font un usage modéré de ce dernier en faisant peser le poids financier de la mesure adoptée uniquement sur ces derniers ».

En réplique, elle répète que le principe d'égalité et de non-discrimination interdit que l'on traite de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes au regard de l'objet de la norme ou de son objectif. En l'espèce, « l'objectif allégué de la norme est la réduction des émissions de polluants afin d'améliorer la qualité de l'air conformément aux normes européennes ». Or, elle prétend que les émissions d'un véhicule dépendent des kilomètres parcourus et du moment de son utilisation, de sorte qu'« au vu de l'objectif de la norme, les propriétaires de véhicules qui en font un usage modéré et/ou en dehors des heures de pointes ne sont donc manifestement pas dans la même situation que les propriétaires de véhicules en faisant un usage plus intensif ». Elle critique, dès lors, le fait que malgré leurs situations différentes, ces deux catégories de propriétaires soient traitées de manière identique.

Elle observe que, « contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'acte attaqué ne vise pas une seule catégorie de personnes à qui s'appliquerait la même mesure », mais il « fait des distinctions sur base de la norme Euro des véhicules, de sorte que certaines catégories de véhicules tombent sous l'interdiction de circulation et que d'autres catégories de véhicules en sont exemptées (à savoir les véhicules avec une norme Euro plus récente ou à essence) ». Elle insiste sur le fait que « les avantages technologiques qui permettent aux véhicules plus récents d'avoir de meilleures caractéristiques environnementales sont annulés lorsque le véhicule parcourt un grand nombre de kilomètres ». Selon elle, « il s'ensuit qu'un véhicule avec une norme Euro plus récente mais faisant l'objet d'un usage intensif produira autant (voir plus) d'émissions qu'un vieux véhicule d'une norme Euro inférieure mais sujet à un usage modéré ». Elle constate que « la première catégorie n'est pas soumise à la mesure d'interdiction tandis que la deuxième catégorie y est soumise » et estime qu'« au vu de l'objectif de la norme, une telle différence ne se justifie pas ».

Elle affirme que, à la suite des révélations du « *dieselgate* », la différence de traitement entre les véhicules de normes Euro 6 (autorisés à entrer dans la zone de basses émissions) et les véhicules d'une norme Euro inférieure (sous le coup de l'interdiction de circulation) ne se justifient pas non plus.

Elle rappelle que la partie adverse a été habilitée à adopter une mesure de restriction de circulation basée sur les émissions, que cette mesure s'inscrit dans le cadre d'une mise en demeure par la Commission européenne pour non-respect des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote (NO₂) et que les émissions sont en lien direct avec l'utilisation du véhicule (distance parcourue et conditions d'utilisation).

Elle revient encore sur un extrait de l'étude TML 2011 dont il ressort, selon elle, « que les normes Euro respectives ne regroupent pas des catégories d'utilisateurs homogènes, en tout cas du point de vue socio-économique, au regard de la classe "Euronorme" des véhicules ». Elle s'étonne également que la partie adverse soutienne qu'il n'existe pas de données fiables sur le lien entre l'âge d'un véhicule et son usage, alors que la même étude indique à ce sujet : « De ce tableau, il ressort que les véhicules les plus anciens ne sont généralement pas achetés neufs et qu'ils durent relativement longtemps. Habituellement, ils ne parcourent pas beaucoup de kilomètres par an ».

Enfin, elle n'aperçoit pas en quoi les « mesures d'accompagnement » sont pertinentes pour l'examen de la discrimination. Elle considère, qu'au contraire, la prime Bruxell'air, « constitue l'emblème-même d'une discrimination pratiquée par le Gouvernement » puisqu'elle ne peut être octroyée que sous condition d'être une personne physique domiciliée dans l'une des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle considère, en outre, que cette prime n'est pas pertinente pour la discrimination dénoncée, puisqu'elle est octroyée aux Bruxellois qui abandonnent leur véhicule (quelle que soit la norme Euro) et qu'elle est une aide (limitée dans le temps) pour le coût de certains transports publics.

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

b) Appréciation

La partie requérante part, tout d'abord, de l'hypothèse selon laquelle les propriétaires de véhicules plus anciens sont ceux qui font un usage modéré de leur véhicule et qui, en conséquence, sont responsables d'émissions polluantes moins importantes. Elle en déduit que le poids de la mesure repose principalement sur les propriétaires qui font un usage modéré de leur véhicule.

Dans son mémoire en réplique, elle semble étendre le raisonnement, en critiquant le fait que les propriétaires de véhicules – quelle que soit leur ancienneté – qui font un usage modéré de celui-ci ou qui l'utilisent en dehors des heures de pointe, sont traités de la même manière que ceux qui font un usage intensif de leur véhicule.

Le principe de la restriction d'accès à la zone de basses émissions pour certains véhicules, en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques, est consacré par le COBRACE. Il en résulte que la restriction au droit d'accès est liée aux qualités techniques intrinsèques du véhicule et non au comportement de son propriétaire ou de ses utilisateurs. L'habilitation législative permettait au gouvernement de fixer les niveaux d'émissions des véhicules autorisés à circuler dans la zone, mais ne lui permettait pas de restreindre l'accès à la zone de basses émissions en fonction, par exemple, du nombre de kilomètres parcourus.

Le choix ainsi fait par le législateur ne peut plus être remis en cause à l'occasion du présent recours, dirigé contre l'arrêté d'exécution de l'ordonnance.

Le législateur a habilité le gouvernement à « 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 ».

Une habilitation à définir des dérogations en fonction « du moment de la journée » où le véhicule est utilisé, existait dans la précédente version de l'article 3.2.16 du COBRACE mais elle a été supprimée dans le texte qui fonde l'acte attaqué. Il s'ensuit que, sur la base de l'ordonnance modifiée, le gouvernement n'était plus habilité à prévoir de dérogations à la restriction d'accès, en faveur des véhicules utilisés en dehors des heures de pointe.

Quant à l'habilitation à définir des dérogations en fonction « de la nature, du type, de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné » elle semble, à la lecture des travaux préparatoires de l'ordonnance, viser des dérogations par catégories de véhicules - et non des dérogations individuelles – selon la destination ou la fonction des véhicules - et non selon l'intensité de leur utilisation.

L'exposé des motifs du projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le COBRACE présente ces dérogations en ces termes :

« Le Gouvernement peut octroyer des dérogations pour certaines catégories de véhicules, qui seront néanmoins autorisées à circuler dans la zone. Le Gouvernement peut éventuellement conditionner ces dernières à un enregistrement. L'article énonce par ailleurs les critères à prendre en considération par le Gouvernement pour déterminer les dérogations à la restriction au droit d'accès. Il s'agit notamment des catégories de véhicules ou de leur fonction d'utilité publique [...] » (*op. cit.*, p.10).

Les travaux préparatoires de l'ordonnance ne font pas apparaître une intention du législateur de tenir compte, dans le cadre de dérogations, du nombre de kilomètres parcourus par un véhicule considéré individuellement.

La possibilité de tenir compte de l'utilisation occasionnelle d'un véhicule en principe visé par la restriction d'accès, est organisée par le biais d'un « système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement », qui a été concrétisé par le « *pass LEZ* d'une journée ». Selon la justification de l'amendement par lequel cette possibilité a été introduite dans l'ordonnance :

« Le *pass* d'une journée remplit une fonction sociale importante. Le *pass* d'une journée permet en effet à des véhicules qui n'entrent qu'exceptionnellement dans la Région, par exemple lors d'une occasion spéciale, d'accéder temporairement à la zone de basses émissions » (*Ibidem*, Rapport fait au nom de la commission de l'Environnement et de l'Energie, chargée de la conservation de la nature, de la politique de l'Eau et de la propreté publique, Amendement n° 11, A-572/2, p. 52).

La deuxième branche du troisième moyen n'est pas fondée.

VI.7. Troisième moyen – troisième branche

a) Thèse de la partie requérante

La partie requérante considère que l'acte attaqué, en particulier son article 6, traite de manière identique des personnes qui se trouvent dans des situations manifestement différentes en ce qui concerne le mécanisme du *pass LEZ* qui permet, moyennant le paiement d'une taxe de 35 euros de bénéficier d'un accès pour tout véhicule durant une journée, au maximum huit fois par an.

D'une part, elle critique que « ce *pass LEZ* [soit] accessible à tous de manière égale, quelle que soit la situation dans laquelle la personne se trouve, qu'elle soit résidente de Bruxelles-Capitale ou non, que son lieu de travail soit situé

à Bruxelles ou non, qu'elle doive circuler à Bruxelles-Capitale pour son travail ou non, que sa famille réside à Bruxelles ou non ».

D'autre part, elle constate que l'achat du *pass LEZ* ne peut se faire que par la voie électronique, alors que « la possession d'un équipement électronique n'est pas une obligation pour l'ensemble des citoyens ». Elle en déduit que « le *pass LEZ* n'est pas accessible de manière égale pour tous les citoyens ».

En réplique, elle observe, à titre préliminaire, que la partie adverse ne conteste pas la discrimination entre les citoyens possédant un équipement électronique et ceux qui n'en ont pas.

Pour le surplus, elle « n'aperçoit pas en quoi le fait que les critères de distinction soient susceptibles de s'appliquer à toute personne, serait pertinent ». Selon elle, « le fait que toute personne pourrait hypothétiquement tomber dans les différentes catégories n'exclut pas qu'une discrimination soit effectivement faite entre ces catégories ». Elle juge qu'il est « manifeste que l'acte attaqué traite de manière identique des personnes se trouvant dans des situations différentes » et rappelle qu'« en fonction de son lieu de résidence et de travail, une personne visée par la mesure d'interdiction n'aura pas la même possibilité de “choisir un mode de déplacement alternatif” pour se déplacer à Bruxelles et le maximum de huit *pass LEZ* sur une année calendrier n'aura pas le même effet ».

Elle s'étonne que, dans la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le *pass LEZ* soit présenté comme permettant « aux ménages bruxellois de conserver leur véhicule interdit, mais d'en limiter très fortement l'usage ». Elle en déduit que « seule la situation des personnes résidant dans la Région de Bruxelles-Capitale a été prise en compte ».

Elle ajoute qu'il est « de notoriété publique » que les transports alternatifs ne sont pas disponibles pour rejoindre [la région de] Bruxelles-Capitale à partir de la périphérie (dont la gare de Genval). Elle précise que le RER, prévu pour 2002, avec un arrêt à Genval, n'est toujours pas réalisé en 2018, qu'aucun moyen de « *car-sharing* » permettant de réaliser un déplacement « *one-way* » ou « *take&drop* » n'est disponible à la gare de Genval, et que la fréquence des trains a fortement diminué entre Genval et Bruxelles au cours des dix dernières années. Elle indique encore que « l'injonction » de garer son véhicule sur les parkings prévus par l'acte attaqué aura pour effet d'augmenter considérablement ses temps de parcours.

Dans son dernier mémoire, elle ne revient plus sur cette branche du moyen.

b) Appréciation

La première discrimination alléguée par la partie requérante consiste à traiter de la même manière des catégories de personnes qui se trouvent, selon elle, dans des situations différentes. La partie requérante vise les situations suivantes : selon que la personne réside à Bruxelles ou non; selon que la personne travaille à Bruxelles ou non; selon que la personne doit se déplacer dans Bruxelles pour son travail ou non; selon que la famille de la personne réside à Bruxelles ou non.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas – et la partie requérante n'explique pas – en quoi ces personnes se trouvent dans des situations différentes au regard de la mesure considérée, c'est-à-dire, en l'occurrence, non pas au regard de la restriction d'accès à la zone de basses émissions, mais au regard du système de *pass LEZ* d'un jour. La possibilité d'obtenir huit *pass LEZ* par an peut s'avérer suffisante ou insuffisante pour répondre aux besoins d'une personne, selon les circonstances, qu'elle réside ou non à Bruxelles, qu'elle travaille ou non à Bruxelles, qu'elle doive ou non se déplacer dans Bruxelles pour son travail et que sa famille réside ou non à Bruxelles. L'objectif poursuivi par le système de *pass LEZ* n'est pas de répondre à la situation de personnes qui ne peuvent choisir un mode de déplacement alternatif pour se rendre régulièrement à Bruxelles, mais au contraire de répondre à des besoins ponctuels de circulation dans la zone de basses émissions.

Ainsi, son objectif est précisé comme suit :

- « En permettant l'accès à la *LEZ* un nombre de jours limités par an à tous les véhicules interdits d'accès, cela permet de répondre à toute une série de cas particuliers identifiés (et non identifiés), comme par exemple :
- Les véhicules "interdits" qui sont en transit vers ou depuis les marchands de véhicules d'occasion, les centres de contrôle technique, les centres de destruction agréés, etc.
 - Les véhicules se rendant ou circulant ponctuellement en RBC (les véhicules *oldtimers* <30 ans, des véhicules de tournage de films, des camping-cars, des visiteurs belges et étrangers, etc.)
- Cette mesure a également l'avantage de permettre aux ménages bruxellois de conserver leur véhicule interdit, mais d'en limiter très fortement l'usage, afin que la contrainte mise en place (interdiction de circuler / vente du véhicule) soit proportionnelle par rapport à la finalité recherchée (amélioration de la qualité de l'air) ».

Au regard de ces besoins ponctuels, les catégories de personnes définies par la partie requérante ne se trouvent pas dans des situations différentes. La discrimination n'est ainsi pas établie.

La seconde discrimination alléguée par la partie requérante consiste à ne permettre l'achat d'un *pass LEZ* que par la voie électronique, alors que tous les citoyens ne possèdent pas d'équipement électronique.

L'argumentation développée par la partie requérante repose sur l'existence d'une restriction d'achat du *pass LEZ*, sans qu'il soit exposé en quoi celle-ci constituerait une différence de traitement qu'elle subirait elle-même par rapport à d'autres personnes dont la situation est comparable.

Sur ce point, le moyen n'est pas recevable.

La troisième branche du moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est pas fondée et partant le troisième moyen n'est pas fondé.

VI.8. Quatrième moyen- première branche

a) Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, plus particulièrement du principe de légitime confiance et du principe du droit à la sécurité juridique, ainsi que du Code civil, notamment en ses articles 537 et 546.

Il comprend deux branches et concerne plus particulièrement l'article 5 de l'acte attaqué, en ce qu'il définit les conditions d'accès à la zone de basses émissions, en suivant un échéancier établi en fonction des normes Euro des véhicules concernés et l'article 6 de l'acte attaqué, en ce qu'il permet l'achat d'un *pass LEZ* au maximum huit fois sur une année calendrier.

Dans la première branche de ce quatrième moyen, la partie requérante fait valoir que « les espérances légitimes des citoyens ainsi que le principe de sécurité juridique imposent que la réglementation ne varie pas de manière intempestive ». Elle cite un arrêt de la Cour de cassation, selon lequel « le droit à la sécurité juridique implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme une règle fixe de conduite de l'administration ; qu'il s'en suit qu'en principe, les services publics sont tenus d'honorer les prévisions justifiées qu'ils ont fait naître dans le chef du citoyen ».

Elle indique que la directive 2007/46/CE et le règlement (CE) n° 715/2007 ne prévoient pas de retrait des véhicules de la circulation dès lors qu'ils ont été mis en circulation suivant les normes Euro en vigueur au moment de la mise en circulation, et dès lors qu'ils sont en ordre de contrôle technique suivant les dispositions applicables.

Elle souligne que les autorités publiques ont encouragé pendant plusieurs années l'achat de véhicules diesel, par une politique fiscale favorable à ce carburant.

Elle expose qu'elle « a acheté en toute confiance en 2006 un véhicule conforme aux [normes Euro] et à la politique en vigueur » et qu'« il est certain que si [elle] avait su ou dû savoir que son véhicule diesel serait interdit à la circulation après une durée d'utilisation fixe, elle aurait fait le choix d'un autre véhicule ».

Elle conclut qu'elle « ne pouvait concevoir autrement que comme une règle fixe de conduite de l'administration la possibilité d'utiliser son véhicule tout au long de sa durée de vie pour autant qu'il satisfasse au contrôle technique » et « que l'instauration de la *LEZ* la forcera, en l'absence de transport en commun adéquat, à acheter un nouveau véhicule, entraînant un préjudice financier actuel et certain ».

En réplique, elle note que la partie adverse « ne conteste pas les incitants financiers relatifs à l'achat de véhicules diesel ni que de tels incitants constituent une ligne de conduite claire et constante ». Elle explique, en substance, que les incitants en faveur du diesel s'inscrivaient dans le cadre d'une politique claire de lutte contre le changement climatique, découlant des objectifs de réduction des gaz à effet de serre (Kyoto), parce que « les véhicules diesel émettent moins de [dioxyde de carbone (CO₂)] que les véhicules équipés d'un moteur à essence, et dès lors contribuent dans une moindre mesure au réchauffement climatique ». Elle cite une communication de la Commission européenne, appelant à utiliser la fiscalité automobile pour encourager l'achat de véhicules économes en carburant et émettant peu de dioxyde de carbone (CO₂). Elle précise que l'objectif de réduction du dioxyde de carbone (CO₂) a été renforcé par l'accord de Paris. Elle s'en réfère à différentes déclarations de la Ministre Frémault sur la nécessité de réduire les gaz à effet de serre pour limiter l'accroissement de la température à 2°, sur la révision de la fiscalité automobile et sur la nécessité d'assurer une cohérence entre « *LEZ*, sortie du diesel et fiscalité environnementale ».

Dans ce contexte, elle juge « pour le moins étonnant que la partie adverse invoque que les promesses d'une autorité ne peuvent lier une autre, en

particulier, dans un contexte fédéral où les compétences sont attribuées à différentes autorités ». Selon elle « dès lors que les objectifs pour combattre le changement climatique sont fixés au niveau international et européen, et impliquent de fait les autorités compétentes, il n'est pas pertinent d'invoquer qu'il ne pourrait être reproché à une autorité de s'être écartée de la position menée par une autre ».

Elle indique, enfin, que sa confiance légitime se fonde également sur la directive 2009/40/CE relative au contrôle technique, puisqu'elle ne prévoit pas d'interdiction de circulation pour des véhicules ne présentant pas de défaillances techniques.

Dans son dernier mémoire, elle réitère sa critique en invoquant cette fois la directive 2014/45/UE. Elle souligne encore que la partie adverse a annoncé l'interdiction totale de tous les véhicules diesel en 2025 et de tous les véhicules à essence en 2030 et ceci en dépit de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018. Elle conteste, encore, le caractère progressif des mesures mises en place et qui accompagnent la mise en œuvre de la zone de basses émissions. Enfin, elle estime que l'acte attaqué met en cause les directives européennes qui régissent la conformité technique des véhicules lors de leur mise sur le marché et qui n'impliquent pas le retrait des véhicules lorsque ceux-ci bénéficient du certificat du contrôle technique et que dans cette mesure, il porte atteinte à la sécurité juridique mise en place par l'Union européenne.

b) Appréciation

La violation du principe de confiance légitime ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué. En l'occurrence, il ressort des écrits de procédure de la partie requérante que si elle a fait l'acquisition en 2006 d'un véhicule diesel c'est à la suite des recommandations des autorités publiques qui prônaient une politique fiscale avantageuse pour ce type d'achat. Or, l'acte attaqué émane de la Région de Bruxelles-Capitale, il ne s'agit donc pas, en l'espèce, d'un changement d'attitude dans le chef de la même autorité. Par ailleurs, une autorité s'est manifestée dans le cadre de ses compétences fiscales tandis que l'autre intervient au titre de sa compétence en matière de protection de l'environnement. À ce titre, la première branche du moyen n'est pas fondée.

En tout état de cause, le principe de légitime confiance, qui implique que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité sans qu'il y ait de revirement d'attitude non justifié, ou, en principe, sur

des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret, ne s'oppose pas à une modification de la législation et de la réglementation en vigueur. Il impose, le cas échéant, que la modification soit accompagnée d'un régime transitoire. Selon la Cour constitutionnelle :

« Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire » (C.C., 22 septembre 2016, n° 119/2016, B.6.2).

En l'espèce, le Plan régional Air-Climat-Énergie a été adopté en juin 2016. Les communications faites, à l'époque, par la partie adverse, annoncent sa ligne de conduite : la zone de basses émissions entrera en vigueur en 2018; elle concernera immédiatement les véhicules diesel datant d'avant 1997; elle évoluera ensuite pour étendre les restrictions aux véhicules plus récents.

L'arrêté attaqué a été adopté le 25 janvier 2018 et comprend de nombreuses dispositions visant une mise en œuvre progressive de la zone de basses émissions. Ainsi :

- la restriction au droit d'accès définie par l'acte attaqué s'applique progressivement, à compter du 1^{er} janvier 2018, pour les véhicules diesel relevant des normes Euro les plus anciennes, au 1^{er} janvier 2025, pour les véhicules diesel et essence relevant de normes Euro plus récentes;
- des périodes de transition (9 mois à partir du 1^{er} janvier 2018 et 3 mois à partir du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020) sont prévues en faveur des véhicules nouvellement exclus de la zone, durant lesquelles aucune amende administrative n'est infligée aux véhicules concernés;
- une période de latence de trois mois est également prévue à partir de l'infraction pour laquelle une première amende est infligée, durant laquelle aucune nouvelle amende n'est infligée.

Il ressort de ces différents éléments que la partie adverse a annoncé ses intentions dès 2016 et qu'elle a ensuite progressivement mis en œuvre les restrictions d'accès à la zone de basses émissions en laissant aux propriétaires des véhicules concernés des périodes pour leur permettre d'assurer la transition vers des véhicules moins polluants ou pour opter pour d'autres modes de transport.

La circonstance que le gouvernement de la partie adverse a pris des engagements en matière de lutte contre le réchauffement climatique, d'une part, et la circonstance qu'il aurait fait part de son intention d'interdire les véhicules à moteur

thermique à moyen terme, d'autre part, manquent de pertinence pour examiner la légalité de l'acte attaqué au regard du respect des principes de sécurité juridique et de légitime confiance et ne sont, dès lors, pas de nature à énerver ce constat. Quant aux arguments relatifs à une atteinte au droit de propriété, ils seront examinés dans le cadre de la seconde branche du moyen.

Dans la mesure où elle est recevable, la première branche du quatrième moyen n'est pas fondée.

VI.9. Quatrième moyen - seconde branche

a) Thèse de la partie requérante

La partie requérante rappelle les termes des articles 537, alinéa 1^{er} et 544 du Code civil.

Elle estime qu'en réduisant à huit jours sur trois cents soixante-cinq (soit 2 %) l'usage potentiel de son véhicule, l'acte attaqué porte atteinte de manière extrême à la libre disposition de son bien alors que la restriction du droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue ne peut être établie que par une assemblée législative. Selon elle, l'article 3.2.16, § 5, du COBRACE et l'exposé des motifs de l'ordonnance « ne permettent pas d'évaluer quelle sera l'étendue de la zone de basses émissions, ni de prévoir qu'une interdiction complète de circulation serait mise en place pour certaines catégories de véhicules, ni de prévoir que l'accès temporaire contre paiement est dans les faits une mesure exceptionnelle ».

Elle indique qu'« elle sera forcée d'acheter un nouveau véhicule, dès lors que l'usage des transports en commun interrégionaux ne sont pas adaptés pour ses déplacements courants, alors que son véhicule est en parfait état de marche ». Elle expose qu'elle devra assurer l'intégralité des coûts de remplacement de son véhicule, tandis que la partie adverse et les autres autorités compétentes bénéficieront financièrement de l'interdiction de circulation, notamment à travers la taxe de mise en circulation ou de la TVA.

Selon elle, aucun élément objectif, quantifiable et vérifiable ne permet de justifier le caractère extrême de cette mesure de restriction qu'elle qualifie de disproportionnée.

En réplique, elle fait valoir qu'il ne faut pas uniquement considérer l'intérêt général par rapport aux effets sur la santé du dioxyde d'azote (NO₂) et du

« *black carbon* », mais aussi par rapport à la lutte contre le changement climatique qui oblige les États membres à réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Elle ajoute que, « l'intérêt général en matière de changement climatique, s'oppose actuellement au renouvellement de la flotte des véhicules diesel par des véhicules à essence, dans la mesure où l'émission de [dioxyde de carbone (CO₂)] de ces derniers est plus importante que celui des véhicules diesel ». Selon elle, le « remplacement des véhicules diesel par des véhicules essence sera précisément le résultat de l'interdiction de circulation qui frappe plus particulièrement les véhicules diesel, avec pour conséquence une augmentation des émissions de [dioxyde de carbone (CO₂)] ».

Elle estime, en se référant au deuxième moyen, que « la partie adverse ne démontre pas que l'introduction d'une mesure d'interdiction permanente de circuler pour certains véhicules permettra d'atteindre l'objectif poursuivi de conformité avec les valeurs limites de la directive 2008/50/CE ».

Elle répète que « la partie adverse se réfère aux problèmes de santé en rapport avec le "*black carbon*" sans qu'elle n'ait de base légale pour agir ».

Elle se réfère enfin au deuxième moyen concernant le caractère non proportionnel de la mesure adoptée.

Dans son dernier mémoire, si elle concède que la Cour constitutionnelle a admis la proportionnalité de la mesure critiquée *in abstracto*, à l'occasion du recours dirigé contre l'ordonnance du 7 décembre 2017 qui a modifié le COBRACE, elle souligne que la Cour n'a pas examiné la mesure *in concreto*, et que son examen porte uniquement sur l'établissement d'une ou plusieurs zones de basses émissions et non sur l'interdiction de circulation de certains véhicules. De son point de vue, la Cour s'est uniquement fondée sur des considérations politiques énoncées dans les travaux préparatoires de l'ordonnance du 7 décembre 2017 lorsqu'elle a examiné le principe de proportionnalité, sans s'appuyer sur des données quant à l'impact de la qualité de l'air sur la santé de la population bruxelloise et en particulier par rapport au trafic routier dans cette région. Elle estime aussi qu'il n'a pas été tenu compte des données épidémiologiques ni du nombre de véhicules concernés par cette mesure restrictive.

Elle affirme, encore, que la Cour constitutionnelle n'a pas examiné le caractère proportionnel de l'interdiction de circuler dans la zone de basses émissions de certains véhicules à la lumière des directives 2008/50/CE et 2014/45/UE ainsi qu'au regard de droits fondamentaux que sont le droit de propriété, les droits liés à la

préservation de l'environnement et de la santé humaine. Elle répète qu'au niveau de l'Union européenne, et plus particulièrement de la directive 2008/50/CE, la qualité de l'air doit être évaluée à la lumière d'une liste fermée de polluants et, par ailleurs, les mesures prises doivent avoir un coût qui doit être proportionnel. Elle maintient que l'objectif lié à la réduction du « *black carbon* » n'est pas prévu au niveau européen ni dans le cadre de la législation bruxelloise. Pour le surplus, elle réitère des considérations déjà avancées dans d'autres écrits de procédure.

b) Appréciation

En ce qui concerne les articles 537 et 546 du Code civil, la requête ne leur consacre aucun développement.

L'article 537 – abrogé mais en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué – dispose, en son alinéa 1^{er}, que « [l]es particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois ». Son second alinéa concerne des biens qui n'appartiennent pas à des particuliers. Cette disposition manque de pertinence, en l'espèce, dès lors que la partie requérante admet, dans sa requête, que la partie adverse est compétente pour imposer des restrictions au droit de propriété et critique la manière dont celle-ci a mis en œuvre cette compétence.

L'article 546 – aussi abrogé mais en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué – touche, quant à lui, au droit d'accession.

Il manque, dès lors, lui aussi, de pertinence pour fonder la seconde branche du quatrième moyen, qui n'invoque pas la violation du droit dont peut se prévaloir tout propriétaire d'une chose, « sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement ».

Il s'ensuit que la seconde branche du quatrième moyen est irrecevable en ce qu'elle se fonde sur les articles 537 et 546 du Code civil.

L'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnaît expressément le droit aux États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

Les restrictions d'accès à la zone de basses émissions, qui s'imposent à certains véhicules, constituent, pour leur propriétaire, des restrictions à l'usage de

leur bien. Un rapport raisonnable de proportionnalité doit, dès lors, exister entre les moyens employés et l'objectif poursuivi.

Dans son arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de la zone de basses émissions instaurée par le COBRACE avec le droit de propriété consacré par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Après avoir rappelé que ces dispositions forment « un ensemble indissociable » et que « l'article 1^{er} du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1^{er}, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1^{er}, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2) », la Cour a concrètement examiné – et admis – la proportionnalité de la mesure :

« B.16.5. Une zone de basses émissions est une zone où l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air (article 2.63 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975). Étant donné que la mise en place d'une ou de plusieurs zones de basses émissions permanentes dans la Région de Bruxelles-Capitale a pour conséquence que les propriétaires de véhicules qui ne satisfont pas aux normes d'émission fixées par le gouvernement ne peuvent en principe plus avoir accès à la ou aux zones de basses émissions, la mesure attaquée constitue une réglementation de l'usage des biens au sens du deuxième alinéa de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel, et relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.16.6. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.17.1. Les dispositions attaquées visent à réduire les émissions de polluants atmosphériques engendrées par le trafic, afin d'améliorer la qualité de l'air (article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017), et poursuivent donc un objectif d'intérêt général.

B.17.2. 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.17.3. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne mentionne pas formellement le droit à un environnement sain, sa protection relève d'une préoccupation sociale essentielle (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, § 79). De plus, il y a atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale lorsque la pollution atmosphérique affecte des personnes directement et très gravement. Les polluants atmosphériques nocifs émis par des véhicules

engendrent effectivement un risque d'incidence négative grave sur la santé, en particulier dans les régions à forte densité de population où le trafic est important (CEDH, décision, 12 mai 2009, *Greenpeace e.V. and others c. Allemagne*, § 1). Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne doivent pas nécessairement se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement et de la santé publique. Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts individuels en cause et ceux de la société dans son ensemble (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, §§ 79-80).

B.18.1. Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit à propos de la mise en place d'une ou de plusieurs zones de basses émissions permanentes dans la Région de Bruxelles-Capitale :

“ La qualité de l'air est un des grands défis de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est question de se conformer aux prescrits européens des directives 2001/81/CE et 2008/50/CE en vue de protéger la santé publique et l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale.

Au cours de ces dernières années, l'exposition des Bruxellois à certains polluants a déjà pu être réduite, permettant ainsi de respecter les normes européennes en termes d'émissions et de concentration pour la majorité des polluants. Il faut noter, plus particulièrement, la valeur limite journalière européenne pour les PM₁₀ (50 µg/m³, 35 dépassements autorisés); valeur qui a été respectée en 2014, 2015 et 2016.

Des efforts sont encore nécessaires pour assurer le respect des normes européennes relatives aux concentrations annuelles de dioxydes d'azote (40 µg/m³ NO₂) pour lesquelles la Région a été mise en demeure par la Commission européenne le 28 avril 2016. Il est à noter que les émissions régionales de [dioxyde d'azote (NO₂)] sont principalement dues aux gaz d'échappement des véhicules, en particulier des véhicules diesel (70 % des émissions d'[oxyde d'azote (NO_x)] proviennent du transport routier (Source : Bruxelles Environnement, Inventaires des émissions 2014).

De même, il est important de diminuer les émissions de *black carbon*, polluant particulièrement nocif pour la santé puisqu'il sert de support aux autres polluants.

Les polluants pénètrent dans les poumons. Ils peuvent ainsi entraîner une dégradation du système respiratoire. Ils peuvent aussi favoriser, voire aggraver certaines maladies telles que l'asthme (la concentration annuelle moyenne en particules fines et en dioxyde d'azote est significativement associée à l'apparition d'un asthme nouveau chez les jeunes enfants).

En outre, 12 000 morts prématurées par an seraient imputables à la pollution atmosphérique en Belgique.

Le concept de zone de basses émissions s'inscrit dans la lignée des recommandations européennes en matière de lutte contre la pollution atmosphérique issue des émissions de véhicules automobiles. Et ce, au-delà de dispositifs visant à pallier [les] pics de pollutions.

De nombreuses villes en Europe ont adopté ce concept urbain qui a fait ses preuves : Berlin, Londres, Paris, Anvers et en tout, plus de 80 villes européennes réparties dans dix États membres. Les villes de taille, à géographie et population comparables à la Région de Bruxelles-Capitale, avec des parcs de véhicules importants, qui ont mis en œuvre des zones de basses émissions, ont vu des effets bénéfiques avérés au niveau des évolutions de concentrations de particules fines et de dioxyde d'azote” (Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, A-572/1, pp. 2-3).

B.18.2. La mesure attaquée contribue aux efforts nécessaires pour satisfaire aux normes de qualité de l'air découlant de 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, et 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.

La mise en place de zones de basses émissions est formellement mentionnée dans les annexes à la directive 2008/50/CE comme l'une des mesures possibles pour limiter les émissions dues aux transports grâce à la planification et à la gestion du trafic en vue d'atteindre les objectifs de qualité de l'air.

B.18.3. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux valeurs limites fixées pour la qualité de l'air par la directive 2008/50/CE (CJUE, 19 novembre 2014, C-404/13, *ClientEarth*, points 30-31).

B.18.4. Comme en attestent les travaux préparatoires mentionnés ci-avant, la Commission européenne a mis, le 28 avril 2016, l'État belge en demeure par rapport à la mise en œuvre de la directive 2008/50/CE, pour le non-respect de la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans la zone de Bruxelles, en violation des obligations découlant de l'article 13, paragraphe 1, de la directive précitée. Selon la Commission, les émissions de dioxyde d'azote (NO₂) en Région de Bruxelles-Capitale, qui sont à la base des dépassements des valeurs limites annuelles depuis 2010, ont pour source principale les gaz d'échappement des véhicules, et en particulier des véhicules diesel. La Commission a en outre estimé que les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale n'avaient pas adopté toutes les mesures appropriées pour répondre aux obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, de la directive précitée.

B.18.5. Pour justifier la mesure attaquée, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait référence à des études scientifiques récentes sur lesquelles le législateur ordonnancier s'est basé pour élaborer le cadre législatif, et dont il ressort que la mise en place d'une zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale entraînerait des réductions d'émissions significatives, et que des zones de basses émissions déjà mises en œuvre ont conduit à une amélioration considérable de la qualité de l'air dans d'autres villes européennes.

B.19.1. Quant à la proportionnalité de la mesure attaquée, il ressort des travaux préparatoires que la Région de Bruxelles-Capitale vise une mise en place progressive de la ou des zones de basses émissions, qui démarrera en 2018, les normes d'émission étant renforcées chaque année jusqu'en 2025. Cette mise en place progressive sera couplée à des périodes transitoires et à des périodes de tolérance, ainsi qu'à des mesures d'accompagnement prévues pour les particuliers et les entreprises (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, A-572/2, p. 6).

B.19.2. L'article 3.4.1/1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, inséré par l'article 15 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut prévoir des périodes transitoires. Pendant ces périodes ininterrompues au début de chaque nouvelle phase de la zone de basses émissions, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise. Les contrôles restent effectifs durant ces périodes, mais des avertissements seront adressés aux conducteurs et/ou propriétaires des véhicules en infraction en lieu et place des amendes (§ 3). De plus, le gouvernement est habilité à prévoir des périodes de tolérance. Pendant ces périodes ininterrompues, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise avec le même véhicule (§ 2).

B.19.3. En outre, l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, prévoit la possibilité pour le gouvernement de 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, et de critères socio-économiques, ainsi qu'en cas de situations exceptionnelles et limitées dans le temps (§ 2). Le gouvernement peut de plus établir un système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement (§ 5).

B.19.4. Enfin, l'article 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, modifié par l'article 14 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut prévoir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la ou des zones de basses émissions.

B.20. Il ressort de ce qui précède qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Les dispositions attaquées ménagent un juste équilibre entre les exigences de la protection du droit de propriété, d'une part, et les exigences de l'intérêt général et d'autres intérêts individuels en cause, d'autre part » (C.C., 28 février 2019, *op. cit.*, B.16.5 à B.20).

La Cour a donc conclu que l'équilibre entre les exigences de la protection du droit de propriété, d'une part, et les exigences de l'intérêt général et d'autres intérêts individuels, d'autre part, était ménagé.

Dans son examen, elle a toutefois tenu compte de la possibilité de prévoir des dérogations en fonction de critères socio-économiques. Or, cette possibilité n'a pas été mise en œuvre par l'acte attaqué.

La question de l'atteinte disproportionnée au droit de propriété par l'acte attaqué, en tant qu'il ne prévoit pas de possibilité de dérogation tenant compte de critères socio-économiques, pourrait se poser.

L'intérêt de la partie requérante à la critique n'est toutefois pas établi. En effet, si celle-ci expose qu'elle devra acheter une nouvelle voiture pour circuler dans la Région de Bruxelles-Capitale, elle ne fait pas valoir qu'elle n'a pas la capacité financière d'acquérir immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le gouvernement.

L'instauration de la zone de basses émissions vise, en premier lieu, l'amélioration de la qualité de l'air ambiant et non la lutte contre le réchauffement climatique. Il s'agit de réduire les émissions et concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM₁₀), visées par la directive 2008/50/CE, ainsi que les émissions de « *black carbon* ». Ces objectifs ont été fixés par le législateur, comme cela ressort de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, et ont été, dès lors, pris en compte par le gouvernement de la partie adverse.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause l'opportunité des objectifs que s'est ainsi fixé le législateur. Les restrictions plus rapidement imposées aux véhicules roulant au diesel – par rapport aux véhicules à essence de norme Euro équivalente – sont justifiées par l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air.

La partie requérante ne remet pas en cause la nocivité du « *black carbon* », ni le fait qu'il est en grande partie produit par la circulation de véhicules roulant au diesel. Elle ne dénonce également pas de discrimination entre les véhicules diesel et les véhicules essence. Elle estime, en revanche, que la partie adverse ne disposait pas d'une base légale suffisante pour poursuivre l'objectif de réduction du « *black carbon* », à défaut de valeurs limites définies dans le COBRACE ou dans la directive 2008/50/CE. Cette question a déjà été tranchée à propos du deuxième moyen, première branche, auquel il est renvoyé.

L'objectif de réduction des concentrations des émissions de « *black carbon* » n'impose pas de fixer une valeur limite dans l'ordonnance. Le fait que le législateur bruxellois n'a pas jugé nécessaire de fixer de valeur limite spécifique pour le « *black carbon* » ne prive pas l'acte attaqué de base légale.

La seconde branche du quatrième moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est sur ce point pas fondée.

Quant à la capacité financière du destinataire de la mesure pour octroyer une dérogation à l'interdiction d'accès, organisée par le législateur, elle a été prise en compte par la Cour constitutionnelle, au même titre que d'autres garanties telles que la progressivité de l'interdiction, pour arriver à la conclusion qu'en atténuant les effets de celle-ci, le législateur avait ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général de la protection de l'environnement et celui de la santé humaine et les intérêts privés des propriétaires des véhicules concernés par l'interdiction de circulation.

Il en découle qu'une éventuelle violation, par l'arrêté du 25 janvier 2018, du droit de propriété, serait conditionnée au constat que le gouvernement s'est abstenu de la possibilité de tenir compte de critères socio-économiques pour octroyer des dérogations à l'interdiction. Dès lors, l'intérêt de la partie requérante à soulever un tel moyen est conditionné à la démonstration qu'elle aurait pu bénéficier de pareilles dérogations si elles avaient été permises par le gouvernement, et donc, qu'elle dispose d'une capacité financière limitée. Cette démonstration ne ressortant pas des écrits de procédure déposés dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêté ici attaqué, la partie requérante n'a pas intérêt à la critique (selon laquelle le droit de

propriété est violé en raison de ce que l'acte attaqué ne prévoit pas la possibilité d'octroyer des dérogations à l'interdiction d'accès en fonction de critères socio-économiques).

Quant à l'argument de la partie requérante selon lequel la Cour constitutionnelle s'est prononcée *in abstracto*, il n'est pas de nature à entacher la pertinence, en l'espèce, du raisonnement ci-avant développé.

Par ailleurs, dans son arrêt n° 43/2021, la Cour constitutionnelle a rejeté l'argument de la partie requérante selon lequel une interdiction de circulation serait nécessairement disproportionnée – et porterait ainsi atteinte au droit de propriété – dès lors que la qualité de l'air était déjà conforme aux valeurs limites de la directive 2008/50/CE avant l'adoption de l'interdiction critiquée :

« B.33. Si, comme il ressort des travaux préparatoires, les normes européennes de qualité de l'air n'ont plus été dépassées depuis 2014 (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, n° 1226/1, p. 3, et *ibid.*, n° 1226/4, p. 3), il n'en résulte pas pour autant que le législateur décrétal serait empêché de prendre des mesures supplémentaires pour réduire davantage encore les émissions atmosphériques nuisibles, d'autant que ces normes de qualité de l'air sont nettement moins strictes que les lignes directrices préconisées par l'Organisation mondiale de la santé pour la protection publique. Le législateur décrétal dispose d'une large autonomie dans les matières qui lui sont attribuées par la Constitution et par le législateur spécial en vertu de celle-ci. Cette autonomie permet aux régions de définir, si elles le souhaitent, une politique de protection de l'environnement plus ambitieuse que celle qui est fixée au niveau européen, sans qu'il ne soit, de ce fait, automatiquement porté atteinte au droit de propriété ».

Enfin, la partie requérante développe de nouveaux arguments dans son dernier mémoire, auxquels il a été répondu au travers de l'examen des différents moyens déjà examinés.

Dans la mesure où elle est recevable, la seconde branche du quatrième moyen n'est également pas fondée.

Il s'ensuit que le quatrième moyen n'est pas fondé.

VI.10. Cinquième moyen – première branche

a) Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de son article 22 (respect de la vie privée et de la vie familiale), du Traité sur l'Union européenne, notamment de son article 6, de la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne, notamment de son article 7, paragraphe 2, du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), notamment son article 5 (usage adéquat, limité et nécessaire des données personnelles).

Il est divisé en deux branches.

La première branche porte essentiellement sur l'article 6, § 2, 8°, en ce qu'il impose de communiquer l'identité du conducteur lors de l'achat d'un *pass LEZ*.

La partie requérante rappelle les termes de l'article 22 de la Constitution, ainsi que ceux de l'article 5, paragraphe 1^{er}, point c) du règlement (UE) 2016/679. Elle reproduit un extrait d'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, selon lequel « s'agissant du droit au respect de la vie privée, la protection de ce droit fondamental exige, selon la jurisprudence constante de la Cour, en tout état de cause, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire ».

Elle fait valoir qu'« en vue de l'exécution de la *LEZ* ou de l'obtention d'un *pass LEZ*, il n'est pas pertinent ni nécessaire de connaître l'identité du conducteur ou l'identité du demandeur d'un *pass LEZ* ». Selon elle, l'information relative à l'immatriculation du véhicule est la seule pertinente, puisque la restriction d'accès à la Région de Bruxelles-Capitale est basée sur la norme Euro du véhicule et sur le type de carburant utilisé. Elle estime que l'immatriculation du véhicule est donc une donnée suffisante. Par conséquent, elle conclut que les données collectées ne le sont pas dans les limites du strict nécessaire et que la nécessité de décliner son identité pour l'achat d'un *pass LEZ* enfreint le droit au respect de sa vie privé.

En réplique, elle explique qu'elle ne peut suivre la partie adverse quant à la nécessité de connaître l'identité du demandeur d'un *pass Lez*, puisque l'interdiction de circuler concerne le véhicule et non le propriétaire de celui-ci. Elle cite l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3 de l'acte attaqué. Selon elle, le *pass LEZ* est octroyé à un véhicule, si bien que seule l'immatriculation du véhicule est nécessaire. En ce qui concerne d'éventuelles fraudes ou conflits entre demandes, elle soutient que la partie adverse n'explique ni la nature précise des fraudes ou problèmes, ni en quoi l'identité du demandeur permettrait de les prévenir. Elle conclut sur ce point qu'il « est donc manifeste que la partie adverse n'a pas à connaître l'identité du

demandeur pour l'octroi d'un *pass LEZ* à un véhicule et que cette demande constitue une atteinte à la vie privée du demandeur ».

Par ailleurs, elle s'interroge « sur le fait que la Région de Bruxelles-Capitale crée de la sorte un contrôle à sa frontière; ce qui serait entièrement contraire au principe même de l'Union européenne qui établit un espace sans frontières intérieures ».

Enfin, pour ce qui est du paiement électronique, elle renvoie à la troisième branche du troisième moyen qui conteste l'obligation de posséder des moyens électroniques pour obtenir un *pass LEZ*. Elle ajoute que l'acte attaqué n'impose pas que le titulaire du moyen de paiement électronique coïncide avec le demandeur du *pass LEZ* et que la partie adverse ne démontre pas que l'identité du titulaire du moyen de paiement est une donnée à laquelle elle aurait nécessairement accès dans le cadre d'un paiement électronique.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments.

b) Appréciation

Il n'est pas contesté que le *pass LEZ* est acquis pour un véhicule et que le nombre maximum de huit *pass LEZ* pouvant être acquis sur une année calendrier concerne une plaque d'immatriculation.

Il n'en reste pas moins que, pour l'achat d'un *pass* d'une journée, une demande doit formellement être adressée à l'administration.

Il n'apparaît pas que la mention de l'identité du demandeur viole le droit à la vie privée de celui-ci, spécialement dans la mesure où il n'est nullement exigé que l'acheteur du *pass* corresponde à la personne qui fera effectivement usage du véhicule pour le jour couvert par le *pass*.

Cette exigence formelle, commune à toute demande adressée à une autorité administrative, ne paraît en tout cas pas porter une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée, ni du demandeur de *pass*, ni du conducteur du véhicule concerné. Si la partie requérante conteste le principe de devoir dévoiler son identité à cette occasion, elle ne démontre pas concrètement en quoi cette mesure d'identification est, en l'espèce, une atteinte disproportionnée à sa vie privée.

Le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

VI.11. Cinquième moyen- seconde branche

a) Thèse de la partie requérante

La partie requérante explique que l'arrêté attaqué aura pour conséquence qu'elle ne pourra plus utiliser son véhicule dans la Région de Bruxelles-Capitale où résident ses deux enfants. Elle expose qu'elle habite en périphérie de Bruxelles, où l'utilisation des transports publics interrégionaux n'est pas une solution adéquate pour avoir une vie de famille et que le dernier train en direction de son domicile quitte Bruxelles aux environs de 23 heures.

Elle estime que la restriction d'achat d'un *pass* à huit fois par an restreint donc à ce nombre la possibilité d'une vie de famille normale en Région de Bruxelles-Capitale, dès lors qu'elle est privée de l'usage de son véhicule. Selon elle, « l'arrêté incriminé viole le respect de sa vie familiale ».

En réplique, elle fait valoir que « l'existence de parkings de déstasse (ou de parkings en dehors de la zone) et les moyens de transport depuis ces parkings ne suppriment pas [l']atteinte » à sa vie familiale. Elle explique qu'elle prend normalement 20 minutes pour aller chez sa fille et que, si elle devait effectuer ce trajet en transport en commun, elle prendrait 45 minutes et devrait quitter le domicile de sa fille au plus tard à 22 heures 55 pour prendre le dernier train à 22 heures 15. De même, elle indique qu'elle prend normalement 35 minutes pour se rendre chez son fils et que, si elle devait effectuer ce trajet en transport en commun, elle prendrait 65 minutes et devrait quitter le domicile de son fils au plus tard à 22 heures 15 pour prendre le dernier train à 22 heures 48. Selon elle, « de tels horaires ne permettent pas une vie de famille normale qui inclut naturellement des activités en soirée ».

Quant à la possibilité de garer sa voiture dans un parking alternatif et de prendre les transports en commun, elle note que seuls trois parkings de déstasse existent, que pour les véhicules provenant de la E411 seul le parking de Kraainem est pertinent, que ce parking est situé à un peu plus de 20 kilomètres de son domicile, dans une direction opposée aux trajets qu'elle fait pour rendre visite à ses enfants, que comme femme seule, elle ne fréquente pas de parkings non gardés très tard en soirée ou la nuit.

En outre, le temps de ses trajets habituels s'en trouverait considérablement augmenté. Ainsi pour se rendre à Etterbeek, et pour se rendre à

Forest son temps de trajet serait augmenté respectivement d'environ 30 minutes et 50 minutes. Dès lors pour prendre ce dernier exemple, le trajet aller-retour durerait 160 minutes (2 heures 40) contre 60 minutes (1 heure) pour passer la soirée chez son fils.

Elle conclut que la seule possibilité qui s'offre à elle, dès lors que la Région de Bruxelles-Capitale entend lui interdire de circuler dans son véhicule, est d'en racheter un nouveau.

Elle termine en rappelant que « ce sont les heures de pointe qui sont la source des dépassements des valeurs limites de la directive 2008/50/CE et non les heures tardives ou les week-ends » et renvoie à son deuxième moyen au sujet du caractère non proportionnel de la mesure.

Dans son dernier mémoire, elle maintient ses arguments.

b) Appréciation

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

« Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre des ingérences dans leur vie privée et leur vie familiale.
L'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale mais ils exigent que cette ingérence soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle poursuive un but légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive pour l'autorité publique de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée et familiale, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78; 3 avril 2014, *Konstantinidis c. Grèce*, § 42) ».

Comme l'admet la partie requérante, l'instauration de la zone de basses émissions n'a pas pour effet de la priver de la possibilité de rejoindre les domiciles de ses enfants majeurs, situés en Région de Bruxelles-Capitale. En droit, sa liberté de circuler n'est nullement entravée. En fait, l'acte attaqué a pour effet, comme elle l'indique, de lui imposer soit d'acheter un nouveau véhicule pouvant avoir accès à la zone de basses émissions où résident ses enfants, soit d'effectuer des trajets en transports en commun plus longs et moins souples du point de vue des horaires que lorsqu'elle circulait avec un véhicule personnel. En d'autres termes, ce sont les modalités pratiques de la vie familiale, en termes de transports, qui sont affectées par l'acte attaqué.

Ces conséquences pratiques liées à la mise en œuvre de la zone de basses émissions et de l'acte attaqué qui interdit l'accès de son véhicule à la zone à partir du 1^{er} janvier 2020, ne peuvent être considérées comme des ingérences de la partie adverse dans la sphère privée et familiale de la partie requérante (et des autres utilisateurs de véhicules auxquels l'accès à la zone est interdit), au sens de la jurisprudence européenne et constitutionnelle.

À supposer même que l'interdiction d'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions doive être considérée comme une ingérence dans la vie familiale de citoyens dont une partie de la famille réside dans cette zone, la mesure est justifiée par l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois.

L'objectif poursuivi relève de ceux qui peuvent justifier certaines ingérences, comme cela résulte de l'article 8, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose :

« Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire [...] à la protection de la santé ou de la morale [...] ».

Les inconvénients qui en résultent ne devraient pas être considérés comme disproportionnés au regard de l'objectif de santé publique, sauf peut-être pour les « personnes qui n'ont pas la capacité financière d'acquérir immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le gouvernement ou qui, pour d'autres raisons, sont particulièrement vulnérables sur le plan de la mobilité ».

L'intérêt de la partie requérante à la critique n'est toutefois pas établi. En effet, si elle expose que sa seule possibilité pour pouvoir rendre visite à ses enfants domiciliés dans la zone de basses émissions est d'acheter un nouveau véhicule, elle ne fait pas valoir qu'elle n'a « pas la capacité financière d'acquérir immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le gouvernement ».

Le droit au respect de la vie privée et familiale est susceptible d'imposer certaines obligations positives à charge de l'État. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se

contente pas d'astreindre l'État à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale.

Cependant, les mesures positives que l'article 8 peut requérir sont, en général, sujettes à la marge d'appréciation de l'État, plus ou moins étendue selon les cas. En outre, pour déterminer l'étendue des obligations positives qui pèsent à charge de l'État, il faut avoir égard à un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu.

Les exemples tirés de la jurisprudence européenne n'indiquent pas que ces obligations pourraient aller jusqu'à imposer à un État de faciliter les modalités de transport entre les membres d'une famille dont les résidences respectives sont éloignées d'une vingtaine de kilomètres.

La seconde branche du moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est pas fondée. Il s'ensuit que le cinquième moyen n'est pas fondé.

VII. Examen du recours enrôlé sous le numéro A. 231.100/XV-4474

VII.1. Premier moyen - première branche

a) Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 35, 39 et 143 de la Constitution, lus en combinaison avec la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment son article 6, § 4, 3°, l'arrêté royal du 15 mars 1968, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2018 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968, ainsi que de la violation des articles 10, 11 et 34 de la Constitution, lus en combinaison avec le TFUE, notamment son titre I^{er}, en particulier ses articles 2 et 4 et son article 91, et avec la directive 2014/45/UE, telle que partiellement transposée par l'arrêté royal du 15 mars 1968.

La critique porte, particulièrement, sur l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 2020 qui remplace l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018.

Dans la première branche de son premier moyen, la partie requérante conteste, dans une première section qu'elle intitule « mesure générale de police et

règlements complémentaires de circulation », la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour instaurer une interdiction permanente de circulation de certains véhicules sur l'ensemble de son territoire, considérant que cette compétence revient à l'État fédéral en vertu de la compétence résiduelle qu'il tire de l'article 35 de la Constitution, combiné avec l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui prévoit que les gouvernements des régions seront seulement « associés » à l'élaboration des règles de police générale.

Or, elle considère que l'acte attaqué doit être qualifié de règle de police générale, puisqu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition précitée que ces règles visent, entre autres, la police de la circulation routière.

Elle prend acte de la compétence que confère l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, aux régions en matière de protection de l'environnement, en ce compris celle de l'air, contre la pollution et les agressions, mais rappelle que cette habilitation n'est pas sans limites.

Elle cite un extrait de l'avis de la section de législation n° 22.573/9 du 29 juin 1993 duquel il ressort que les pouvoirs implicites sont impuissants à habiliter « le Gouvernement wallon [à fixer] des conditions techniques pour l'utilisation de véhicules qui, circulant sur les routes, répondent à toutes les prescriptions techniques imposées par l'autorité fédérale ». Or, selon elle, l'acte attaqué a pour objectif de fixer pareilles conditions techniques.

Elle considère également que ni le COBRACE ni le Code de la route, n'habilitent le Gouvernement bruxellois à instaurer une interdiction permanente de circulation au titre de zone de basses émissions.

Elle relève, également, qu'il échet de distinguer les termes « interdiction » et « restriction » utilisés à l'article 4, § 3, alinéa 2, de l'ancienne directive 2007/46/CE, et en prend pour preuve un arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018 qui interprète cette disposition comme permettant (uniquement) aux États membres d'imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes de certains véhicules.

Dans une deuxième section qu'elle consacre à l'« obligation de concertation », elle fait valoir que la partie adverse avait, à tout le moins, une obligation de concertation avec l'État fédéral avant l'adoption de l'acte attaqué, en application de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Elle fait état, à l'appui de son raisonnement, d'un arrêt du Conseil d'État relatif au piétonnier de la ville de Bruxelles, duquel il ressort qu'un avis a été rendu sur ce règlement complémentaire par la commission consultative pour la circulation routière (CCCR).

Dans une troisième et dernière section relative aux « prescriptions techniques », elle expose que l'interdiction permanente de circulation de certains types de véhicules sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale a pour effet de modifier la portée de l'arrêté royal du 15 mars 1968.

Elle considère que cette interdiction emporte la modification des critères techniques contrôlés, qui ne relève pas de la compétence des régions, mais de celle de l'État fédéral.

À l'appui de son argumentation, elle se prévaut d'un avis n° 62.398/4 du 27 novembre 2017 de la section de législation du Conseil d'État qui constate que « [l]es “critères de sécurité et de robustesse” [...] doivent être considéré[s] comme étant des prescriptions techniques relevant à ce titre de la compétence de l'autorité fédérale, conformément à l'article 6, § 1^{er}, XII, 4°, [de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles] ».

Elle est d'avis que, par analogie, les « émissions à l'échappement », listées à l'annexe I de l'arrêté royal du 15 mars 1968, au titre des éléments techniques à contrôler, doivent être qualifiées de « prescriptions techniques » ne relevant pas de la compétence des régions. Or, à son sens, l'acte attaqué formule des prescriptions techniques nouvelles qui ne relèvent pas de la compétence de son auteur en interdisant la circulation, sur la route, de véhicules qui répondent aux prescriptions techniques imposées par l'État fédéral.

La partie adverse invoque l'irrecevabilité du premier moyen en ses deux branches, dès lors qu'il reproche à l'acte attaqué d'établir une interdiction générale et permanente de circulation de certains véhicules et que cette interdiction résulte, en réalité, de l'article 4 de l'arrêté du 25 janvier 2018. Or, selon elle, cette disposition subsisterait en cas d'annulation de l'acte attaqué.

En réplique à l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, la partie requérante opère une distinction entre l'établissement d'une zone de basses émissions permanente, qui est l'œuvre de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement du 25 janvier 2018, et l'interdiction permanente de circulation qu'elle critique par le biais du premier moyen, qui est l'œuvre de l'article 5 de cet

arrêté, tel que remplacé par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 2020. Elle précise que sa requête ne concerne que l'interdiction permanente de circulation qui résulte, à son sens, de l'article 5 et elle indique donc ne pas voir en quoi son annulation laisserait subsister l'interdiction générale et permanente de circulation qui concerne son véhicule.

Quant au fond, elle insiste sur le fait que sa requête ne porte pas sur la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour établir une zone de basses émissions, mais bien sur sa compétence pour interdire de manière permanente et générale la circulation de certaines catégories de véhicules. Selon elle, il convient de distinguer ces deux compétences, ce qui implique que l'habilitation faite à la région pour établir une zone de basses émissions ne permet pas de considérer, *ipso facto*, qu'elle serait compétente pour interdire de manière permanente la circulation de certains véhicules sur son territoire. Elle fonde son argument sur un extrait de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 52/007/VR/3/4 rendu sur l'avant-projet d'ordonnance « portant sur un Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie » et un extrait de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 37/2019 du 28 février 2019 statuant sur un recours en annulation introduit contre l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017.

Pour la première fois, elle prétend que la partie adverse aurait outrepassé ses compétences en déterminant les catégories d'usagers pouvant ou ne pouvant pas emprunter les voies publiques, pareille détermination devant, à son sens, être qualifiée de règlement général de police.

Revenant ensuite sur la distinction à opérer, selon elle, entre les termes « restriction » et « interdiction » utilisés à l'article 4, § 3, alinéa 2, de l'ancienne directive 2007/46/CE, elle conteste l'interprétation que fait la partie adverse de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018. Elle rappelle que seule la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour interpréter les actes législatifs émanant de l'Union.

Elle insiste sur le lien étroit qui existe entre la mise sur le marché du véhicule, au sens de l'ancienne directive 2007/46/CE, et le contrôle technique, au sens de la directive 2014/45/UE. À son estime, c'est à la lumière de ce dispositif dans son ensemble qu'il convient d'envisager l'interdiction critiquée.

Elle critique aussi la pertinence d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 décembre 2011 pour l'examen de la première branche, pourtant invoqué par la partie adverse en réponse à la seconde branche du moyen.

Toujours en ce qui concerne la distinction qu'elle opère entre les termes « restriction » et « interdiction », elle relève que l'ordonnance du 7 décembre 2017 a supprimé les termes « ou interdire » à l'article 3.2.16 du COBRACE, de sorte que le Gouvernement bruxellois ne pourrait pas se prévaloir du terme « restreindre » pour instaurer une zone de basses émissions dans laquelle la circulation de certains véhicules est interdite.

À propos de l'obligation de concertation dont elle tire argument, elle constate encore, sans référence aucune au dossier administratif, que le conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et le conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale auraient demandé, sans succès, qu'une concertation interrégionale soit menée.

Elle rappelle que la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019, dont se prévaut la partie adverse, précise qu'« [i]l revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le contrôle, le cas échéant, [du juge compétent,] de faire usage de l'habilitation qui lui est conférée par la disposition attaquée de manière conforme aux règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions ». Elle en déduit que l'interdiction permanente de circulation qu'elle critique relève bien d'un acte de nature réglementaire dont la légalité peut être soumise au Conseil d'État.

Quant à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles – que la partie adverse lui reproche de ne pas invoquer à l'appui de sa requête –, elle conteste sa pertinence en l'espèce, « dès lors que cette disposition concerne les actes législatifs [...] et que dans le contexte de l'adoption de l'ordonnance du 7 décembre 2017, la partie adverse ne s'est pas appuyée sur l'article 10 et n'a justifié d'aucun dépassement de ses compétences ». À supposer que cette disposition soit applicable *in casu*, elle observe que la partie adverse a manqué de signaler son utilisation et n'a pas justifié la réunion de ses conditions d'application.

Elle aborde, encore, l'argument de la partie adverse selon lequel son grief aboutirait à faire obstacle à l'exercice, par la région, de ses compétences en matière de protection de l'environnement, dès lors qu'un véhicule satisferait aux prescriptions techniques fédérales.

À son sens, la circonstance que la zone de basses émissions soit « permanente » signifie seulement qu'elle couvre l'ensemble du territoire de la

Région, de sorte qu'elle ne s'opposerait pas à une interdiction de la circulation à certaines heures de la journée ou certains jours de la semaine seulement.

Elle souligne, également, que la protection de l'environnement « ne jouit pas d'une suprématie dans l'ordre normatif », et qu'il y a lieu de la mettre en balance avec d'autres domaines du droit, comme les dispositions relatives aux prescriptions techniques fédérales. À l'appui de son argument, elle cite un nouvel extrait de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018, aux termes duquel les obligations des États membres en matière de lutte contre la pollution de l'air ne les délient pas d'autres obligations découlant, elles aussi, du droit de l'Union.

Quant au préambule de l'arrêté royal du 21 juillet 2014 relatif à la signalisation des zones de basses émissions invoqué par la partie adverse pour démontrer qu'elle est compétente pour déterminer les catégories de véhicules interdits à la circulation dans les zones de basses émissions, elle fait remarquer, outre que le préambule ne revêt pas de valeur juridique contraignante, que ce dernier se réfère à des circonstances locales, ainsi qu'à une concertation avec les autorités locales, pour la détermination desdites zones. Elle en déduit que cet arrêté royal n'a pas vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire d'une région, application qu'empêcherait, du reste, l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui confie la police générale à l'autorité fédérale, en ce compris la détermination des voies publiques et des catégories d'usagers autorisées ou non à les emprunter.

Elle reprend aussi, à son compte, le rapport d'information du Sénat relatif à l'amélioration de la qualité de l'air du 13 juillet 2018, invoqué par la partie adverse. Constatant qu'il recommande d'instaurer des zones de basses émissions dans les centres urbains, elle en déduit que le Sénat n'a pas envisagé que l'interdiction s'étende à l'ensemble du territoire régional. Il en résulte, à son sens, que l'interdiction portée par l'acte attaqué constitue une mesure générale de police.

Elle maintient que, contrairement à ce qu'en dit la partie adverse, l'acte attaqué établit explicitement une condition technique relative à l'utilisation du véhicule – la fixation de valeurs maximales d'émissions de polluants – ce qui, à tout le moins, annihilerait les effets de l'arrêté royal du 15 mars 1968 qui autorise la circulation, sur les routes bruxelloises, des véhicules qui satisfont aux prescriptions techniques qu'il contient.

À cet égard, elle note que la partie adverse se réfère, dans son mémoire en réponse, à des critères techniques comme les « normes d'émissions » et/ou la « présence d'un filtre à particules », qui sont listés à l'annexe I de l'arrêté royal du 15 mars 1968, au titre de « contenu et méthodes de contrôle ». Elle rappelle que la région, si elle est compétente pour contrôler le respect des normes techniques fédérales, ne l'est pas pour en imposer de nouvelles ou pour interpréter ces normes de manière à interdire la circulation du véhicule sur l'ensemble du territoire régional.

Enfin, elle critique la méthode de la partie adverse qui consiste à indiquer, sur les certificats de visite (remis après que le véhicule a été soumis au contrôle technique), la date d'interdiction d'entrée dans la zone de basses émissions lorsque la norme Euro est connue. Elle conteste également la compétence de la partie adverse pour imposer une garantie propre aux certificats de visite délivrés dans les autres régions, compétence dont se prévaudrait la partie adverse dans son mémoire en réponse.

Dans son dernier mémoire, elle répète, à propos de la recevabilité de la première branche de son moyen, qu'il n'existe pas une définition unique de la zone de basses émissions car cette notion peut impliquer une grande variété de situations et que celle contenue à l'article 3.1.1., 41°, du COBRACE ne spécifie pas une interdiction permanente de circulation qui concerne l'entièreté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et maintient donc que c'est bien l'article 5 de l'acte attaqué qui établit une interdiction permanente de circulation et non l'article 4 de l'arrêté du 25 janvier 2018, qui détermine la délimitation de la zone de basses émissions de manière permanente à l'ensemble du territoire de la région. Par ailleurs, au regard de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, elle considère que c'est bien le gouvernement qui est compétent pour adopter un règlement complémentaire de circulation et non le législateur et estime que c'est également le point de vue défendu par la partie adverse.

b) Appréciation

- Sur la recevabilité de la première branche

L'article 3.2.16 du COBRACE est rédigé comme il suit :

- « Art. 3.2.16. § 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 ».

Le premier paragraphe de l'article 3.2.16 du COBRACE charge le gouvernement de définir « 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 ».

Le deuxième paragraphe de cet article consacre, quant à lui, le principe de restriction d'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques.

L'article 3.1.1, 41°, du même Code définit la zone de basses émissions (*low emission zone* : *LEZ*) comme une « zone au sens de l'article 2.63 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ». Quant à l'article 2.63 de cet arrêté royal, (communément qualifié de « Code de la route »), il précise que la zone de basses émissions est « une zone dont l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique d'accès sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air » et que « le début de la zone est signalé par le signal F117 et la fin par le signal F118 ».

Dès lors que l'article 3.1.1, 41°, du COBRACE s'en réfère à la définition de la zone de basses émissions contenue à l'article 2.63 du Code de la route, il apparaît que cette zone fait l'objet d'une politique d'accès sélective pour les véhicules motorisés, ce qui implique que certains véhicules peuvent y avoir accès et que d'autres ne le peuvent pas en raison des nuisances qu'ils provoquent pour l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air.

Le principe de restriction d'accès à la zone de basses émissions combiné avec la définition même de cette zone impliquent que certains véhicules ne peuvent accéder à ladite zone de façon permanente dès lors qu'il s'agit de la mise en œuvre d'une politique d'accès sélective et non d'une mesure temporaire et isolée.

Par ailleurs, il ressort de l'examen du premier moyen, première branche, du recours enrôlé sous le numéro A. 224.902/XV-3704, que le principe de « restriction » à la zone de basses émissions a été interprété, par le législateur bruxellois, comme permettant l'interdiction d'accès à cette zone pour certains types de véhicules à moteur. Il est, en conséquence, renvoyé aux développements y consacrés.

La zone de basses émissions, au sens de l'ordonnance, doit donc être entendue comme une zone à laquelle l'accès est interdit pour certains véhicules, en fonction de leurs émissions de polluants atmosphériques, l'article 3.2.16, § 2, du COBRACE consacrant le principe en ces termes :

« 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 ».

En ce qu'il vise « l'interdiction permanente de circulation », le premier moyen critique en réalité une norme à valeur législative, qui ne peut être remise en cause par le présent recours. Dans cette mesure, il est irrecevable.

- Sur le fond

Quant à la question de savoir si la zone de basses émissions, mise en place par l'arrêté du 25 janvier 2018, doit être qualifiée de règlement complémentaire de circulation et relève, en cette qualité, de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, elle a été longuement débattue dans le cadre du recours dirigé contre cet arrêté, enrôlé sous le numéro A. 224.902/XV-3704. Les arguments soulevés par les parties dans le cadre de ce premier recours, et dans le cadre du présent recours, ne diffèrent pas fondamentalement.

Il est, dès lors, renvoyé aux développements consacrés à ce premier recours, à propos du premier moyen, qui concluent que l'instauration d'une zone régionale permanente peut être considérée comme un règlement complémentaire de circulation.

Par ailleurs, dans le cadre du recours en annulation que la partie requérante a introduit auprès de la Cour constitutionnelle contre le décret de la Région wallonne du 17 janvier 2019 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules, elle a fait valoir des arguments comparables à ceux qu'elle développe, en l'espèce, et, par son arrêt n° 43/2021 du 11 mars 2021, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.11. La partie requérante soutient qu'en interdisant de manière permanente la circulation de certains véhicules sur tout le territoire de la Région wallonne (article 2 du décret du 17 janvier 2019) ainsi qu'en autorisant le Gouvernement wallon à créer des zones de basses émissions régionales dont l'accès est réglementé pour les véhicules à moteur (article 1^{er}, 1^o, article 4 et article 7 du décret du 17 janvier 2019), le législateur décréteil a empiété [...] sur la compétence de l'autorité fédérale en matières de police générale et de réglementation relative à la circulation et aux transports [...].

B.12.1. Selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui a été adopté en exécution de l'article 39 de la Constitution, les régions sont compétentes en matière de "protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions, ainsi que [de] lutte contre le bruit".

B.12.2. La Région wallonne est donc compétente en matière de protection de l'environnement contre la pollution atmosphérique.

B.13. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.14.1. Par l'article 2 du décret du 17 janvier 2019, le législateur décréteil interdit progressivement la circulation de certains véhicules sur tout le territoire de la Région wallonne, en fonction de leur euronorme et leur type de moteur. L'article 7 du même décret permet l'instauration de zones de basses émissions régionales, permanentes ou temporaires, dont l'accès aux véhicules motorisés est réglementé par l'article 4 du même décret.

B.14.2. Ces dispositions contiennent des mesures pour lutter contre la pollution atmosphérique et relèvent à ce titre de la compétence des régions en matière d'environnement visée par l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.15. La Cour doit encore examiner si, en interdisant la circulation de certains véhicules sur tout le territoire de la Région wallonne, le législateur décréteil n'a pas empiété sur les compétences de l'autorité fédérale [...] en matière de police générale et de réglementation relative à la circulation et aux transports [...].

B.16.1. L'autorité fédérale est compétente pour la police générale et la réglementation relative à la circulation et aux transports [...] bien que les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des règles s'y rapportant (article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la "police générale" concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne".

B.16.2. Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière relèvent des règles de la police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports.

B.16.3. Les dispositions attaquées sont des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique ciblant les véhicules dont les émissions atmosphériques sont importantes. Si elles ont nécessairement une incidence sur l'usage des véhicules qu'elles visent, elles ne modifient pas pour autant la police générale de la circulation ».

L'enseignement de cet arrêt de la Cour constitutionnelle est transposable *in casu* en sorte que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas outrepassé ses compétences en adoptant l'acte attaqué.

Sur ce point, la première branche du premier moyen n'est pas fondée.

La partie requérante considère également que le gouvernement de la partie adverse avait une obligation de se concerter avec l'État fédéral avant l'adoption de l'acte attaqué, en application de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

L'article 6, § 4, 3°, de cette loi spéciale dispose comme il suit :

« Les Gouvernements [régionaux] seront associés :
[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10°, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport;

Pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police de la circulation routière, si, dans le cadre de cette association, un avis défavorable est rendu par l'un des gouvernements concernés, l'autorité fédérale compétente réunit une conférence interministérielle avant de prendre sa décision. À défaut d'accord, la décision finale revient au Conseil des Ministres fédéral.

Chaque gouvernement régional peut proposer des modifications aux règles de police de la circulation routière. L'autorité fédérale compétente les soumet à la concertation avec les gouvernements des trois régions. En cas de consensus sur ces modifications, le Roi les adopte ou les dépose à la Chambre des représentants ».

Cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, § 7, de la même loi spéciale et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Comme le relève la partie adverse, cet article 6, § 4, 3°, consacre une obligation dans le chef de l'État fédéral, d'associer les gouvernements des régions à l'exercice des compétences qui y sont listées. En d'autres termes, la disposition ne contient aucune obligation à charge des régions dans l'exercice de leurs compétences.

Sur ce point, la première branche du premier moyen manque en droit.

La partie requérante fait aussi valoir que l'interdiction permanente de circulation de certains types de véhicules sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale a pour effet de modifier la portée de l'arrêté royal du 15 mars 1968. Elle considère que cette interdiction emporte la modification des critères techniques contrôlés, qui ne relèvent pas de la compétence des régions, mais de celle de l'État fédéral.

L'arrêté royal du 15 mars 1968 se situant sur un pied d'égalité avec les arrêtés de gouvernement de la partie adverse au sein de la hiérarchie des normes, il ne peut avoir été violé par l'acte attaqué.

La première branche du premier moyen manque en droit en ce qu'elle invoque une violation de cet arrêté royal.

Si l'article 6, § 1^{er}, XII, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles n'est pas expressément visé au moyen – qui invoque uniquement la violation de la loi spéciale du 8 août 1980, notamment son article 6, § 4, 3°, – l'on peut cependant déduire des développements de la requête, qu'elle entend aussi dénoncer la violation de cette disposition. La partie adverse l'a du reste compris, puisqu'elle consacre un certain nombre de développements à cette disposition dans son mémoire en réponse.

Une interprétation bienveillante de la requête apparaît d'autant plus opportune que la partie requérante n'est pas représentée, en l'espèce, par un avocat.

Cet argument a, par ailleurs, été soulevé par la partie requérante dans le recours qu'elle a porté devant la Cour constitutionnelle à propos du décret wallon du 17 janvier 2019, précité, qui a donné lieu à l'arrêt n° 43/2021, précité.

Complémentairement aux points B.11 à B.16.3, précités, la Cour a également jugé ce qui suit :

« B.17. [...] en interdisant la circulation sur le territoire de la Région wallonne aux véhicules répondant à une certaine euronorme et équipés d'un certain type de moteur, même si ces véhicules sont en bon état de marche et exempts de défaillances techniques, le législateur décrétoal n'est pas intervenu dans la compétence fédérale en matière de prescriptions techniques auxquelles les véhicules en circulation doivent répondre.
Comme il est dit en B.16.3, l'interdiction de circulation attaquée est une mesure de lutte contre la pollution atmosphérique. Bien qu'elle implique, de par sa nature, que certains véhicules ne puissent plus circuler sur le territoire régional, cette interdiction ne détermine pas les exigences techniques auxquelles les véhicules doivent répondre pour garantir la sécurité routière et la protection de l'environnement au sens de la directive 2014/45/UE.
Contrairement à ce que fait valoir la partie requérante, la mesure contestée ne peut pas non plus être assimilée à l'instauration d'un cas de défaillance technique supplémentaire à ceux qui peuvent être constatés lors du contrôle technique des véhicules.

B.18. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé ».

Ce raisonnement est transposable en l'espèce. La partie adverse n'a pas empiété sur la compétence fédérale en matière de prescriptions techniques auxquelles les véhicules en circulation doivent répondre, en interdisant la circulation, sur son territoire, des véhicules répondant à une certaine norme Euro, même si ces véhicules satisfont aux prescriptions techniques fédérales.

Sur ce point, la première branche du premier moyen n'est pas fondée.

Dans la mesure où elle est recevable, la première branche du premier moyen manque en droit pour partie et n'est pas fondée pour l'autre.

VII.2. Premier moyen - seconde branche

a) Thèses des parties

Dans la seconde branche du premier moyen, la partie requérante conteste la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour établir une interdiction

permanente et générale de circulation qui soit fonction des émissions de polluants atmosphériques du véhicule compte tenu de la compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres en la matière.

Elle rappelle que la directive 2014/45/UE fixe les exigences minimales applicables pour un dispositif de contrôle technique périodique des véhicules utilisés sur la voie publique, parmi lesquelles figurent des normes relatives aux émissions desdits véhicules, et définit les défaillances qui donnent lieu à une interdiction de circulation. Elle en déduit que l'Union européenne a exercé la compétence en matière de transports que lui attribue, au titre de compétence partagée, l'article 4, § 2, g), du TFUE, de sorte que la Région de Bruxelles-Capitale ne pouvait plus l'exercer, en application de l'article 2, § 2, du même traité.

Selon elle, l'adoption, par la partie adverse, de l'arrêté du 25 janvier 2018 viole non seulement le traité susvisé, mais également la directive 2014/45/UE qui ne prévoit pas d'interdiction permanente de circulation des véhicules dès lors que ces derniers satisfont au contrôle technique, et ce, quelle que soit la norme Euro à laquelle ces véhicules répondent.

Elle constate que la directive n'a été que partiellement transposée en Région de Bruxelles-Capitale, après l'adoption de l'arrêté du 25 janvier 2018, raison pour laquelle elle invoque directement les dispositions de la directive. À son sens, les articles 7 (appréciation des défaillances), 9 (suivi des défaillances) et l'annexe I de cette dernière sont suffisamment clairs et inconditionnels que pour être invoqués directement devant le Conseil d'État.

Elle se réfère également à l'article 5, § 4, de la directive 2014/45/UE, qui permet aux États membres d'exiger la tenue d'un contrôle technique avant l'échéance du certificat de visite dans un certain nombre d'hypothèses, notamment lorsque le véhicule a atteint 160.000 kilomètres. Elle en déduit que ces véhicules ne peuvent être interdits à la circulation quand ils ne présentent pas de défaillance technique.

Après avoir mis en contexte cette directive par le biais de certains de ses considérants, qui font notamment état de ce que celle-ci trouve sa place au sein d'un dispositif plus large conçu pour garantir que l'état des véhicules n'entrave pas la sécurité et la protection de l'environnement, elle épingle – sans en invoquer la violation – l'article 4, § 3, de l'ancienne directive 2007/46/CE qui disposait comme suit :

« Les États membres n'immatriculent ou n'autorisent la vente ou la mise en service que pour des véhicules, des composants et des entités techniques conformes aux exigences de la présente directive.
Ils ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci ».

Elle rappelle que l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018 interprète cette disposition comme permettant aux États membres d'imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes de certains véhicules mais constate que la question de savoir si la directive 2014/45/UE permet à un État membre d'interdire de façon permanente la circulation de véhicules qui répondent à ses exigences, reste ouverte.

Elle formule quatre questions préjudicielles à poser à la Cour de justice de l'Union européenne, qui touchent à la manière d'interpréter la directive 2014/45/UE et à la compatibilité de cette interprétation avec une mesure nationale consistant à interdire de façon permanente la circulation de véhicules qui répondent aux normes européennes en matière de contrôle technique et d'émissions de polluants.

À titre principal, la partie adverse rappelle que le grief soulevé par la partie requérante ne trouve pas son origine dans l'acte attaqué, mais bien dans une norme de valeur législative, l'article 3.2.16 du COBRACE.

Concernant la compétence de l'Union européenne, elle se prévaut du principe de subsidiarité que consacre l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du Traité sur l'Union européenne. Cette disposition se lit comme suit :

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

Elle cite un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 11 septembre 2003 qui précise ce qui suit à propos de cette disposition :

« [...] conformément à l'article 5 CE, d'une part, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, ce qui est le cas à ce stade en matière d'environnement, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux

réalisés au niveau communautaire et, d'autre part, l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité ».

Elle constate que l'objectif de la directive 2014/45/UE est, aux termes de son premier article, d'« [établir] les exigences minimales pour un dispositif de contrôle technique périodique des véhicules utilisés sur la voie publique » aux fins – comme il ressort des considérants 7 et 45 – d'assurer la sécurité des transports et de protéger l'environnement. Elle note également que c'est sous un angle essentiellement technique, la conformité des composants et des systèmes des véhicules, et non au regard des conditions d'utilisation des véhicules, que la directive envisage la protection de l'environnement. De ces développements, elle déduit que les États membres demeurent compétents pour adopter des règles complémentaires visant à limiter les émissions atmosphériques dues au transport dans certaines zones locales.

Concernant la violation de la directive 2014/45/UE, elle commence par indiquer que ses articles 6 et 7 ont bien été transposés en droit bruxellois, par l'arrêté du Gouvernement du 29 novembre 2018 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968. Or, elle rappelle qu'il n'est pas pertinent de prendre un moyen de la violation d'une directive de l'Union européenne qui a été transposée sans démontrer que la transposition n'y est pas conforme. Elle en déduit que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des articles 6 et 7 de la directive précitée.

En ce qui concerne les questions préjudicielles que la partie requérante suggère de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne, elle relève qu'il n'est pas nécessaire de les poser, compte tenu des arguments qu'elle soulève dans son mémoire en réponse et de l'objet de la directive 2014/45/UE.

Elle remarque, en outre, que les questions sont formulées par référence aux États membres, de sorte qu'elles ne prennent pas en compte la portée territoriale de l'acte attaqué (soit la Région de Bruxelles-Capitale). En tout état de cause, elle demande l'écartement de la quatrième question, en l'absence de développements, dans la requête, quant à la compatibilité de l'acte attaqué avec le Titre XX du TFUE.

En réplique, concernant spécifiquement la compétence de l'Union européenne, la partie requérante remet en cause la pertinence du principe de subsidiarité. Elle expose que ce principe s'applique uniquement à l'exercice, par l'Union européenne, de son pouvoir législatif et ne s'adresse pas à la partie adverse, qui ne peut, dès lors, pas s'en prévaloir. Elle cite plusieurs extraits de la fiche thématique de l'Union européenne dédiée au principe de subsidiarité à l'appui de ces développements.

Elle cite également des passages de l'exposé des motifs d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique périodique des véhicules à moteurs et de leurs remorques et abrogeant la directive 2009/40/CE, dont il ressort que les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont, en l'espèce, été respectés. En ce qui concerne, plus particulièrement, le principe de subsidiarité, l'exposé des motifs révèle que les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres, dans lesquels les disparités engendrent des incidences négatives en termes de sécurité routière et de marché intérieur. Elle en déduit que la partie adverse ne peut pas adopter des règles plus strictes que celles contenues dans la directive 2014/45/UE.

Elle observe, encore, que l'appartenance des transports à la catégorie des compétences partagées n'est pas contestée par la partie adverse et qu'il en va de même de la circonstance que l'Union a exercé sa compétence dans le domaine du contrôle technique des véhicules. Elle en déduit qu'un État membre ne saurait plus exercer sa compétence dans ce domaine. Elle développe ensuite le concept de « compétence partagée » en citant un extrait des conclusions de l'Avocat général Bot du 3 septembre 2015 dont il ressort que pareille compétence « peut se muer en une compétence exclusive par exercice dès lors que l'Union adopte des mesures dans le domaine considéré [...] ».

Si elle admet que la partie adverse pouvait, en application de la directive 2014/45/UE, compléter la liste des systèmes et composants à contrôler, elle précise que « dès lors que la directive fixe les critères pour un système donné et, contrairement à ce que prétend la partie adverse, celle-ci ne dispose plus des compétences pour imposer des critères plus stricts, ce qui est le cas, notamment, en matière d'émissions de polluants ». À supposer que les États membres soient compétents pour fixer des règles plus strictes, *quod non*, elle prétend que la modification de l'annexe I de la directive que nécessiterait l'établissement de ces règles, relèverait, à son sens, de la compétence de l'autorité fédérale.

Elle conteste, également, l'argument de la partie adverse selon lequel la directive envisage la protection de l'environnement sous un angle essentiellement technique, la conformité des composants et des systèmes des véhicules, et non au regard des conditions d'utilisation des véhicules, de sorte que les États membres demeurent compétents pour adopter des règles complémentaires visant à limiter les émissions atmosphériques dues au transport dans certaines zones locales.

Elle précise, d'abord, que la technicité d'une mesure ne constitue pas un obstacle à la protection de l'environnement. Elle indique aussi ne pas saisir en quoi la directive n'envisagerait pas la protection de l'environnement au regard des conditions d'utilisation des véhicules. Enfin, elle fait remarquer qu'il n'est pas question, ici, de zones locales, mais bien de l'entièreté du territoire d'une Région.

En ce qui concerne l'article 5, § 4, de la directive qui permet aux États membres d'exiger la tenue d'un contrôle technique avant l'échéance du certificat de visite, dans un certain nombre d'hypothèses, notamment lorsque le véhicule a atteint 160.000 kilomètres, elle remarque que la directive ne prévoit pas que ces véhicules puissent être interdits de circulation de manière permanente. Or, elle rappelle que l'Union européenne bénéficie d'une compétence exclusive en la matière, de sorte que la partie adverse est dans l'impossibilité d'altérer ce dispositif.

À supposer que la partie adverse soit compétente pour interdire de manière permanente la circulation de véhicules ne présentant pas de défaillances, *quod non*, elle est d'avis qu'elle ne pourrait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif « de qualité de l'air ». Or, elle prétend, sans davantage de développements à ce stade, que cet objectif est atteint depuis 2019.

Concernant spécifiquement la violation de la directive 2014/45/UE et l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse en ce qui concerne les articles 6 et 7 de cette directive, transposés par l'arrêté du 29 novembre 2018, précité, elle indique qu'elle peut se référer directement à la directive dès lors que l'argument pris de sa violation doit se lire complémentaiement à l'argument qu'elle prend de la compétence de l'Union européenne en matière de contrôle technique.

Elle renvoie également à sa requête où elle relevait que la directive n'a été que partiellement transposée par la partie adverse, ainsi qu'à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 novembre 2014 qui rappelle la jurisprudence constante selon laquelle « des particuliers peuvent invoquer à l'encontre des autorités publiques des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive [...] ».

Elle souligne, en outre, que l'arrêté du 29 novembre 2018, précité, fait l'objet d'un recours en annulation, inscrit au rôle du Conseil d'État sous le numéro A. 227.331/XV-3991.

Renvoyant à de précédents développements, elle conteste l'affirmation selon laquelle la directive ne s'opposerait pas à l'adoption de règles plus strictes par les États membres, dans le respect du principe de subsidiarité.

Elle conteste également le constat que pose la partie adverse concernant la nature des mesures de protection de l'environnement contenues dans l'annexe I de la directive, qui auraient trait aux aspects purement techniques des systèmes d'échappement plutôt qu'à des concentrations de polluants spécifiques. En particulier, elle se réfère à l'élément 8.2.2.2 de l'annexe, « les émissions de moteurs à allumage par compression », évaluées différemment selon la norme Euro à laquelle appartient le véhicule. Or, selon elle, la norme Euro est au cœur du dispositif de l'acte attaqué et la partie adverse elle-même établit un lien étroit entre l'interdiction permanente de circuler dans la zone de basses émissions et le contrôle technique en mentionnant l'interdiction sur les certificats de visite délivrés à son issue.

De son point de vue, le fait que la directive 2014/45/UE a essentiellement pour objectif d'assurer la sécurité routière, ne permet pas à la partie adverse d'instaurer une interdiction de la circulation dans un but de protection de l'environnement.

Quant à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 décembre 2011 dont se prévaut la partie adverse pour justifier l'interdiction de circulation au nom de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'air, il manque, à son sens, de pertinence, puisqu'il conclut qu'en imposant une interdiction de circuler à certains camions sur un tronçon d'autoroute, la République d'Autriche a manqué à ses obligations en matière de libre circulation des marchandises. Elle en déduit que « la protection de l'environnement ne jouit pas d'une suprématie dans l'ordre normatif ».

Ici également, elle s'oppose à l'interprétation que fait la partie adverse de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018.

Quant à l'argument de la partie adverse selon lequel les institutions européennes ont envisagé l'interdiction de circulation de sorte qu'elle ne peut être incompatible avec la directive 2014/45/UE, elle expose, concernant d'abord l'annexe XV, B, 3, d), de la directive 2008/50/CE, qu'elle ne définit pas ce qu'elle entend par « zone de basses émissions » et que la directive n'envisage nulle part la restriction ou l'entrave de la circulation sur route des véhicules. Elle insiste, une

nouvelle fois, sur la circonstance que seule la Cour de justice de l'Union européenne dispose de la compétence d'interpréter les actes législatifs qui émanent de l'Union.

Concernant le document de travail émanant de la Commission européenne, intitulé « *A call for smarter urban vehicle access regulations* », elle rappelle que ce type de document ne revêt pas de valeur juridique et qu'en tout état de cause, il ne comporte aucune référence à la possibilité d'interdire de manière permanente la circulation de certains véhicules. Elle pose le même constat concernant la décision de la Commission du 2 juillet 2009 relative à la notification, par la Belgique, d'une exemption de l'obligation d'appliquer les valeurs limites fixées pour les particules fines (PM₁₀), et rappelle qu'elle critique, non pas l'établissement d'une zone de basses émissions, mais l'interdiction de circulation que la partie adverse y attache.

Quant aux questions préjudicielles qu'elle propose de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne, elle est d'avis qu'elles sont nécessaires pour clarifier les conditions dans lesquelles une interdiction permanente de circulation telle que celle qui est ici critiquée, sur l'entière du territoire d'une région, peut être instaurée. Elle explique que la formulation de ses questions ne peut justifier qu'elles soient écartées et cite un extrait des conclusions de l'Avocat général Wahll qui concluait à la recevabilité de questions préjudicielles indépendamment de l'identification incorrecte, dans ces dernières, de la disposition du droit de l'Union réellement concernée. À son sens, il revient au Conseil d'État de formuler et de poser les questions qu'il juge nécessaires pour trancher le recours. Sur ce point, elle rappelle le dispositif de l'article 267, alinéa 3, du TFUE, qui impose aux juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours de poser les questions préjudicielles qui leur sont soumises. Concernant plus spécifiquement la quatrième question, elle fait valoir que la compatibilité de la mesure d'interdiction avec le Titre XX du TFUE (« Environnement ») revêt une importance cruciale dès lors que la partie adverse invoque la primauté de la protection de l'environnement sur les autres normes de droit de l'Union européenne et ferait une application erronée du principe de subsidiarité.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que dans son arrêt n° 43/2021, précité, la Cour constitutionnelle n'a pas répondu à un moyen comme celui-ci et n'a donc pas examiné si une interdiction permanente de circulation de certains véhicules sur l'intégralité du territoire d'une région était compatible avec les articles 7 et 9 de la directive 2014/45/UE. Elle répète que la Cour s'est limitée à examiner la question de savoir si une telle interdiction pouvait être adoptée par une région ou si cela relevait de la compétence de l'État fédéral.

Elle maintient que l'Union européenne a exercé sa compétence en matière de transport en édictant des normes pour le contrôle des véhicules pour assurer la sécurité et la protection de l'environnement de sorte que les véhicules qui ne présentent pas de défaillances techniques sont autorisés à circuler dans l'Union européenne. Elle en déduit que la partie adverse ne pouvait donc pas consacrer une telle interdiction de circulation et que cette question de compétence est d'ordre public.

Quant aux questions préjudicielles qu'elle souhaite poser à la Cour de justice de l'Union européenne, elle considère que celles-ci sont bien pertinentes pour la solution du présent litige.

b) Appréciation

- Sur la recevabilité de la seconde branche du premier moyen

Dans sa requête, la partie requérante écrit que « [l]a directive [2014/45/UE] a été seulement partiellement transposée par la partie adverse [...] le 20 juillet 2018 » et que c'est la raison pour laquelle elle invoque directement une violation des articles 7 et 9 ainsi que de l'annexe I de cette directive.

Comme le relève la partie adverse, c'est l'arrêté du 29 novembre 2018 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968 qui a opéré cette transposition.

Ainsi, l'article 23 de cet arrêté, transpose l'article 9 de la directive en modifiant l'article 23^{decies} de l'arrêté royal du 15 mars 1968. Quant à son article 2, il transpose l'article 7 de la directive en modifiant l'article 1^{er} du même arrêté. Enfin, son annexe I transpose l'annexe I de la directive en insérant une annexe 15 dans cet arrêté.

Une directive qui a été transposée dans l'ordre juridique interne ne peut plus être invoquée directement, de sorte que le moyen pris de sa violation est en principe irrecevable, sauf à démontrer que la transposition est incorrecte en elle-même ou dans une interprétation déterminée, ce que le moyen ne fait pas en l'espèce.

L'arrêté du 29 novembre 2018 étant entré en vigueur le 1^{er} décembre 2018, soit avant l'adoption de l'arrêté du 20 mai 2020, qui fait l'objet du présent recours, la seconde branche du premier moyen est irrecevable en ce qu'elle invoque les articles 7 et 9, ainsi que l'annexe I, de la directive 2014/45/UE.

Quant à l'article 5, § 4, 4^e tiret, de cette directive, la circonstance que la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de ne pas le transposer, ne permet pas à la partie requérante d'en invoquer la violation. En effet, cette disposition offre la possibilité aux États membres « [n]onobstant la date du dernier contrôle technique d'un véhicule », d'« exiger qu'il soit soumis à un contrôle technique avant les dates visées aux paragraphes 1 et 2 [...] lorsque le véhicule a atteint 160.000 km ». Elle ne consacre, partant, aucun droit au profit des particuliers. Il en résulte que l'article 5, § 4, 4^e tiret, ne peut être invoqué directement par la partie requérante. En effet, pour être directement applicable, une disposition de droit international ou d'une directive doit être claire, consacrer une obligation juridiquement complète qui impose aux États, soit de s'abstenir, soit d'agir d'une manière déterminée, la règle directement applicable ne laissant à l'État pas de pouvoir discrétionnaire. Dès lors que l'article 5, § 4, 4^e tiret, de la directive laisse aux États un pouvoir discrétionnaire quant à sa transposition, il n'est pas directement applicable et ne saurait fonder un moyen d'annulation.

La seconde branche du moyen est irrecevable en ce qu'elle invoque l'article 5, § 4, 4^e tiret, de la directive 2014/45/UE.

Quant à une violation de l'arrêté royal du 15 mars 1968, tel que modifié par l'arrêté du 29 novembre 2018, comme il a été relevé à l'occasion de l'examen de la première branche de ce premier moyen, cet arrêté royal se situe sur un pied d'égalité avec les arrêtés de gouvernement de la partie adverse au sein de la hiérarchie des normes, de sorte qu'il ne peut avoir été violé par l'acte attaqué et qu'il en va, *a fortiori*, de même de l'arrêté du gouvernement du 29 novembre 2018 (qui a modifié l'arrêté royal du 15 mars 1968).

La seconde branche du premier moyen manque en droit en ce qu'elle invoque la violation de l'arrêté royal du 15 mars 1968 et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2018.

Cette même branche doit aussi être déclarée irrecevable en ce qu'elle repose sur la violation de l'article 91 du TFUE et sur celle des articles 10, 11 et 34 de la Constitution, la requête ne contenant aucune indication quant à la manière dont la partie adverse y aurait porté atteinte en adoptant l'acte attaqué.

Il en résulte que la seconde branche du premier moyen peut seulement être analysée au fond au regard de la violation alléguée des articles 2 et 4 du TFUE.

La partie requérante invoque aussi une violation, par l'acte attaqué, de la directive 2014/45/UE en ce qu'il prévoit une interdiction permanente de circulation des véhicules d'une certaine catégorie sur l'intégralité du territoire bruxellois alors que ceux-ci ont satisfait au contrôle technique et quelle que soit la norme Euro à laquelle ces véhicules répondent. Or, la directive précitée ne prévoit pas une telle interdiction.

Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si un tel moyen est d'ordre public, il ressort de l'examen de la recevabilité de la première branche de ce premier moyen, que l'interdiction permanente de circulation de certaines catégories de véhicules dans la zone de basses émissions résulte de la combinaison des articles 3.1.1, 41°, et 3.2.16 du COBRACE et qu'elle est donc consacrée par des normes à valeur législative. Ce n'est donc pas l'arrêté attaqué qui consacre en tant que tel cette interdiction permanente de sorte que la violation soulevée ici par la partie requérante n'est pas recevable.

- *Sur le fond*

Quant à la compétence de l'Union européenne

La partie requérante conteste la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour établir une interdiction permanente et générale de circulation qui soit fonction des émissions de polluants atmosphériques compte tenu de la compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres en la matière.

Elle affirme qu'il ressort de la directive 2014/45/UE que l'Union européenne a exercé la compétence en matière de transports que lui attribue, au titre de compétence partagée, l'article 4, § 2, g), du TFUE, de sorte que la Région de Bruxelles-Capitale ne pouvait plus l'exercer, en application de l'article 2, § 2, du même Traité.

L'incompétence d'une région pour établir une interdiction générale et permanente de circulation, au regard des compétences de l'Union européenne, a été rejetée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt précité n° 43/2021, qui a statué sur le recours en annulation, introduit par la partie requérante, à l'encontre du décret

de la Région wallonne du 17 janvier 2019 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules.

L'argumentation soulevée par la partie requérante dans l'une et l'autre affaire est comparable :

« A.7.2. La partie requérante soutient, dans la seconde branche du moyen, que la Région wallonne n'est pas compétente pour adopter les dispositions attaquées en raison de la "compétence partagée" entre l'Union européenne et les États membres, au sens de l'article 2, paragraphe 2, du TFUE, en matière de transport. En cas de compétence partagée, les États membres exercent leur compétence pour autant que l'Union européenne n'ait pas exercé la sienne. Or, en l'espèce, l'Union européenne a exercé sa compétence en matière de contrôle technique des véhicules, notamment en matière de contrôle des émissions, en adoptant la directive 2014/45/UE. Cette compétence inclut les mesures à prendre en cas de défaillances majeures. L'interdiction permanente de circuler n'a toutefois pas été choisie comme une telle mesure en cas de défaillance technique majeure. Dès lors, en interdisant la circulation de certains types de véhicules, qu'ils présentent ou non des défaillances techniques, la Région wallonne a exercé un pouvoir dans un domaine pour lequel l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive ».

À cet argument, la Cour constitutionnelle a répondu comme il suit :

« B.19. La partie requérante soutient que la Région wallonne n'était pas compétente pour adopter le décret du 17 janvier 2019 puisque l'Union européenne a exercé au préalable sa compétence en matière de contrôle technique des véhicules par la directive 2014/45/UE. Cette matière relèverait des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, au sens de l'article 2, paragraphe 2, du TFUE, qui dispose :

"Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne".

B.20. Comme il est dit en B.16.3, le décret attaqué concerne des mesures pour lutter contre la pollution de l'air et n'établit pas ainsi des prescriptions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules en circulation afin de garantir la sécurité de la circulation routière. Le décret attaqué ne concerne pas davantage le contrôle technique des véhicules, qui est réglé par la directive 2014/45/UE.

Le premier moyen, en sa seconde branche, repose donc sur une prémisse erronée et il n'est pas fondé pour cette raison. La Cour ne doit donc pas non plus poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par la partie requérante.

B.21. Le premier moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé ».

Le grief formulé par la partie requérante à l'encontre du décret wallon du 17 janvier 2019, précité, et à l'encontre de l'arrêté du 25 janvier 2018, tel que

modifié par l'acte attaqué, vise des mesures identiques à savoir une interdiction générale de circulation sur l'ensemble du territoire d'une région.

Il en résulte que l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mars 2021 est transposable en l'espèce de sorte que la seconde branche du premier moyen repose sur une prémisse erronée et qu'elle n'est pas fondée pour cette raison.

Quant aux questions préjudicielles suggérées par la partie requérante

Les questions préjudicielles formulées par la partie requérante portent sur l'interprétation à réserver à la directive 2014/45/UE, dans le but de déterminer si elle s'oppose à une mesure nationale telle que celle qui est critiquée.

Or, il a été constaté que la seconde branche du premier moyen était irrecevable en ce qu'elle invoque la violation de cette directive.

Dans ce contexte, la réponse aux questions préjudicielles ne permettrait, en tout état de cause, aucun examen au fond de la seconde branche du premier moyen en ce qu'elle invoque la violation de cette même directive.

À supposer même qu'il faille considérer que les questions préjudicielles touchent davantage à la compétence de l'Union européenne, telle qu'elle a été examinée ci-avant (*quod non*), la circonstance que la seconde branche du premier moyen repose sur une prémisse erronée implique que les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante sont sans pertinence pour se prononcer sur son fondement.

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les juridictions visées à l'article 267, alinéa 3, du TFUE jouissent du même pouvoir d'appréciation que toutes autres juridictions nationales en ce qui concerne le point de savoir si une décision sur un point de droit communautaire est nécessaire pour leur permettre de rendre leur décision et que « ces juridictions ne sont, dès lors, pas tenues de renvoyer une question d'interprétation de droit communautaire soulevée devant elles si la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige » (CJCE, arrêt *Cilfit et Lanificio di Gavardo c. Ministère de la Santé*, 6 octobre 1982, C-283/81, EU:C:1982:335, § 10, et plus récemment, CJCE, grande ch., arrêt *Conorzio Italian*

Management c. Rete Ferroviaria italiana SpA, 6 octobre 2021, C-561/19, EU:C:2021:799, §§ 33 et suiv.).

Il n'y a, dès lors, pas lieu de poser les questions préjudicielles formulées dans la requête.

Dans la mesure où elle est recevable, la seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

VII.3. Deuxième moyen - première branche

a) Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des principes généraux de droit, notamment du principe de proportionnalité, du COBRACE, tel que modifié par l'ordonnance du 7 décembre 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec la directive 2014/45/UE, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété des causes ou des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La critique porte, particulièrement, sur les articles 1^{er} et 2 de l'acte attaqué.

Dans une première branche intitulée « violation du COBRACE », la partie requérante rappelle qu'en vertu de l'article 3.2.16, § 2, de ce Code il revient au gouvernement de la partie adverse de définir la procédure d'octroi des dérogations à l'interdiction de circulation. Or, elle constate qu'en vertu de l'acte attaqué, les véhicules autres que ceux répondant aux catégories M et N1 ne sont pas soumis à la procédure de dérogation, de sorte que les camions de plus de 3,5 tonnes, qui peuvent être qualifiés comme tels, sont d'emblée autorisés à accéder à la zone de basses émissions bruxelloise indépendamment des émissions de polluants qu'ils produisent.

Elle fait aussi valoir que l'article 3.2.16 du COBRACE n'habilite pas le gouvernement à interdire de manière permanente la circulation de certains véhicules dès lors qu'il se réfère uniquement, depuis sa modification par l'ordonnance du 7 décembre 2017, à une « restriction d'accès » (et non plus à une restriction ou une interdiction).

Enfin, elle considère que l'article 3.2.16 du COBRACE n'habilite pas le gouvernement à adopter une interdiction qui soit fonction, non pas des « émissions » mais des « normes [maximales] d'émissions ».

La partie adverse soulève l'irrecevabilité du deuxième moyen en ce qui concerne « les dispositions et principes » qui y sont visés, en particulier les articles 10 et 11 de la Constitution, à défaut pour la partie requérante d'exposer en quoi ils seraient violés par l'acte attaqué.

Constatant que « [s]eul l'article 3.2.16 [...] semble en réalité être invoqué [...] », elle critique également la recevabilité du moyen en ce qu'il vise, dans son libellé, la violation du COBRACE dans son ensemble, sans identifier précisément la règle de droit prétendument violée.

Elle expose aussi que le moyen est irrecevable en ce qu'il vise la violation de la directive 2014/45/UE, cette dernière ayant été transposée en droit bruxellois par l'arrêté du gouvernement du 29 novembre 2018, précité, transposition qui n'est pas critiquée par la partie requérante.

En réplique, sur la recevabilité, la partie requérante se prévaut, en ce qui concerne d'abord les articles 10 et 11 de la Constitution, d'un extrait de doctrine duquel il ressort que, dans les affaires dans lesquelles le droit de l'Union européenne est abordé en combinaison avec ces dispositions, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas en cause comme des droits fondamentaux, de sorte qu'en l'absence de concours de droits fondamentaux, le juge peut examiner la compatibilité d'une norme législative avec le droit de l'Union européenne.

Quant à la violation alléguée du COBRACE, elle rappelle que la requête mentionne le COBRACE « tel que modifié par l'ordonnance du 7 décembre 2017 ». Elle fait valoir qu'elle vise les articles 3.2.10 et 3.2.16 dans les développements de son moyen, de sorte que les dispositions violées sont suffisamment identifiées.

Quant à la transposition, en droit interne, de la directive 2014/45/UE et au défaut d'invocation et/ou de critique de cette transposition, elle renvoie aux développements qu'elle y a consacrés dans le cadre de la seconde branche du premier moyen.

Sur le fond, en ce qui concerne, en premier lieu, les dérogations par catégorie (ou « dérogations automatiques »), elle commence par rappeler le libellé de l'article 3.2.16, § 2, alinéa 3, du COBRACE, aux termes duquel « [l]e

gouvernement précise la procédure d'octroi des dérogations [à l'interdiction de circulation] et désigne les fonctionnaires, statutaires ou contractuels, qui les accorderont ». Or, elle constate qu'aucune procédure n'est prévue pour les camions de plus de 3,5 tonnes dans l'arrêté du 25 janvier 2018, qui prévoit lui-même une dérogation en faveur de cette catégorie de véhicules.

Par rapport aux explications de la partie adverse qui se fondent sur les données disponibles à la direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV), elle répond qu'elle ne démontre pas que le principe de simplification administrative aurait une valeur supérieure à l'article 3.2.16, § 2, alinéa 3, du COBRACE.

À titre subsidiaire, elle soutient encore qu'en accordant des dérogations automatiques à certaines catégories de véhicules, la partie adverse a adopté une règle de police générale, qui ne relève pas de sa compétence. Elle renvoie sur ce point à son premier moyen.

Quant à l'habilitation que l'article 3.2.16 du COBRACE confère à la partie adverse de « restreindre » (et non « d'interdire ») la circulation de certains véhicules, elle réplique à l'argument tiré de l'article 2.63 du Code de la route en invoquant l'article 5, alinéas 1^{er}, 3^o, et 2, 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, aux termes duquel « [l]e ministre des Transports arrête les règlements complémentaires relatifs [...] aux mesures de circulation qui englobent plusieurs communes » « après avis de la commission consultative visée à l'article 7 ». Elle relève que le dossier administratif ne contient pas d'avis de la commission consultative susvisée et en déduit que l'interdiction de circulation ne s'inscrit pas dans le cadre d'un règlement complémentaire de circulation au sens de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. Selon elle, les termes « politique d'accès sélective » ne peuvent s'apparenter à une interdiction d'accès car une telle interprétation reviendrait à instituer une frontière autour de la Région de Bruxelles-Capitale, en violation de « la libre circulation dans l'Union ». Elle fait un parallèle avec « l'obligation pour les véhicules étrangers de devoir s'inscrire avant de pouvoir pénétrer dans la région [...] », non autrement précisée.

Quant aux travaux préparatoires, elle estime qu'il ne peut en être déduit aucune habilitation, dans le chef du gouvernement de la partie adverse, d'établir une interdiction permanente et générale de circulation. Elle expose à ce propos, que si pareille habilitation était contenue dans les travaux préparatoires, il était inutile d'habiliter, par ailleurs, le gouvernement à « définir une ou plusieurs zones de basses émissions ». Elle insiste, à cet égard, sur la différence qui existe entre une

interdiction générale, qui porte sur le territoire d'une région dans son entièreté, et une ou plusieurs interdictions localisées. Cette différence implique, à son sens, une appréciation différente des mesures, notamment au regard du droit de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'imputabilité de l'interdiction à un acte étranger à l'acte attaqué, elle renvoie à l'argumentation qu'elle a précédemment développée sur la base de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 37/2019 du 28 février 2019, à l'occasion de la première branche du premier moyen.

Enfin, elle remarque que la partie adverse ne répond pas à l'argument qu'elle tire de la modification de l'article 3.2.16 du COBRACE par l'ordonnance du 7 décembre 2017, qui a supprimé toute référence à une possibilité d'« interdiction » pour conserver la seule possibilité de « restriction ».

Elle revient aussi sur le critère de la norme Euro pour critiquer le recours que fait la partie adverse à la note au gouvernement précédant l'adoption de l'arrêté du 25 janvier 2018 et à l'étude réalisée par *Transport & Mobility Leuven* en 2011.

Elle observe, d'abord, que la note ne révèle pas l'origine et la valeur légale du lien qu'elle établit entre la zone de basses émissions et l'interdiction d'accès. Elle relève encore que ce lien est établi dans la partie « rétroactes » de la note, et met, partant, sa pertinence en cause. Elle souligne que la partie « objet » de la note se réfère, non pas à la norme Euro, mais à un critère d'accès dépendant de la motorisation du véhicule.

Extraits à l'appui, elle remet ensuite en cause la conclusion que tire la partie adverse de l'étude TML 2011 quant à la capacité de la norme Euro à rencontrer les objectifs environnementaux poursuivis. Elle remet en cause, également, la pertinence de cette étude *in casu* dès lors qu'elle n'est pas spécifique à la Région de Bruxelles-Capitale et qu'elle revêt un caractère indicatif.

Elle critique également l'utilisation que fait la partie adverse de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018 pour démontrer que la norme Euro constitue un critère admissible de restriction de la circulation. Elle tente de montrer que cet arrêt ne permet pas d'aboutir à la conclusion qu'en tire la partie adverse, puisque qu'il a seulement pour objet de répondre à une question précise relative au champ d'application de l'article 4, § 3, second alinéa, de l'ancienne directive 2007/46/CE. Elle rappelle aussi que cet arrêt se réfère à une « restriction », et non une « interdiction » et insiste à nouveau sur la

différence qui existe entre ces termes. Pour elle, un texte normatif ne peut pas contenir deux termes différents de portée similaire, et ce d'autant plus quand ce texte émane de l'Union européenne. Elle s'interroge encore sur la pertinence de l'arrêt susvisé en tant qu'il permettrait de conclure à une violation du droit européen si des véhicules répondant à la norme Euro 6 devaient voir leur accès restreint, dès lors que ces véhicules n'entrent pas dans le champ d'application de l'acte attaqué. Elle en déduit que le critère de la norme Euro est insuffisant pour tenir compte des émissions de polluants atmosphériques. Elle met aussi en doute la pertinence de ce critère en raison des cas de fraude et des différences d'émissions, au sein d'une même norme, en fonction de la motorisation du véhicule considéré.

Enfin, elle remarque que l'action entreprise par la partie adverse qui a donné lieu à l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018 critiquait la procédure harmonisée d'homologation des normes Euro, de sorte que, selon elle, la partie adverse serait malvenue de retenir ce critère pour interdire l'accès à certains véhicules sur l'ensemble de son territoire.

Dans son dernier mémoire, elle conteste les motifs d'irrecevabilité de son deuxième moyen. Sur le fond, elle réitère pour l'essentiel ses arguments.

b) Appréciation

- Sur la recevabilité du deuxième moyen

Concernant d'abord la recevabilité du moyen en ce qu'il vise la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, il convient de constater que la requête ne comporte aucun développement concret quant à la manière dont l'acte attaqué porterait atteinte à ces dispositions constitutionnelles. L'extrait de doctrine cité par la partie requérante a trait au contrôle des normes législatives au regard du droit de l'Union européenne, de sorte qu'il ne peut certainement pas en être déduit que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution devrait toujours être invoquée devant le Conseil d'État à l'appui d'une critique de l'acte attaqué au regard du droit de l'Union européenne.

Le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque les articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie adverse critique aussi la recevabilité du moyen en ce qu'il invoque la violation du COBRACE sans préciser, dans son libellé, les dispositions du Code prétendument violées.

S'il est vrai que le libellé du moyen manque de précision - la référence à l'ordonnance du 7 décembre 2017 ne permettant pas de viser ses seules dispositions - , il ressort clairement des développements du moyen que la partie requérante critique la violation des articles 3.2.16 (première branche) et 3.2.10 (deuxième branche) du Code précité.

Il en résulte que le deuxième moyen est recevable en ce qu'il invoque la violation des articles 3.2.10 et 3.2.16 du COBRACE. En revanche, dès lors que la requête ne contient aucun développement relatif à la violation, par l'acte attaqué, des autres dispositions du COBRACE, le moyen est irrecevable en ce qu'il vise ces autres dispositions.

La partie adverse critique encore le deuxième moyen en ce qu'il invoque la violation de la directive 2014/45/UE, et non les dispositions de droit interne qui la transposent. Or, elle constate que la capacité de ces dispositions à opérer une transposition adéquate de cette directive, n'est pas critiquée par la partie requérante.

Les seules références que fait la requête à la directive 2014/45/UE dans le cadre de ce deuxième moyen consistent, en réalité, à rappeler le contenu de la seconde branche du premier moyen. Ce constat est conforté par les différents renvois entre moyens auxquels procède la partie requérante quand il s'agit de la directive 2014/45/UE.

En d'autres termes, les quelques lignes consacrées dans le cadre du deuxième moyen à la directive 2014/45/UE n'ont pas pour objet de soutenir les développements de ce moyen, qui « vise à contester l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi [par] l'arrêté attaqué en ce qui concerne l'interdiction [générale et] permanente de la circulation [...], l'erreur d'appréciation [...] [et] la violation du COBRACE ».

Il en résulte que le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de la directive 2014/45/UE.

- *Sur le fond*

Quant à l'habilitation du gouvernement de prévoir des dérogations générales à l'interdiction d'accès

L'article 3.2.16, du COBRACE dispose comme il suit, en ses paragraphes 1^{er} et 2 :

« Art. 3.2.16. § 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 ».

La procédure d'octroi des dérogations est définie à l'article 8 de l'arrêté du gouvernement du 25 janvier 2018 tel qu'il a été modifié par l'acte attaqué. Il ressort de cette disposition que la procédure en question s'applique aux seules demandes de dérogation « telle[s] que visée[s] à l'article 5, § 3 » du même arrêté.

L'article 5, § 2, de l'arrêté du 25 janvier 2018, tel que remplacé par l'acte attaqué, liste une série de dérogations au principe de l'interdiction d'accès à la zone de basses émissions, parmi lesquelles figurent, à titre d'exemple, les camions de plus de 3,5 tonnes :

« § 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, compte tenu de la nature, du type ou de l'utilisation du véhicule à moteur concerné ainsi que des critères socio-économiques, l'accès à la zone de basses émissions est autorisé pour les véhicules à moteurs suivants :
1° les véhicules 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;
[...] ».

L'article 5, § 3, du même arrêté, tel que remplacé par l'acte attaqué, dispose comme il suit :

« § 3. Pour les points 5°, 6°, 7°, 9°, 11° et 12° du 2^{ème} 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 ».

Il résulte de l'article 3.2.16 du COBRACE que le gouvernement de la partie adverse est habilité à définir la zone de basses émissions sur son territoire pour améliorer la qualité de l'air, cette zone étant établie de façon permanente

(§ 1^{er}). Ce même gouvernement est aussi habilité à restreindre l'accès des véhicules à cette zone de basses émissions en fonction des émissions de polluants atmosphériques des véhicules à moteur que le gouvernement détermine (§ 2, alinéa 1^{er}). Ainsi qu'il ressort de l'examen du premier moyen, cette restriction d'accès à la zone de basses émissions est une interdiction de circuler dans ladite zone. En outre, le gouvernement est aussi habilité à définir des dérogations à cette restriction d'accès, 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 (§ 2, alinéa 2). Enfin, le gouvernement précise la procédure d'octroi des dérogations et désigne les fonctionnaires statutaires ou contractuels qui les accorderont (§ 2, alinéa 3).

L'article 5, § 1^{er}, tel que modifié par l'acte attaqué, définit la liste des véhicules qui, compte tenu de leurs émissions de polluants atmosphériques, sont autorisés à circuler dans la zone de basses émissions. Le paragraphe 2 du même article autorise, par dérogation au paragraphe 1^{er}, la circulation dans la zone de basses émissions d'autres véhicules à moteur que ceux visés au paragraphe 1^{er} en raison de la nature, du type ou de l'utilisation de ces véhicules ainsi que de critères socio-économiques et le paragraphe 3 détermine, pour sa part, les véhicules qui, apparaissant dans la liste du paragraphe 2, doivent faire l'objet d'une procédure pour obtenir la dérogation leur permettant d'accéder à la zone de basses émissions. Il découle de cet article 5 que trois catégories de véhicules sont visés, à savoir ceux qui sont d'emblée autorisés à circuler dans la zone de basses émissions parce qu'ils répondent à des exigences techniques qui limitent leurs émissions de polluants atmosphériques, ceux qui ne répondent pas à ces exigences techniques mais qui sont néanmoins autorisés à circuler dans la zone de basses émissions notamment au regard de certains critères comme par exemple pour des raisons socio-économiques et enfin ceux qui relèvent de la deuxième catégorie mais qui doivent faire l'objet d'une procédure de dérogation et donc obtenir une autorisation individuelle pour pouvoir circuler dans la zone de basses émissions.

La question qui se pose est de savoir si, en procédant de la sorte, le gouvernement de la partie adverse a respecté les habilitations que lui confère l'article 3.2.16 du COBRACE, faute de quoi il méconnaîtrait ses compétences. Il s'agit bien là d'un moyen d'ordre public qui peut être soulevé d'office par le Conseil d'État et par les parties, en cours de procédure.

Ce moyen d'ordre public est soulevé d'office par l'auditeur rapporteur qui estime que le gouvernement de la partie adverse a outrepassé ses compétences. Il expose ainsi ce qui suit :

« Le deuxième alinéa de cette disposition habilite en effet le gouvernement à octroyer “des dérogations” à la restriction au droit d’accès à la ou aux zones de basses émissions, en fonction d’un certain nombre de critères.

Le troisième alinéa charge le gouvernement de préciser la procédure d’octroi “des dérogations” et de désigner les fonctionnaires, statutaires ou contractuels, qui les accorderont.

La formulation de ces deux alinéas ne laisse planer aucun doute quant au fait qu’il n’y a pas lieu de distinguer les dérogations visées à l’alinéa 2 des dérogations visées à l’alinéa 3, de sorte que (toutes) ces dérogations doivent être octroyées selon une procédure particulière et donc, être qualifiées de dérogations individuelles.

Ce constat est renforcé par l’article 3.2.23, § 1^{er}, alinéa 2, du COBRACE, qui ouvre un droit de réclamation aux personnes dont la demande de dérogation introduite en application de “l’article 3.2.16, § 2” (sans identifier l’alinéa 3) a été refusée :

“La personne qui s’est vu refuser une dérogation sur la base de l’article 3.2.16, § 2, peut introduire auprès du fonctionnaire, statuaire ou contractuel, désigné par le gouvernement, une réclamation écrite contre cette décision de refus. Dans le cas où aucune réponse ou décision n’aurait été formulée dans un délai de 62 jours et à compter du septième jour qui suit la réception de la demande par le fonctionnaire susmentionné, cette absence de réaction équivaudra à un refus tacite de la dérogation”.

En d’autres termes, l’article 3.2.16, § 2, du COBRACE n’envisage pas l’octroi, par le gouvernement, de dérogations générales “automatiques”, indépendamment du recours à une procédure d’octroi individualisée.

Considérer, comme le fait la partie adverse, que cette disposition “ne s’oppose pas” à ce que des dérogations soient accordées d’emblée à des catégories de véhicules, sans passer par une procédure d’octroi individualisée, revient à faire fi du principe d’attribution des compétences qui découle de l’article 33 de la Constitution ».

Dans les travaux préparatoires de l’ordonnance du 7 décembre 2017, le commentaire de l’article 3.2.16, § 2, nouveau, envisage la possibilité, pour le gouvernement, d’« octroyer des dérogations pour certaines catégories de véhicules, qui seront néanmoins autorisées à circuler dans la zone ».

Cette possibilité revêt une utilité difficilement contestable, puisque, à partir du moment où le gouvernement considère que ces véhicules peuvent être autorisés dans la zone de basses émissions sur la base des critères énoncés à l’article 3.2.16, § 2, alinéa 2, du COBRACE, il apparaît peu efficace de solliciter des conducteurs de ces véhicules appartenant à ces catégories d’introduire une demande de dérogation individuelle.

Dès lors que l’article 3.2.16, § 2, alinéa 2, du COBRACE habilite le gouvernement de la partie adverse à, d’une part, définir des dérogations à la restriction au droit d’accès à la zone de basses émissions en fonction de certains critères ou de certaines situations et, d’autre part, préciser la procédure d’octroi des dérogations, il ne lui est pas interdit, au regard de ces habilitations assez larges, de

décider que, pour certains types de véhicules à moteur, pour autant qu'ils répondent aux critères énumérés dans ledit Code, la dérogation sera générale et ne nécessitera pas, en tant que tel, une procédure d'octroi menant à une décision d'autorisation individuelle.

Ce grief n'est dès lors pas fondé.

Quant à l'habilitation du gouvernement de prévoir une interdiction d'accès à la zone de basses émissions

La partie requérante considère que l'article 3.2.16 du COBRACE n'habilite pas le gouvernement de la partie adverse à interdire de manière permanente la circulation de certains véhicules dès lors qu'il se réfère uniquement, depuis sa modification par l'ordonnance du 7 décembre 2017, à une « restriction d'accès » (et non plus à une restriction ou une interdiction).

Cette question a déjà été examinée dans le cadre de la première branche du premier moyen. Il est ainsi renvoyé aux développements consacrés à ce moyen. En tout état de cause, ce n'est pas l'acte attaqué qui consacre cette interdiction d'accès à la zone de basses émissions mais bien l'article 3.2.16 du COBRACE.

Ce grief n'est dès lors pas fondé.

Quant à l'habilitation du gouvernement de prévoir une interdiction d'accès en fonction des normes Euro

Dans sa requête, la partie requérante fait valoir que l'article 3.2.16 du COBRACE n'habilite pas le gouvernement à adopter une interdiction d'accès à la zone de basses émissions qui soit fonction, non pas des « émissions » mais des « normes [maximales] d'émissions ».

Dans leurs mémoires respectifs, les parties débattent de la capacité du critère de la norme Euro à rencontrer les objectifs environnementaux poursuivis. Ces débats manquent de pertinence pour trancher la critique soulevée par la partie requérante dans le cadre de la première branche de son deuxième moyen, qui ne touche pas à la pertinence de la norme Euro pour atteindre les objectifs visés, objet de la seconde branche, mais au respect de l'article 3.2.16 du COBRACE en ce qu'il habilite le gouvernement à interdire l'accès à la zone de basses émissions en fonction des « émissions de polluants atmosphériques ».

En d'autres termes, la question que pose la partie requérante par rapport à ce grief est celle de savoir si le législateur bruxellois, en utilisant les termes « émissions de polluants atmosphériques », a habilité son gouvernement à prendre en considération les normes Euro pour interdire l'accès à la zone de basses émissions.

Il ressort de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant la première lecture de l'avant-projet d'ordonnance portant modification du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (« *LEZ* »), devenu l'ordonnance du 7 décembre 2017, que tel est le cas :

« Le principe de la "*LEZ*" repose sur l'interdiction d'accès à un territoire donné pour les véhicules dont les moteurs ne répondent pas à certaines normes d'émissions ou d'équipements (normes Euro et/ou présence d'un filtre à particules) ».

Ce sont donc bien les normes Euro que le législateur bruxellois avait à l'esprit quand il a habilité le gouvernement de la partie adverse à adopter une interdiction qui soit fonction des « émissions de polluants atmosphériques ».

L'admissibilité du critère de la norme Euro pour restreindre la circulation automobile en vue de protéger la qualité de l'air, établie dans le cadre de la seconde branche du deuxième moyen, conforte cette interprétation.

Ce grief n'est également pas fondé.

En conséquence, la première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

VII.4. Deuxième moyen – seconde branche

a) Thèse de la partie requérante

La seconde branche du deuxième moyen est prise de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans un premier temps, la partie requérante soutient que le principe d'interdiction permanente de la circulation de certains véhicules viole le principe de proportionnalité et fait valoir que la mesure attaquée n'est pas nécessaire pour respecter les normes européennes de qualité de l'air, qu'elle engendre des coûts disproportionnés dans le chef des conducteurs concernés, et que la partie adverse n'a

envisagé aucune autre mesure, moins contraignante pour ces conducteurs, pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

Quant à la circonstance que la mesure retenue n'est pas nécessaire pour respecter les normes européennes en matière de qualité de l'air, elle s'appuie, notamment, sur le bilan provisoire 2019 de la qualité de l'air en Belgique et sur une étude relative à l'impact du confinement lié à la crise de la COVID-19 sur la qualité de l'air, tous deux publiés par la Cellule Interrégionale de l'Environnement (IrCELine), ainsi que sur l'étude réalisée par *Transport & Mobility Leuven* en 2011.

À propos des coûts engendrés par la mesure dans son chef et dans celui de tous les conducteurs concernés, elle expose que la mesure critiquée viole l'article 3.2.10 du COBRACE, en ce qu'il impose à la partie adverse de « prendre toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés pour réduire l'exposition aux PM_{2,5} en vue d'atteindre l'obligation en matière de concentration [...] ». Elle dénonce un déséquilibre entre, d'une part, les coûts supportés par les citoyens touchés par la mesure critiquée, et, d'autre part, le bénéfice correspondant pour la région, bénéficiaire de la taxe de circulation, et l'industrie automobile.

Elle se fonde, notamment, sur les coûts de remplacement des véhicules qui ressortent de l'étude réalisée par *Transport & Mobility Leuven* en 2011 et sur un extrait de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juillet 2008 relatif à l'interprétation de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, qui fait état de l'obligation, pour les États membres, de maintenir un équilibre entre les intérêts en présence. Elle précise que cette directive a été remplacée par la directive 2008/50/CE à laquelle la partie adverse doit se conformer.

Quant au fait que la partie adverse n'aurait envisagé aucune autre mesure, moins contraignante pour les conducteurs concernés, pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, elle répète qu'à son sens, le COBRACE ne prévoit pas d'interdiction permanente de circulation pour certains véhicules, mais une restriction d'utilisation. Elle rappelle, à cet égard, la possibilité, réservée par le COBRACE au gouvernement de la partie adverse, de prévoir des dérogations en fonction de l'utilisation du véhicule. Elle se réfère également aux alternatives à la mise en place d'une zone de basses émissions évoquées par le Comité économique et social dans son avis du 19 février 2020.

Dans un deuxième temps, elle qualifie d'erreur manifeste d'appréciation le choix de recourir au critère de la norme Euro pour restreindre l'accès à la zone de basses émissions. À cet égard, elle fait valoir que la norme Euro constitue, non pas un indicateur des émissions réelles des véhicules, mais une norme maximale d'émissions. Elle se réfère, à cet effet, à l'article 4, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 715/2007.

Elle rappelle aussi que le scandale du « *dieselgate* » a révélé que les émissions réelles des véhicules répondant à la norme Euro 6 dépassaient de loin les émissions calculées par les tests prévus par le règlement susvisé et cite, à ce sujet, une étude de la Cellule Interrégionale de l'Environnement relative à l'impact du « *dieselgate* » et de la fraude aux filtres à particules sur la qualité de l'air.

Elle déplore également que le recours à ce seul critère exclut la prise en considération de la masse, de la puissance et de la consommation des véhicules, ainsi que de leur utilisation qui influence pourtant les émissions desdits véhicules. Elle rappelle la possibilité, réservée par le COBRACE au gouvernement de la partie adverse, de prévoir des dérogations en fonction de l'utilisation du véhicule.

Dans un troisième temps, elle qualifie d'erreur manifeste d'appréciation le choix de prévoir une dérogation à l'interdiction d'accès au profit des véhicules de plus de 3,5 tonnes, alors qu'il s'agit de véhicules bien plus polluants que les véhicules visés par l'interdiction. Elle cite, à l'appui de ce constat, le quatrième cahier de l'Observatoire de la mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale.

Selon elle, l'application du principe du « pollueur-payeur » aux véhicules de plus de 3,5 tonnes par le biais de l'ordonnance *Viapass* qui les soumet à la taxe kilométrique, doit être nuancée dès lors que ces conducteurs peuvent récupérer les accises du diesel professionnel.

Elle remet aussi en cause la pertinence de la taxe kilométrique pour atteindre un objectif de protection de la santé. Dans le même ordre d'idées, elle cite le cahier susvisé de l'Observatoire de la mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale pour montrer que la taxation au kilomètre entraîne un transfert modal vers l'utilisation de camionnettes, ce qui entraîne une augmentation du nombre de véhicules en circulation, au détriment de la qualité de l'air. À supposer que la taxe kilométrique soit efficace, elle s'interroge sur la raison pour laquelle les véhicules légers n'y sont pas soumis.

En réplique, elle continue de soutenir que toute mesure d'interdiction permanente de la circulation dans la zone de basses émissions est disproportionnée.

Il en va, d'abord, ainsi, à son sens, dès lors que les objectifs de qualité de l'air fixés par la directive 2008/50/CE sont atteints. Interprétant la « latitude que réserve cette directive aux États membres pour adopter des mesures destinées à améliorer la qualité de l'air au-delà des seuils qu'elle fixe », dont se prévaut la partie adverse, comme la possibilité d'adopter des mesures renforcées au sens de l'article 193 du TFUE, elle observe que pareilles mesures n'ont pas été adoptées pour améliorer la qualité de l'air. Il en résulte, à son estime, que c'est bien au regard de ce qui est nécessaire pour atteindre les seuils fixés par cette directive qu'il convient d'évaluer le respect du principe de proportionnalité. Elle rappelle, dans ce cadre, que le principe de proportionnalité s'applique aux actes de l'Union. Elle constate, en outre, que la transposition de cette directive opérée dans le COBRACE ne fixe pas des valeurs plus strictes que celles qu'elle contient. Enfin, elle souligne que la partie adverse n'a pas légiféré en matière de *black carbon*. Or, elle considère que le juge doit disposer d'une norme législative ou réglementaire qui fixe un objectif pour évaluer le caractère proportionnel d'une mesure qui prétend se donner pareil objectif.

Elle prétend également que la partie adverse est sans compétence pour ajouter le *black carbon* à la liste – limitative – des polluants fixée par l'article 5 et l'annexe II de la directive 2008/50/CE. Dès lors que l'Union européenne a exercé sa compétence partagée en matière d'environnement en adoptant ladite directive, elle considère que ce *modus operandi* viole l'article 2, § 2, du TFUE.

À supposer que la partie adverse soit compétente pour poursuivre un objectif de diminution du *black carbon*, elle critique encore l'affirmation de celle-ci relative à l'effet escompté de la zone de basses émissions sur la concentration de *black carbon*.

Elle conteste aussi la nécessité de l'interdiction critiquée pour améliorer la qualité de l'air sur la base :

- de l'étude réalisée par *Transport & Mobility Leuven* en 2011;
- du rapport 2019 concernant l'évaluation de la zone de basses émissions;
- de l'étude précitée relative à l'impact du confinement lié à la crise de la COVID-19 sur la qualité de l'air, publiée par IrCELine;
- et des déclarations du Ministre Maron au cours de la séance plénière du Parlement de la Région bruxelloise du 16 octobre 2020, selon lesquelles les

embouteillages quotidiens sont encore responsables d'une grande partie des émissions de polluants.

Quant aux coûts engendrés par l'interdiction dans son chef et, plus généralement, dans celui des conducteurs touchés, elle précise que les primes dont se prévaut la partie adverse sont uniquement accessibles aux habitants de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle critique également l'argument que prend la partie adverse des périodes de latence prévues par l'arrêté du 25 janvier 2018.

Elle relève aussi que la partie adverse n'apporte aucune réponse aux arguments de sa requête relatifs aux avantages financiers dont elle et l'industrie automobile bénéficieront du fait de la vente de nouveaux véhicules, et aux désavantages financiers correspondants pour les particuliers contraints de remplacer leurs véhicules.

De même, elle indique que le grief qu'elle prend de la violation de l'article 3.2.10 du COBRACE n'est pas démenti dans le mémoire en réponse.

Enfin, quant à l'argument de la partie adverse selon lequel les amendes administratives encourues par un conducteur dont le véhicule est interdit d'accès et qui déciderait de continuer à circuler dans la zone de basses émissions, se limiteraient, en tout état de cause, à un maximum de 1.400 euros par an, elle fait valoir, d'une part, que ce montant ne permet pas d'appliquer correctement le principe du « pollueur-payeur » dès lors qu'il ne tient pas compte de l'utilisation qui est faite du véhicule et, d'autre part, que la partie adverse n'explique pas en quoi ce montant aurait un caractère proportionnel par rapport à l'objectif de qualité de l'air fixé par la directive 2008/50/CE.

Sur la question de savoir si la partie adverse a envisagé des mesures alternatives à l'interdiction pure et simple de circulation qui soient moins contraignantes pour les conducteurs, elle explique qu'est sans pertinence la circonstance, dont se prévaut la partie adverse, qu'elle a envisagé différents scénarios quant à l'étendue géographique de la zone de basses émissions, puisqu'il s'agit de justifier que des alternatives à l'interdiction permanente de circulation ont été envisagées.

Elle insiste, à nouveau, dans ce contexte, sur le fait que l'établissement d'une zone de basses émissions n'implique pas *ipso facto* une interdiction permanente de circulation puisqu'il convient de distinguer « restriction » et « interdiction ».

Elle répète qu'il n'existe pas de définition de la « zone de basses émissions » dans l'ordre normatif de l'Union européenne et note, au contraire, que le document de travail de la Commission européenne que cite la partie adverse, révèle une diversité de règlements d'accès urbains. Elle se réfère, notamment, aux zones de basses émissions dans lesquelles la circulation de certains véhicules est interdite de manière temporaire, par exemple aux heures de pointe, et les zones de basses émissions circonscrites dans leur superficie.

Pour le surplus, elle considère que le Plan régional Air-Climat-Énergie et les mesures de développement et d'amélioration des alternatives à la voiture individuelle mises en place par la partie adverse ne sont pas pertinents pour déterminer si des mesures alternatives ont été envisagées au moment d'adopter l'acte attaqué.

Quant à l'erreur manifeste d'appréciation qui découle, selon elle, du choix posé par le gouvernement de recourir au critère des normes Euro pour réglementer l'accès à la zone de basses émissions, elle critique l'utilisation que fait la partie adverse *in casu* de l'enseignement des arrêts précités de la Cour de justice et du Tribunal de première instance de l'Union européenne – qui auraient admis que la norme Euro constitue un critère admissible pour restreindre la circulation automobile en vue de protéger la qualité de l'air – dès lors que ces décisions n'auraient pas tenu compte de la directive 2014/45/UE.

Elle soutient que la fraude relative aux véhicules satisfaisant à la norme Euro 6 aurait bien dû être prise en compte lors de l'adoption de l'arrêté du 25 janvier 2018, puis de l'acte attaqué, puisqu'elle était connue de la partie adverse. Elle en prend pour preuve le recours introduit par une série de requérants, dont la ville de Bruxelles, qui a abouti à l'arrêt précité du Tribunal de première instance du 13 décembre 2018.

Elle en conclut que les normes Euro sont inaptes à restreindre le droit d'accès des véhicules « en fonction des émissions de polluants atmosphériques », de sorte que le choix posé par le gouvernement de la partie adverse procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Quant à l'erreur manifeste d'appréciation qu'elle déduit de la dérogation octroyée aux véhicules de plus 3,5 tonnes, en raison de ce que ces véhicules contribuent à une part significative des émissions de polluants, elle s'en réfère :

- à un extrait du rapport 2019 concernant l'évaluation de la zone de basses émissions qui fait état de la « part relativement importante dans les émissions de polluants atmosphériques » des poids-lourds de plus de 3,5 tonnes « compte tenu du taux de kilomètres parcourus »;
- aux chiffres qui ressortent de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (première lecture);
- à la mise en demeure de la Commission européenne à la suite du dépassement, par la Région de Bruxelles-Capitale, des taux d'oxyde d'azote (NO_x) à la station de Haren, dominée par le trafic des camions.

Elle en conclut qu'une telle dérogation, au bénéfice de véhicules qui sont responsables du dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE, procède d'une erreur manifeste d'appréciation qui ne fait que confirmer la disproportion de la mesure d'interdiction qui touche les véhicules légers.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses précédents écrits de procédure.

b) Appréciation

La partie requérante prétend que le principe de proportionnalité est violé par l'arrêté attaqué en tant qu'il prévoit une interdiction générale et permanente de circulation de certains véhicules dans la zone de basses émissions.

Comme il a déjà été jugé ci-avant, cette interdiction découle directement de l'article 3.2.16 du COBRACE qui n'a pas été attaqué par la partie requérante devant la Cour constitutionnelle. La seconde branche du deuxième moyen est uniquement recevable en ce qu'elle vise la mise en œuvre, par l'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018, tel qu'il est modifié par l'acte attaqué, de ladite interdiction.

Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet. S'agissant d'un acte réglementaire, la violation du principe de proportionnalité ne peut être constatée que si la disposition attaquée apporte aux libertés une restriction qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, dans son principe et dans son ampleur, par rapport à l'objectif poursuivi. Il en résulte que le respect, par un acte de nature réglementaire, du principe de proportionnalité ne peut s'apprécier qu'à l'occasion de l'examen du respect, par cet acte, d'un droit fondamental.

En l'espèce, la partie requérante critique l'interdiction permanente de circulation qui frappe son véhicule en ce qu'elle engendre des coûts disproportionnés dans son chef. Elle considère que pareille interdiction n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux que la partie adverse s'est fixés et que cette dernière aurait pu atteindre lesdits objectifs par le biais de mesures moins contraignantes pour les propriétaires des véhicules concernés par l'interdiction.

Sans l'écrire, elle critique, de la sorte, l'atteinte portée par les actes de la partie adverse à son droit de propriété, qui fait l'objet du quatrième moyen. Or les normes qui consacrent ce droit ne sont pas invoquées à l'appui du deuxième moyen, de sorte que cette critique ne peut, à ce stade, être analysée.

Quant à la référence que fait la partie requérante à l'article 3.2.10 du COBRACE, elle est sans pertinence. Aux termes de cette disposition :

« Le gouvernement est habilité, en concertation avec les acteurs concernés, à prendre toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés pour réduire l'exposition aux PM_{2,5} en vue d'atteindre l'obligation en matière de concentration et l'objectif national de réduction de l'exposition indiqués à l'annexe 3.1, dans les délais prévus à ladite annexe ».

Cette disposition ne constitue pas le fondement de l'acte qui est ici attaqué, la base légale de ce dernier étant l'article 3.2.16 du même Code.

En d'autres termes, le gouvernement de la partie adverse n'a pas fait application de l'article 3.2.10 du COBRACE quand il a adopté l'acte attaqué, de sorte qu'il ne devait pas respecter les conditions y énoncées.

Ce grief manque en droit.

Comme l'indique le site Internet de Bruxelles-Environnement, le « *black carbon* » constitue « une sous-classification des particules fines » et est, par conséquent, « intégralement compris dans la fraction PM₁₀ et PM_{2,5} ». Les particules fines de « *black carbon* » (également appelé « carbone suie ») sont, par ailleurs, au même titre que les autres particules fines, explicitement visées à l'article 6, § 2, c), de la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016, précitée, qui impose aux États membres de donner la priorité aux mesures de réduction des émissions de ces particules lorsqu'ils prennent des dispositions pour respecter leurs engagements nationaux de réduction des émissions de particules fines.

La partie adverse n'a, dès lors, pas excédé les compétences qui lui sont attribuées pour la transposition des directives européennes dans le domaine de l'environnement et de la protection de la qualité de l'air en prenant spécialement en considération cette catégorie de particules fines. L'argument pris de la violation de l'article 2, § 2, du TFUE, invoqué pour la première fois dans le mémoire en réplique, mais recevable car il touche à la compétence de la Région bruxelloise, n'est donc pas fondé.

Quant aux autres critiques prises de la violation de la directive 2008/50/CE, elles doivent être déclarées irrecevables, à défaut, pour la partie requérante, d'avoir indiqué les dispositions de droit interne qui la transposent et à défaut d'avoir précisé les dispositions de la directive elle-même dont la violation est dénoncée par le deuxième moyen.

Dans son contrôle des motifs de la décision attaquée, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut ainsi être censurée, c'est-à-dire celle qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

À propos de cette erreur manifeste d'appréciation qui découle du choix de la norme Euro comme critère de restriction d'accès à la zone de basses émissions, il ressort de l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018, que les normes Euro constituent un critère admissible pour restreindre la circulation automobile en vue de protéger la qualité de l'air. Selon ce tribunal, « une autorité publique émanant d'un État membre pourrait à ce jour, sans méconnaître l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2007/46/CE, imposer des restrictions de circulation fondées sur le niveau des émissions polluantes pour des véhicules dont la catégorie relève du règlement n° 715/2007 et qui ne satisfont au mieux qu'à la norme Euro 5, puisque cette norme et les précédentes normes Euro ne sont plus en vigueur pour l'application de cette directive » (Trib., *arrêt ville de Paris, ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid*, *op. cit.*, point 53).

Le critère des normes Euro est objectif et peut aisément être mis en œuvre.

Le fait que « les émissions réelles d'un véhicule peuvent être nettement supérieures à la limite correspondant à la norme Euro 6 » n'est pas imputable à l'acte attaqué. Des mesures correctrices sont prises, au niveau européen, pour remédier à ce problème.

Au demeurant, il résulte de cet arrêt, que l'acte attaqué violerait l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de l'ancienne directive 2007/46/CE, s'il avait pour effet de restreindre la circulation de véhicules répondant à la norme Euro 6, en tenant compte de leurs émissions réelles.

En ce qui concerne les conditions d'utilisation des véhicules, conformément à l'article 3.2.16 du COBRACE, « 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 ».

Ce choix du législateur ne peut plus être remis en cause à l'occasion du recours dirigé contre l'acte attaqué. Il implique, notamment, que la restriction au droit d'accès est liée aux caractéristiques techniques du véhicule, et non à l'usage qui en est fait (nombre de kilomètres parcourus, type de conduite, heures d'utilisation, ...).

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt précité n° 43/2021, jugé que le choix du critère de la norme Euro était admissible :

« B.34.2. Le choix du critère de l'euronorme pour identifier les véhicules les plus polluants est raisonnablement justifié. D'une part, il s'agit d'un critère objectif qui renvoie à des valeurs limites en matière d'émissions de polluants atmosphériques et de particules fines déterminées au niveau européen et en fonction de la date de la première mise en circulation du véhicule. Il est sans importance à cet égard que les véhicules regroupés au sein d'une même euronorme puissent émettre des quantités d'émissions différentes, tout en respectant les seuils d'émissions européens. D'autre part, il permet de connaître aisément les véhicules concernés par l'interdiction de circulation, contrairement à ce qui serait le cas si l'on tenait compte des émissions réelles des véhicules, comme le suggère la partie requérante, lesquelles dépendent de la durée et des conditions d'utilisation de chaque véhicule considéré individuellement ».

Dans ces circonstances, il ne peut être considéré que le choix du gouvernement de la partie adverse de recourir au critère des normes Euro procéderait d'une « erreur incompréhensible qu'aucune autre autorité administrative

normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise ».

La seconde branche du deuxième moyen n'est également pas fondée dans cette mesure.

Quant à l'erreur manifeste d'appréciation qui découle de la dérogation octroyée aux véhicules de plus de 3,5 tonnes alors qu'il s'agit, selon la partie requérante, de véhicules plus polluants que les véhicules visés par l'interdiction, il s'agit de s'interroger sur le caractère justifié ou non de la différence de traitement ainsi opérée par l'acte attaqué entre, d'une part, les véhicules légers interdits de circuler dans la zone de basses émissions, dont celui de la partie requérante et, d'autre part, les véhicules de plus de 3,5 tonnes autorisés à y circuler. Cette différence de traitement fait l'objet du troisième moyen, et sera analysée à cette occasion.

Il n'y a pas lieu, à ce stade, de se prononcer sur ce grief.

La seconde branche du deuxième moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est également pas fondée.

VII.5. Troisième moyen

a) Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des principes généraux de droit, notamment du principe de non-discrimination, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et de la directive 2014/45/UE.

La partie requérante dénonce une différence de traitement discriminatoire, identique à celle qu'elle dénonçait dans le recours introduit contre l'arrêté du 25 janvier 2018 avant sa modification par l'acte attaqué, entre les véhicules de catégories M et N1 qui ne répondent pas aux conditions permettant l'accès à la zone de basses émissions, d'une part, et les véhicules des catégories N2 et N3, qui bénéficient d'une dérogation générale à l'interdiction d'accès et sont, dès lors, autorisés à circuler dans ladite zone indépendamment de la norme Euro à laquelle ils satisfont, d'autre part.

Après avoir constaté que les deux catégories de véhicules se trouvent bien dans des situations comparables au regard de l'objectif de l'acte attaqué – l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois – dès lors qu'ils émettent des polluants et sont classés selon les normes Euro, elle critique la justification de la différence de traitement qui ressort de la note aux membres du gouvernement.

À cet effet, elle estime que la partie adverse ne démontre pas que l'instauration de la taxe kilométrique (à laquelle sont soumis les véhicules de plus de 3,5 tonnes) aurait accéléré le renouvellement du parc automobile. Elle relève, à cet égard, que l'étude d'impact recommandée par le conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas été réalisée et que les données issues de l'entité interrégionale « *Viapass* » « ne permettent [...] aucune conclusion [quant] à l'accélération du renouvellement de la flotte », notamment parce que ces statistiques visent seulement la période qui a débuté avec l'instauration de la taxe kilométrique, et parce que l'augmentation de la part des véhicules appartenant à la norme Euro 6 pourrait tout aussi bien être imputable à d'autres facteurs que la taxe, comme l'augmentation du nombre total de camions.

Elle expose, également, que la dérogation dont bénéficient les camions se justifie d'autant moins qu'ils profitent déjà d'un certain nombre d'avantages qui diminuent leur contribution à la lutte globale contre la pollution, comme la récupération d'une partie des accises dues sur le diesel professionnel (pour les plus de 7,5 tonnes) ou la diminution, voire la suppression, de la taxe de circulation. Or, elle remarque que ces avantages n'ont pas été étudiés ou pris en compte par le gouvernement.

À supposer que l'efficacité de la taxe kilométrique soit démontrée, elle fait encore valoir qu'en tout état de cause, « le caractère proportionnel de la dérogation ne pourrait se justifier au regard de la contribution très significative à la détérioration de la qualité de l'air par les véhicules de + 3,5 tonnes ».

Elle s'interroge sur la raison pour laquelle le principe du « pollueur-payeur », à le supposer pertinent, ne s'appliquerait pas de manière égale pour les véhicules légers et les véhicules de plus de 3,5 tonnes.

Pour établir l'ampleur de l'incidence de ces véhicules lourds sur la détérioration de la qualité de l'air, elle se fonde sur la mise en demeure de la Commission européenne relative à la qualité de l'air en Région de Bruxelles-

Capitale, qui dénonce la non-conformité de la station de Haren aux objectifs fixés par la directive 2008/50 partiellement due au trafic des poids lourds.

Elle cite également un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 26 juin 2019 duquel il ressort que « l'article 13, paragraphe 1, et l'article 23, paragraphe 1, 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 ». Elle en déduit que la mise en conformité avec la directive 2008/50/CE ne pourrait être atteinte par l'interdiction permanente de circulation des seuls véhicules légers prévue par l'acte attaqué.

Elle critique aussi la pertinence d'une comparaison entre le dispositif attaqué et les zones de basses émissions de Londres et Milan, dont se prévaut la partie adverse.

Elle fait aussi observer que si le prélèvement kilométrique et la zone de basses émissions poursuivent le même objectif – le renouvellement de la flotte de véhicules –, il revenait à la partie adverse d'expliquer la raison pour laquelle les véhicules soumis au prélèvement kilométrique sont incités à se renouveler, tandis que les véhicules soumis à la zone de basses émissions sont forcés de se renouveler. Or, elle affirme qu'aucune explication n'est fournie pour justifier cette différence de traitement et en déduit qu'il faut la qualifier de « discriminatoire ».

Elle expose, encore, que le simple fait que la partie adverse n'exclut pas le cumul des deux systèmes, implique à lui seul que la soumission des camions au prélèvement kilométrique est insuffisante à justifier la différence de traitement dénoncée. Elle prétend aussi que l'intention du gouvernement d'éventuellement soumettre les camions à la zone de basses émissions à moyen terme, ne peut justifier la discrimination qui ressort des textes actuellement en vigueur. Il en va d'autant plus ainsi que, d'ici à ce que le gouvernement concrétise éventuellement cette intention, « tous les véhicules légers auront été interdits de circulation, alors qu'aucune mesure de coercition n'aura été prise pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes ».

Enfin, elle soutient que la dérogation prévue au profit des véhicules à deux roues n'a pas été justifiée par la partie adverse alors qu'ils sont en constante augmentation dans la Région de Bruxelles-Capitale.

En réplique, sans toujours expliquer la mesure dans laquelle ses arguments soutiennent son moyen, ou la manière dont ses arguments s'inscrivent dans le raisonnement global qui doit aboutir à fonder ledit moyen, elle conteste de manière systématique l'ensemble des arguments avancés par la partie adverse dans son mémoire en réponse, le plus souvent en répétant ce qu'elle a développé dans sa requête ou en pointant les erreurs et contradictions dont la partie adverse se serait rendue coupable. Pour cette raison, seuls les développements qui apparaissent pertinents pour l'examen du troisième moyen et les nouveaux développements sont résumés ci-après.

Sur la comparabilité des situations, elle insiste sur le fait que les camions sont bien à l'origine d'une part importante des émissions de polluants et s'appuie notamment sur le rapport 2019 relatif à l'évaluation de la zone de basses émissions.

Elle s'en réfère aux mesures des polluants atmosphériques prises à la station de Haren, particulièrement élevées notamment en raison du trafic des poids lourds et confirme que ces mesures étaient « jusqu'il y a peu » non conformes à la directive 2008/50/CE. Elle déduit, en revanche, de l'argument de conformité de la partie adverse, qu'aucune mesure n'était nécessaire pour améliorer la qualité de l'air, ce qui implique une violation, par l'interdiction critiquée, du principe de proportionnalité. Elle renvoie, à cet égard, à son deuxième moyen.

En réponse aux raisons invoquées par la partie adverse pour tenter de montrer que les propriétaires de véhicules de plus de 3,5 tonnes destinés au transport de marchandises constituent une catégorie spécifique de personnes qui ne peuvent, dès lors, être comparées aux propriétaires de véhicules légers (ou, à tout le moins, qu'il se justifie de traiter différemment), elle relève, d'abord, que la partie adverse reconnaît, de la sorte qu'elle « établit effectivement les catégories d'utilisateurs pouvant ou ne pouvant pas emprunter les voies publiques », en violation de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, et renvoie, sur ce point, à la première branche de son premier moyen.

Elle relève, également, que toutes les raisons invoquées par la partie adverse – usage exclusivement professionnel, absence d'alternative fonctionnelle, *etc.* – sont transposables à la catégorie des véhicules M2 et M3 (les autobus et les autocars) alors même que ces derniers contribuent dans une proportion significativement moindre que les camions à la dégradation de la qualité de l'air.

Elle critique aussi le bien-fondé de certaines des raisons invoquées, en constatant, par exemple, qu'il existe bien des alternatives pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes, en particulier les camions propulsés à l'hydrogène.

Pour rencontrer l'argument de la partie adverse selon lequel il ne se justifie pas de soumettre les véhicules de plus de 3,5 tonnes à la zone de basses émissions en raison de ce qu'ils sont déjà soumis au prélèvement kilométrique, qui poursuit le même objectif, elle réplique que les véhicules légers sont, eux aussi, astreints à un double, voire à un triple, système de taxation qui vise ce même objectif puisque, contrairement aux véhicules de plus de 3,5 tonnes, les véhicules légers sont soumis au plein tarif de la taxe de circulation (qui augmente suivant la puissance du véhicule et donc son empreinte environnementale), ne peuvent pas récupérer les accises sur le diesel professionnel et sont susceptibles d'être redevables des amendes administratives mises en place par l'arrêté du 25 janvier 2018.

Elle ajoute qu'il en irait d'autant plus ainsi que la partie adverse envisage, en outre, de soumettre les véhicules légers au prélèvement kilométrique et se réfère, à cet égard, à un projet d'ordonnance qui aurait été adopté par le gouvernement de la partie adverse le 3 décembre 2020, ainsi qu'à la déclaration du Ministre Maron du 16 octobre 2020.

Elle déduit, par ailleurs, de la forte accélération du renouvellement de la flotte de poids lourds soumis au prélèvement kilométrique, dont se prévaut la partie adverse, que la dérogation critiquée ne peut être justifiée par les conséquences économiques importantes qu'emporterait l'extension de la zone de basses émissions auxdits poids lourds.

Elle considère, pour le surplus, que les chiffres présentés par la partie adverse ne permettent pas d'établir la contribution du prélèvement kilométrique dans ce renouvellement. Elle observe aussi que les affirmations de la partie adverse relatives à l'impact de ce prélèvement ne se fondent sur aucune étude scientifique.

Elle critique également le lien que fait la partie adverse entre le renouvellement de la flotte de véhicules et l'amélioration de la qualité de l'air. À son sens, les dispositions du COBRACE relatives à la zone de basses émissions ne peuvent pas poursuivre le remplacement des véhicules. Selon elle, la zone de basses émissions et le prélèvement kilométrique ne poursuivent pas le même objectif.

À supposer que ces deux systèmes poursuivent bien le même objectif, elle rappelle, à titre subsidiaire, qu'ils n'ont pas le même objet et insiste, de la sorte,

sur la différence de traitement qui existe entre les véhicules soumis au prélèvement kilométrique, incités à se renouveler, et les véhicules soumis à la zone de basses émissions, forcés à se renouveler.

Elle conteste, également, la capacité des périodes transitoires et des mesures d'accompagnement, dont se prévaut la partie adverse, en insistant sur le fait que ces dernières sont exclusivement destinées aux citoyens de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle note aussi que la fréquence des trains « S » n'a fait que diminuer au fil des années et que la mise en place de la seule alternative qui lui aurait été utile – le RER – a pris vingt ans de retard, ce qui serait partiellement imputable à la partie adverse.

Elle soutient, encore, qu'en forçant le remplacement des véhicules privés, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et dépasse ses compétences dès lors qu'elle vise également les véhicules issus des autres régions.

Elle explique aussi que les mesures envisagées pour l'horizon 2025-2035 par la partie adverse, comme la modification des tarifs du prélèvement kilométrique et le cumul éventuel des deux systèmes, sèment la confusion et ne sont pas pertinentes pour déterminer si la différence des régimes actuellement en place est raisonnablement justifiée.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, s'il fallait tenir compte des mesures à venir pour justifier la différence de traitement, cette dernière serait encore moins justifiée qu'elle ne l'est aujourd'hui au vu de l'intention de la partie adverse d'interdire la circulation de tous les véhicules à moteur thermique d'ici 2035, interdiction qui, à son sens, s'adresserait aux seuls véhicules particuliers.

Enfin, elle se prévaut d'une différence de traitement entre les véhicules légers et les deux roues, esquissée dans sa requête, et soulève une nouvelle différence de traitement, entre les véhicules légers et les véhicules de plus de trente ans.

Concernant les deux roues, elle expose que la partie adverse ne possède pas les données adéquates pouvant déterminer leur part dans les émissions de polluants, ce qui remet en cause la justification avancée par cette dernière pour les exclure de la zone de basses émissions selon laquelle ladite part serait minime. Elle rappelle aussi que, dans son avis du 13 juillet 2016, le conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale s'est prononcé en défaveur d'une dérogation au profit des deux roues. Concernant les véhicules de plus de trente ans, elle

souligne que la justification avancée par la partie adverse pour les faire bénéficier d'une dérogation – le fait que leur utilisation est soumise à certaines limitations – aurait tout aussi bien pu s'appliquer à son véhicule dans le cadre de la zone de basses émissions, de sorte que cette justification manque de pertinence pour expliquer la différence de traitement dénoncée.

Dans son dernier mémoire, elle réitère, pour l'essentiel, ses arguments tout en affirmant que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 43/2021 n'est pas pertinent en l'espèce. Elle estime aussi que la réalité a démontré que le secteur du transport routier n'a pas eu de problème à remplacer ses véhicules par des véhicules de norme Euro supérieure vu les chiffres communiqués par la partie adverse (augmentation des camions répondant à la norme Euro 6 de 52 % en deux ans) avec comme conséquence, selon elle, qu'il n'y a manifestement pas d'inconvénient à interdire des véhicules de plus de 3,5 tonnes de normes 1, 2, 3 de la zone de basses émissions suivant un calendrier similaire à celui des véhicules légers.

b) Appréciation

- Sur la recevabilité

La partie requérante dénonce, dans le cadre de son troisième moyen, une différence de traitement discriminatoire entre, d'une part, certaines catégories de véhicules légers, qui se voient interdire l'accès à la zone de basses émissions (à l'exception de huit fois par an) en fonction de leur norme Euro et du type de carburant utilisé et, d'autre part, 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 norme Euro et du type de carburant utilisé, alors qu'ils sont sources d'émissions de polluants atmosphériques.

Dans ses écrits, elle manque toutefois d'exposer en quoi cette différence de traitement porterait atteinte à la directive 2014/45/UE, précitée. La précision selon laquelle « [l]a partie adverse ne justifie pas la discrimination opérée entre les véhicules lourds et les véhicules légers dans le cadre de cette directive » est, à cet égard, insuffisante. Les autres développements que la partie requérante consacre à cette directive – qui consistent à rappeler l'argumentation qu'elle a fait valoir dans le cadre du premier moyen – manquent, quant à eux, de pertinence pour examiner le troisième moyen.

En tout état de cause, la partie requérante n'invoque pas les dispositions de droit interne qui transposent cette directive, ou, à défaut, n'explique pas en quoi

les dispositions pertinentes de la directive n'auraient pas fait l'objet d'une transposition en droit interne satisfaisante.

Il en résulte que le troisième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de la directive 2014/45/UE, précitée.

Dans un paragraphe qui comporte moins de trois lignes dans sa requête, la partie requérante soutient, en outre, que la dérogation prévue au profit des véhicules à deux roues n'a pas été justifiée par la partie adverse alors qu'ils sont en constante augmentation dans la Région de Bruxelles-Capitale. Aucun document n'est cité à l'appui de ces affirmations. De la sorte, la partie requérante n'étaye pas suffisamment la manière dont elle considère que cette dérogation a violé les principes d'égalité et de non-discrimination. Les développements consacrés à cet argument dans le mémoire en réplique sont, à cet égard, tardifs.

Le troisième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque une différence de traitement discriminatoire entre les véhicules de catégories M et N1, d'une part, et les véhicules à deux roues, d'autre part.

Quant à la différence de traitement entre les véhicules légers et les véhicules de plus de trente ans, dénoncée pour la première fois dans le mémoire en réplique – pour ce qui concerne le troisième moyen – elle doit aussi être considérée comme tardive.

Le troisième moyen doit également être déclaré irrecevable en ce qu'il soulève cette différence de traitement.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient encore, pour la première fois, qu'en forçant le remplacement des véhicules privés, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et outrepassse ses compétences dès lors qu'elle vise également les véhicules issus des autres régions que la Région de Bruxelles-Capitale. Cette critique, outre qu'elle n'est pas davantage explicitée et ne renseigne pas les normes de droit qu'aurait ainsi violé la partie adverse, est tardive et partant irrecevable.

- Sur le fond

Dans le premier recours qu'elle a dirigé contre l'arrêté du 25 janvier 2018, précité, la partie requérante soutient, au titre de la première branche de son troisième moyen, une violation du principe d'égalité et de non-discrimination qui est

similaire à celle qui est ici invoquée à l'encontre de l'arrêté modificatif du 20 mai 2020.

Elle y dénonce une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, certaines catégories de véhicules légers, qui se voient interdire l'accès à la zone de basses émissions (à l'exception de huit fois par an) en fonction de leur norme Euro et du type de carburant utilisé et, d'autre part, 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 norme Euro et du type de carburant utilisé, alors qu'ils sont sources d'émissions de polluants atmosphériques.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il ressort de la première partie du présent arrêt consacrée au recours enrôlé sous le numéro A. 224.902/XV-3704, d'une part, que l'instauration de la zone de basses émissions a pour objectif principal « l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des citoyens bruxellois » et qu'au regard de cet objectif, les deux catégories de véhicules – les voitures et les camions de plus de 3,5 tonnes – sont dans des situations comparables, puisque les unes comme les autres émettent des polluants et sont classées selon les normes Euro et, d'autre part, que la première branche du troisième moyen de ce recours est jugée non fondée parce que la partie adverse fonde sa décision sur des motifs qui démontrent de manière adéquate pourquoi cette différence de traitement est, en l'espèce, acceptable au regard de l'objectif poursuivi.

C'est pour répondre à cette critique de légalité, qui a été jugée fondée par l'auditeur rapporteur, que l'arrêté du 20 mai 2020 qui est ici attaqué a été adopté.

Ainsi, le gouvernement de la partie adverse précise que l'arrêté attaqué a pour objectif de « clarifier le régime applicable aux véhicules de plus de 3,5 tonnes destinés au transport de marchandises » et, par une publication au *Moniteur belge* du 26 juin 2020, y joint un rapport au gouvernement, afin de justifier la différence de traitement dénoncée.

Si les voitures et les camions sont dans des situations comparables, cela n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre ces deux catégories pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'article 3.2.16, § 2, du COBRACE habilite ainsi le gouvernement de la partie adverse à définir des dérogations à la restriction d'accès à la zone de basses émissions, en fonction de la nature, du type, de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné ou encore en fonction de critères socio-économiques.

Il ressort des pièces du dossier administratif consacrées à l'acte attaqué et notamment des notes au gouvernement expliquant pourquoi la modification apportée à l'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018, précité, est nécessaire et justifiée, ainsi que du rapport au gouvernement accompagnant ce même acte, que la partie adverse a voulu davantage expliciter pourquoi la différence de traitement induite par la dérogation octroyée aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes était, dès le départ, justifiée.

Dans le recours que la partie requérante a introduit auprès de la Cour constitutionnelle contre le décret wallon du 17 janvier 2019, et qui a donné lieu à l'arrêt n° 43/2021, précité, elle a fait valoir une discrimination similaire entre les véhicules légers et les poids lourds de plus de 3,5 tonnes en soutenant ce qui suit :

« A.21.1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par les articles 2, § 1^{er}, 3, § 1^{er}, 1^o et 2^o, § 2, et 4, § 1^{er}, 3^o, du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1^{er} du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.21.2. Elle soutient qu'il existe une discrimination entre les utilisateurs du réseau routier en Région wallonne. L'article 2, § 1^{er}, du décret attaqué est discriminatoire en ce qu'il comporte une interdiction de circulation pour les seuls véhicules de catégorie M1, à savoir des véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers et ayant au moins quatre roues, à l'exclusion des véhicules de catégories M2, M3, N et L. Ensuite, les principes de l'utilisateur et du pollueur payeurs du système de prélèvement kilométrique à charge des véhicules dont la masse maximale dépasse 3,5 tonnes auraient pu être appliqués à un coût raisonnable aux véhicules particuliers. En optant pour une mesure d'interdiction de circulation pour les seuls véhicules particuliers, le législateur

décrétal a créé une discrimination manifeste entre des catégories d'utilisateurs du réseau routier.

A.21.3. La partie requérante soutient que, s'il ressort des travaux préparatoires que la catégorie de véhicules M1 a constitué une priorité pour l'interdiction de circulation en raison des alternatives existantes pour ces véhicules, l'article 2, § 1^{er}, du décret attaqué ne concerne toutefois pas l'obligation de remplacer un véhicule particulier par un véhicule bénéficiant d'alternatives, mais uniquement d'interdire d'ici 2030 la circulation de certains véhicules en fonction de leur euronorme et le type de moteur dont ils sont équipés. Par ailleurs, alors qu'il existe d'autres solutions, dont les moteurs électriques, pour les véhicules de catégorie L (dont les motos), ceux-ci ne sont pas concernés par le décret attaqué. [...] ».

La Cour constitutionnelle a répondu à ce moyen en jugeant comme suit :

« B.42. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par les articles 2, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, 3^o, du décret du 17 janvier 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1^{er} du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.43. L'article 1^{er} du Douzième Protocole additionnel comporte une interdiction générale de discrimination. Il dispose :

“1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1”.

Le Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'ayant pas été ratifié par la Belgique, la Cour ne peut en tenir compte lors de son contrôle.

B.44. La partie requérante estime, d'une part, que l'interdiction de circulation visée par l'article 2 du décret du 17 janvier 2019 est discriminatoire en ce qu'elle ne vise que les véhicules de la catégorie M1, à l'exclusion des autres véhicules et, d'autre part, que l'accès réglementé aux zones de basses émissions en vertu de l'article 4 de ce décret est discriminatoire en ce qu'il ne vise que les véhicules à moteur des catégories M et N, à l'exclusion des autres véhicules, dont ceux de catégorie L.

B.45. L'interdiction de circuler pour certains véhicules, visée à l'article 2 du décret du 17 janvier 2019, concerne uniquement des véhicules de la catégorie M1, à savoir les “véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum” (article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité).

B.46. L'accès à une zone de basses émissions est autorisé, entre autres, aux véhicules qui n'appartiennent pas aux catégories M et N (article 4, § 1^{er}, 1^o, du décret du 17 janvier 2019) et aux véhicules à moteur de combustion des catégories M et N, immatriculés en Belgique ou à l'étranger, qui répondent à certaines euronormes (article 4, § 1^{er}, 3^o, du même décret). Les catégories M et N

sont les véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de passagers (catégorie M) ou pour le transport de marchandises (catégorie N) et ayant au moins quatre roues (article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968).

B.47.1. En commission, le ministre a justifié le choix de viser prioritairement les véhicules particuliers (M1) pour l'interdiction généralisée de circulation comme suit :

“Le mécanisme concerne les véhicules particuliers, à savoir ceux de la catégorie M1 et [...] en raison des alternatives existantes pour ces véhicules, ils constituent la priorité du Gouvernement” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, n° 1226/4, p. 3).

“L'interdiction générale n'a pas été étendue aux camions et aux camionnettes au vu de l'absence d'alternative suffisante à l'heure actuelle, mais [...] les voitures de société sont bien concernées” (*ibid.*, p. 10).

“La situation au niveau des camions évolue favorablement grâce au prélèvement kilométrique et [...] il constitue une incitation à avoir des véhicules plus propres. [...] la donne va également changer au niveau de l'impact des bus grâce à la livraison de 300 bus hybrides et électriques” (*ibid.*, p. 6).

B.47.2. En séance plénière, le ministre a déclaré :

“Dans le catalogue, des réclamations et des injustices pointées par un certain nombre de concitoyens, il y a aussi celle de dire : ‘Pourquoi les véhicules des particuliers et pourquoi pas les transports, les camions, *et cetera* ?’.

Je pense que nous devons le faire avec les bus et, dans le contrat de service public que nous sommes en train de négocier, je souhaite inscrire clairement que, à l'horizon 2030, les bus diesel aient disparu. Il faut une trajectoire, pour cela. On sait que les bus, on les utilise jusqu'à leur 16^e année. On y sera plus ou moins, mais il vaut mieux l'inscrire quand même. Nous travaillons à cet aspect-là.

Maintenant, il y a le problème des camions, des camionnettes, des véhicules qui ne sont pas concernés ici. C'est plus difficile, parce que, effectivement, les alternatives se développent moins vite. On sait que l'on aura des solutions. Il y a des modèles qui se développeront, mais c'est difficile aujourd'hui d'avoir un niveau d'exigence aussi important sur ce type de véhicules. Il faudra sans doute que, à travers un autre texte, on s'y attaque, à un moment donné” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, mercredi 16 janvier 2019, *C.R.I.*, n° 11, p. 38).

B.48.1. Il ressort des travaux préparatoires que l'interdiction de circulation prévue par l'article 2 du décret du 17 janvier 2019 ne concerne pas les véhicules de la catégorie N, qui regroupe les camionnettes et les camions, à défaut d'alternatives suffisantes, à l'heure actuelle, pour ces véhicules. Ces alternatives se développent moins rapidement que celles pour les voitures particulières équipées de moteurs à combustion classiques, comme par exemple des moteurs électriques.

B.48.2.1. Par ailleurs, les véhicules à moteur qui sont utilisés, soit partiellement, soit exclusivement, pour le transport par route de marchandises, et dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes sont soumis au système du prélèvement kilométrique instauré par le décret de la Région wallonne du 16 juillet 2015 “instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes”. Cette taxe kilométrique varie en fonction de l'euronorme du véhicule (article 7 du décret du 16 juillet 2015). Elle peut avoir un effet incitant pour les propriétaires de camions de plus de 3,5 tonnes de s'équiper de véhicules répondant à des euronormes élevées.

B.48.2.2. Outre le fait qu'il n'est pas certain qu'un système de prélèvement kilométrique puisse être instauré à faible coût pour les véhicules de la catégorie M1, comme le suggère la partie requérante, le choix de privilégier une interdiction de circulation, appliquée progressivement aux voitures les plus anciennes et donc les plus polluantes, relève du pouvoir d'appréciation du

législateur. La Cour ne peut censurer un tel choix que s'il est dépourvu de justification raisonnable. La circonstance que le législateur aurait pu choisir d'autres mesures qu'une interdiction progressive de circulation pour certains véhicules, n'implique pas en soi l'absence de justification raisonnable du choix arrêté par le législateur décréteur.

(...)

B.49. En conséquence, le choix du législateur décréteur de viser les véhicules particuliers de la catégorie M1 pour l'interdiction générale de circulation et les véhicules des catégories M et N équipés d'un moteur à combustion pour l'interdiction d'accès aux zones de basses émissions, à l'exclusion d'autres véhicules, n'est pas dépourvu de justification raisonnable.

B.50. Le troisième moyen n'est pas fondé ».

La Cour constitutionnelle a, ainsi, jugé que le décret wallon précité ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où la différence de traitement faite entre les véhicules légers et les poids lourds de plus de 3,5 tonnes reposait sur une justification raisonnable. Selon la Cour, cette justification raisonnable résulte, d'une part, de la circonstance que les camions sont soumis à la taxe kilométrique, laquelle varie en fonction de la norme Euro du véhicule et peut avoir un effet incitant pour leurs propriétaires de s'équiper de véhicules répondant à des normes Euro élevées et, d'autre part, de l'absence d'alternative suffisante, à l'heure actuelle, pour ce type de véhicules.

Il ressort des pièces du dossier administratif et des écrits de procédure de la partie adverse que, si elle a octroyé une dérogation à la restriction d'accès à la zone de basses émissions sur le territoire bruxellois aux camions de plus de 3,5 tonnes, c'est notamment en raison de critères socio-économiques mais aussi de la nature, du type ou de l'utilisation de ces véhicules à moteur comme le précise l'article 5, § 2, nouveau de l'arrêté du 25 janvier 2018, précité. Ainsi, elle explique que ce type de véhicule est destiné à un usage exclusivement professionnel, qu'il n'y a, actuellement, pas d'alternatives fonctionnelles, en milieu urbain, pour le remplacer alors que tel est bien le cas pour les véhicules des catégories M et N1 (transport en commun, vélo, taxi, voiture partagée, ...), que ces véhicules sont dotés presque exclusivement de moteur diesel ce qui limite la possibilité de choisir une motorisation de type essence, que leurs coûts d'utilisation, d'entretien et de remplacement sont importants et qu'ils remplissent des fonctions socio-économiques en favorisant, notamment, l'approvisionnement de la population. Ces motifs ont été évoqués dans l'étude de 2011, réalisée par *Transport & Mobility Leuven*, et, par rapport à ces différents motifs, la partie requérante se limite à dire qu'ils sont transposables aux véhicules légers sans toutefois en faire la démonstration concrète.

C'est cependant au regard du régime de la taxe kilométrique que la partie adverse justifie particulièrement la dérogation à la restriction d'accès à la zone de basses émissions octroyée aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes. Dans le rapport au gouvernement accompagnant l'acte attaqué, elle fait valoir ce qui suit :

« L'article 5 de l'arrêté du 25 janvier 2018 prévoit une restriction d'accès qui ne concerne, d'emblée, que les véhicules de transport de personnes (catégorie M) et les véhicules légers destinés au transport de marchandises (N1), à l'exclusion, notamment, des camions de plus de 3,5 tonnes (catégorie N2 et N3). Au regard de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des Bruxellois, "les deux catégories de véhicules - les voitures, d'une part, et les camions de plus de 3,5 tonnes, d'autre part - sont dans des situations comparables, puisque les uns comme les autres émettent des polluants et sont classés selon les euronormes". Par conséquent, en vertu du principe d'égalité et de non-discrimination, la différence de traitement entre les deux catégories de véhicules doit être objectivement justifiée et doit être proportionnée.

Le présent rapport au gouvernement vise à préciser ce qui suit afin de motiver cette différence de traitement.

Le transport routier contribue à la détérioration de la qualité de l'air en RBC et ce par leurs émissions d'oxydes d'azote (NO_x) et de particules fines (PM_{2,5}, PM₁₀ et *Black Carbon* (BC)). Le transport routier est en effet la principale source d'émissions [d'oxyde d'azote (NO_x)] (69 % en 2017) et la deuxième source au niveau des particules fines (30 % des émissions de PM_{2,5} en 2017).

Les poids-lourds de +3,5 t participent en effet à la détérioration de la qualité de l'air en RBC et ce dans les proportions suivantes [Source: Bruxelles Environnement, inventaires des émissions - année 2017 <https://environnement.brussels/thematiques/air-climat/qualite-de-lair/les-emissions-de-polluants-qui-affectent-la-qualite-de-l-air>].

Répartition des émissions du transport routier en RBC – 2017

	Voiture	Camionnettes	Bus	Poids lourds	Mobylettes – Motos
Catégorie	M1	N1	M2-M3	N2-N3	L
Km parcourus	80,6%	13,6%	1,3%	3,4%	1,1%
NO _x	53,0%	18,5%	10,3%	18,0%	0,2%
PM _{2,5}	64,0%	18,2%	5,2%	12,2%	0,4%
PM ₁₀	64,5%	18,0%	4,9%	12,2%	0,4%
BC	61,7%	20,4%	6,0%	11,8%	0,1%

Depuis le 1^{er} avril 2016, les poids-lourds de +3,5 t sont soumis au régime de la taxe kilométrique modulée en fonction de critères environnementaux ("*Viapass*") sur l'ensemble du réseau routier en RBC. Cette tarification vise non seulement à réduire le nombre de kilomètres parcourus, mais évolue également en fonction du poids, de la norme Euro et du type de voirie (tarif urbain plus élevé que le tarif autoroute).

Les travaux préparatoires de l'ordonnance *Viapass* précisent que le mécanisme de prélèvement kilométrique qu'elle instaure pour les camions de plus de 3,5 tonnes poursuit notamment l'objectif de "contribuer à l'amélioration des performances écologiques du système de transport en taxant davantage la pollution de l'air sur la base des caractéristiques polluantes des véhicules soumis au prélèvement kilométrique".

Le prélèvement kilométrique se ventile entre, d'une part, les "coûts d'infrastructures" et, d'autre part, les "coûts externes", ces derniers faisant référence à l'émission de polluants par le véhicule concerné. Comme l'indiquent les travaux préparatoires précités, "Le prélèvement kilométrique, en tant que redevance pour coûts externes, pourra varier en fonction de la classe d'émission Euro du véhicule, mentionnée à l'article 9, 9°. Une classe d'émission Euro plus haute (écologique) se traduira par un prélèvement plus bas".

Ce principe est traduit à l'article 9, 9°, de l'ordonnance *Viapass*, qui fixe des facteurs de calcul pour le supplément dû aux coûts externes variant de 1,1 (Euro IV ou plus) à 8,3 et 10 (Euro II et moins) selon les zones tarifaires concernées.

À la différence des deux autres régions, ce système de taxation kilométrique est applicable sur l'ensemble du réseau de voiries en Région bruxelloise (et non sur les seules autoroutes et voiries régionales) et son objectif est donc spécifiquement orienté vers l'amélioration de la qualité de l'air en zone urbaine, où les taux applicables sont sensiblement plus élevés.

Le système *Viapass*, tel que déployé en Région de Bruxelles-Capitale, est donc basé sur le principe du "pollueur-payeur" et lie l'accès à la zone urbaine à un montant à payer par km en fonction de la norme Euro. En pratique, à distance égale parcourue (par exemple, 10.000 kilomètres), un véhicule relevant de la catégorie Euro 4 et un véhicule relevant de la catégorie Euro 2 se verront respectivement appliquer une redevance de 1.050 et 1.990 euros.

Ainsi, les véhicules dont la masse maximale autorisée est supérieure à 3,5 tonnes contribuent déjà à l'accomplissement des objectifs visés par la *LEZ*. En effet, suite à l'instauration de la taxe kilométrique, le renouvellement du parc automobile de cette catégorie de véhicules s'est fortement accéléré.

Les rapports produits par l'entité interrégionale *Viapass* démontrent l'efficacité de ce système dans le renouvellement de la flotte des véhicules concernés :

- la part des camions répondant à la norme Euro 6 a connu une augmentation de 52% en 2 ans (de 43% au 1^{er} semestre de 2017 à 65% au 1^{er} semestre de 2019);
- la part des camions répondant à la norme Euro 1 et 2 et les camions pré-Euro a baissé au niveau Belge de 43 % en 2 ans (de 3,2% au 1^{er} semestre de 2017 à 1,8% au 1^{er} semestre de 2019) et de 50% pour les camions Euro 3 (de 6,3% au 1^{er} semestre de 2017 à 3,2% au 1^{er} semestre de 2019).

Dans le cadre de la détermination des nouveaux jalons de la *LEZ* pour tout type de véhicules pour la période 2025-2035, le gouvernement pourrait à terme remettre en cause la dérogation pour les poids lourds dans le cadre de la zone de basses émissions. De plus, comme annoncé dans le volet bruxellois du Plan National Énergie Climat (PNEC) et dans le plan régional de mobilité "*Good Move*", le gouvernement étudiera une réforme de la fiscalité automobile dans le contexte d'une continuation de la *LEZ*.

À ce sujet, l'article 18, alinéa 6, de l'arrêté *LEZ* prévoit par ailleurs un mécanisme de suivi des mesures qu'il instaure, ce qui traduit la volonté du gouvernement d'apporter, si nécessaire, les modifications adéquates au système en vue de rencontrer les objectifs poursuivis.

Afin de prévoir la pérennité du dispositif de la *LEZ* (qui pourra évoluer à l'avenir) ce projet de modification de l'arrêté vise donc à maintenir la dérogation pour les véhicules de +3,5 t, dès lors que ces derniers sont soumis à une mesure qui vise le même objectif que la *LEZ*, c'est-à-dire, l'amélioration de la qualité de l'air à travers la stimulation du renouvellement du parc, et fait application du principe du "pollueur-payeur".

Enfin, par rapport aux autres catégories de véhicules à moteur, notons que :

- le prélèvement kilométrique est d'application à l'ensemble des véhicules utilisés pour le transport par route de marchandises, dont le poids total en

charge autorisé est de plus de 3,5 tonnes. Outre les catégories N2 et N3, les tracteurs (catégories T) et autres véhicules *off-roads* de +3,5 sont donc également soumis au système et soumis à un tarif qui évolue en fonction de leurs prestations environnementales ;

- selon les données de Bruxelles Environnement, les émissions des deux roues motorisés (catégorie L) sont relativement faibles à l'échelle régionale. Couplé à des contraintes d'ordre opérationnel (faible qualité des données en fonction de la norme Euro dans la base de données de la DIV et positionnement des caméras ANPR), le Gouvernement a également maintenu la dérogation pour cette catégorie. Dans le cadre des évaluations réalisées en exécution de l'article 18, alinéa 6 de l'arrêté, la contribution des deux-roues motorisés aux émissions sera suivie ».

Il ressort de ces développements que la partie adverse considère que le régime de la taxe kilométrique qui est applicable aux véhicules de plus de 3,5 tonnes est modulé en fonction de critères environnementaux, son objectif étant de réduire le nombre de kilomètres parcourus. Ainsi, cette taxe évolue en fonction du poids, de la norme Euro du véhicule et du type de voirie, le tarif urbain étant plus élevé que le tarif autoroute et se fonde sur le principe du « pollueur-payeur ». Par ailleurs, la partie adverse expose que sur la base des rapports produits par *Viapass*, il est démontré que le régime de la taxe kilométrique a eu une influence sur le renouvellement du parc des véhicules concernés, la part des camions répondant à la norme Euro 6 ayant connu une augmentation de 52 % en deux ans (de 43 % au 1^{er} semestre de 2017 à 65 % au 1^{er} semestre de 2019).

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante met en doute les constats ainsi posés par la partie adverse et considère que cette dernière aurait dû fournir une étude d'impact quant aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes évaluant l'incidence notamment de la taxe kilométrique sur la modernisation de la flotte de ces véhicules et sur leur utilisation, comme le réclamait dans ses avis le conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale lorsque celui-ci a été amené à examiner les projets d'arrêtés qui sont devenus les arrêtés du 25 janvier 2018 et du 20 mai 2020.

Quand bien même les statistiques fournies par *Viapass*, à propos de la progression du renouvellement des véhicules de plus de 3,5 tonnes, ne seraient pas spécifiques à la Région de Bruxelles-Capitale, il importe de constater que, d'une manière globale, cette évolution vers un parc de véhicules plus propres est non seulement bénéfique à l'ensemble du territoire belge mais aussi, en particulier, à celui de la Région de Bruxelles-Capitale dès lors que l'objectif poursuivi par la partie adverse est de diminuer la circulation des véhicules les plus polluants au bénéfice de la qualité de l'air et de la santé des Bruxellois. Il est également raisonnable d'admettre que ce renouvellement de la flotte des camions concernés s'explique par différents facteurs dont celui de la pression fiscale qu'exerce la taxe

kilométrique qui est entrée en vigueur en 2016 sur l'ensemble des territoires des trois régions. À partir du moment, où un camion est susceptible de circuler sur le territoire de chaque région, dans le cadre de ses activités économiques, et de devoir payer la taxe kilométrique, il est normal que son propriétaire cherche à diminuer le coût de cette taxation en investissant dans un véhicule moins polluant.

Si la partie requérante critique le fait que son véhicule ne peut plus circuler dans la zone de basses émissions, elle ne semble pas s'opposer à être soumise à une taxe kilométrique équivalente à celle qui est mise en œuvre pour les poids lourds de plus de 3,5 tonnes. Toutefois, en matière de politique environnementale, il revient à la région de définir discrétionnairement les grandes lignes de cette politique et il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation aux choix politiques ainsi faits par cette autorité. En mettant ainsi en place une zone de basses émissions permanente, recouvrant l'entièreté de son territoire, dont l'accès aux véhicules à moteur légers est interdit pour ceux qui, au fil du temps, ne répondent plus aux exigences fixées en fonction des normes Euro, tout en adoptant une autre approche pour les poids lourds de plus de 3,5 tonnes via la taxe kilométrique, la partie adverse a posé un choix dont l'objectif poursuivi, dans les deux hypothèses, est d'améliorer la qualité de l'air et donc la santé des Bruxellois.

Il découle des enseignements de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité que le Conseil d'État ne peut censurer le choix du Gouvernement bruxellois que s'il est dépourvu de justification raisonnable. Or, les études auxquelles se réfère la partie adverse ainsi que les constatations qu'elle en tire, ne démontrent pas que la différence de traitement qu'elle a opérée entre les véhicules légers et les poids lourds de plus de 3,5 tonnes ne serait pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le troisième moyen n'est pas fondé.

VII.6. Quatrième moyen - première branche

a) Thèses des parties

Le quatrième moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, plus particulièrement du principe de légitime confiance et du principe du droit à la sécurité juridique, de la violation de la directive 2014/45/UE, de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné ou non à l'article 14 de cette Convention, de l'article 16 de la Constitution, ainsi que du Code civil, notamment en ses articles 537 et 546.

Dans une première branche, après avoir rappelé en quoi consiste le droit à la sécurité juridique, la partie requérante expose que le choix de son véhicule a été effectué en 2006 en réponse à une politique de protection de l'environnement des autorités publiques encourageant l'achat de véhicules diesel. À cette époque, elle note que l'hypothèse d'une interdiction de la circulation de certains véhicules n'était pas évoquée. Elle ajoute que le gouvernement de la partie adverse communique actuellement que la circulation des véhicules à moteur thermique sera interdite dès 2030 (pour le diesel) et 2035 (pour l'essence) et qu'il ressortirait d'un arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne du 13 décembre 2018 que pareille interdiction est illégale dès lors que les véhicules répondent aux exigences des normes Euro en vigueur. Dans la mesure où l'objectif de diminution des gaz à effet de serre, en ce compris le dioxyde de carbone (CO₂), n'a pas diminué depuis 2006, il ne se justifie pas, selon elle, de favoriser les véhicules à essence (qui émettent davantage de dioxyde de carbone (CO₂)).

Anticipant l'argument selon lequel les promesses de l'autorité fédérale au moment où elle était en charge de la fiscalité automobile ne peuvent pas lier la Région de Bruxelles-Capitale, qui a hérité de cette compétence, elle explique qu'« il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une promesse mais d'une politique générale pour répondre à un objectif de protection de l'environnement [qui] n'a pas changé depuis lors ».

Elle considère que le manque de sécurité juridique serait accentué en raison du fait que la partie adverse délivre des certificats de réussite du contrôle technique aux véhicules qui ne présentent pas de défaillance technique en application de l'article 10 de la directive 2014/45/UE, précitée, pour ensuite interdire leur circulation.

Elle invoque aussi l'article 5, § 4, 4^e tiret, de cette directive, qui permet aux États membres d'exiger qu'un véhicule soit soumis au contrôle technique plus fréquemment lorsqu'il a atteint 160.000 kilomètres. À son sens, cette disposition fonde une espérance légitime, dans son chef, de pouvoir utiliser son véhicule au-delà d'un tel kilométrage, dans l'hypothèse où il ne présente pas de défaillances techniques.

En termes de recevabilité, la partie adverse rappelle qu'il n'est pas pertinent d'invoquer la violation d'une directive de l'Union européenne sans démontrer que sa transposition, par les actes normatifs de la Région de Bruxelles-Capitale, ne serait pas conforme. Elle en déduit que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de la directive 2014/45/UE.

En réplique, la partie requérante souligne, en ce qui concerne cette directive, que ses articles 5, § 4, et 10, sont suffisamment inconditionnels et précis que pour être directement invoqués.

Sur le fond, elle fait valoir que la partie adverse ne peut se prévaloir d'un transfert de compétences pour considérer qu'elle n'est pas responsable des choix qui ont été posés avant ce transfert, puisqu'elle était – et est toujours – liée par les mêmes objectifs environnementaux que l'État fédéral, en ce compris ceux relatifs au climat.

Or, à son estime, l'interdiction mise en place par l'acte attaqué va à l'encontre de cette politique de protection du climat, puisque le rapport 2019 relatif à l'évaluation de la zone de basses émissions fait état d'une augmentation des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) en Région de Bruxelles-Capitale, ce qui est contraire au Protocole de Kyoto, auquel la partie adverse a pourtant adhéré.

Elle rappelle aussi que la partie adverse envisage de soumettre les véhicules concernés par la zone de basses émissions à la taxe kilométrique afin de lutter contre le changement climatique et la dégradation de la qualité de l'air.

Elle indique qu'elle n'aurait pas été en mesure de poser un « choix éduqué » en 2006, quand elle a acheté sa voiture, puisque le concept de « zone de basses émissions » est apparu avec la directive 2008/50/CE, et que la partie adverse ne s'est saisie de ce concept qu'en 2016, avec l'adoption du Plan régional Air-Climat-Énergie.

À l'argument de la partie adverse selon lequel elle ne lui a fourni aucune garantie puisque les incitants qu'elle invoque ont été adoptés par l'État fédéral et que le certificat de visite dont bénéficie son véhicule a été délivré par une autorité dépendante de la Région wallonne, elle répond que l'article 8, §§ 3 et 4, de la directive 2014/45/UE consacre une obligation de reconnaissance des certificats entre États membres et qu'une telle reconnaissance devrait, *a fortiori*, s'appliquer entre autorités régionales au sein de la Belgique fédérale. Elle en déduit que « la partie adverse démontre qu'il n'est pas possible d'avoir une confiance légitime à son égard ».

Quant à l'intention de la partie adverse d'interdire les véhicules à moteur thermique d'ici 2030 et 2035, qu'elle déduit du rapport 2019 relatif à l'évaluation de la zone de basses émissions, et d'un document issu de la Commission européenne, elle expose qu'elle s'en prévaut, non pas pour critiquer l'acte attaqué en tant que tel, mais « pour étayer le manque de confiance qu'un citoyen pourrait légitimement attendre d'une autorité compétente [...] ».

Elle observe encore que l'intérêt général ne saurait justifier le changement opéré par la partie adverse. D'une part, elle relève que l'intérêt général concerne à la fois la qualité de l'air et le changement climatique. D'autre part, elle considère que l'intérêt général a déjà été rencontré en ce qui concerne la qualité de l'air, puisque cette dernière est conforme aux valeurs limites de la directive 2008/50/CE depuis 2019.

Concernant le régime transitoire invoqué par la partie adverse, elle insiste sur le fait qu'aucune mesure d'accompagnement ne lui est accessible et critique le caractère progressif de l'interdiction d'accès.

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses arguments, en faisant valoir qu'elle a bien intérêt à son moyen et qu'il importe peu de savoir si elle a la capacité financière d'acheter un véhicule en lieu et place de celui qu'elle détient actuellement et qui ne peut plus circuler sur le territoire bruxellois.

b) Appréciation

- Sur la recevabilité

La première branche du quatrième moyen s'appuie notamment sur la directive 2014/45/UE, la partie requérante invoquant plus précisément la violation des articles 5, § 4, 4^e tiret, et 10, de cette directive.

Comme il a déjà été constaté lors de l'examen de la seconde branche du premier moyen, l'article 5, § 4, 4^e tiret, de cette directive offre la possibilité aux États membres « [n]onobstant la date du dernier contrôle technique d'un véhicule », d'« exiger qu'il soit soumis à un contrôle technique avant les dates visées aux paragraphes 1 et 2 [...] lorsque le véhicule a atteint 160.000 km ».

Dès lors qu'elle ne consacre aucun droit au profit des particuliers, cette disposition ne peut être invoquée directement par la partie requérante.

Quant à l'article 10 de la directive, il est, quant à lui, transposé par l'article 23^{novies} de l'arrêté royal du 15 mars 1968 qui prévoit, notamment, en son troisième paragraphe, qu'« [u]n certificat de visite est délivré à l'issue de chaque contrôle complet ou partiel [...] ».

Une directive qui a été transposée dans l'ordre juridique interne ne peut plus être invoquée directement, de sorte que le moyen pris de sa violation est irrecevable, « sauf à soutenir que la transposition est incorrecte en elle-même ou dans une interprétation déterminée ».

En l'espèce, la partie requérante se contente de relever que l'obligation de délivrer un certificat de réussite est formulée en des termes plus clairs dans l'article 10 de la directive que dans l'article 23^{novies} de l'arrêté royal du 15 mars 1968. Ce constat, outre qu'il n'est pas étayé, ne suffit pas à conclure que la transposition de l'article 10 serait incorrecte.

La première branche du quatrième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des articles 5, § 4, 4^e tiret, et 10, de la directive 2014/45/UE.

- Sur le fond

La violation du principe de confiance légitime ne peut être invoquée en se basant sur des actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué. Pour ce motif, déjà, la première branche du moyen n'est pas fondée.

En tout état de cause, le principe de confiance légitime, qui implique que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité sans qu'il y ait de revirement d'attitude non justifié, ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret, ne s'oppose pas à une modification de la législation et de la réglementation en vigueur. Il impose, le cas échéant, que la modification soit accompagnée d'un régime transitoire. Selon la Cour constitutionnelle :

« Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire » (C.C., 22 septembre 2016, n° 119/2016, B.6.2).

En l'espèce, le Plan régional Air-Climat-Énergie a été adopté en juin 2016. Les communications faites, à l'époque, par la partie adverse annoncent sa ligne de conduite : la zone de basses émissions entrera en vigueur en 2018; elle concernera immédiatement les véhicules diesel datant d'avant 1997; elle évoluera ensuite pour étendre les restrictions aux véhicules plus récents. L'arrêté critiqué a été adopté le 25 janvier 2018. Il comporte de nombreuses dispositions visant une mise en œuvre progressive de la zone de basses émissions. Ainsi :

- la restriction au droit d'accès définie par l'acte attaqué s'applique progressivement, à compter du 1^{er} janvier 2018, pour les véhicules diesel relevant des normes Euro les plus anciennes, au 1^{er} janvier 2025, pour les véhicules diesel et essence relevant de normes Euro plus récentes;
- des périodes de transition (9 mois à partir du 1^{er} janvier 2018 et 3 mois à partir du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020) sont prévues en faveur des véhicules nouvellement exclus de la zone, durant lesquelles aucune amende administrative n'est infligée aux véhicules concernés;
- une période de latence de trois mois est également prévue à partir de l'infraction pour laquelle une première amende est infligée, durant lesquels aucune nouvelle amende n'est infligée.

La circonstance que le gouvernement de la partie adverse a pris des engagements en matière de lutte contre le réchauffement climatique, d'une part, et la circonstance qu'il aurait fait part de son intention d'interdire les véhicules à moteur thermique à moyen terme, d'autre part, manquent de pertinence pour examiner la légalité de l'acte attaqué au regard du respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime et ne sont, dès lors, pas de nature à énerver ce constat. Quant

aux arguments relatifs à une atteinte au droit de propriété, ils seront examinés dans le cadre de la seconde branche du moyen.

Dans la mesure où elle est recevable, la première branche du quatrième moyen n'est pas fondée.

VII.7. Quatrième moyen- seconde branche

a) Thèse de la partie requérante

Si la partie requérante admet que les autorités compétentes peuvent exercer une ingérence dans le droit de propriété, elle considère qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse a manqué à son devoir de ménager un juste équilibre entre l'intérêt général, d'une part, et les intérêts privés, d'autre part. Elle dénonce, en particulier, l'absence de toute considération pour la proportionnalité de la mesure d'interdiction.

À l'appui de sa critique, elle affirme, d'abord, que la mesure d'interdiction critiquée n'était pas nécessaire ou adéquate pour atteindre l'objectif visé.

Elle relève, à cet égard, que la partie adverse ne démontre pas que cette interdiction aurait un quelconque effet sur la qualité de l'air ou sur la santé des résidents de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle remet en cause, au regard de l'objectif de protection de la santé, le choix de prévoir des dérogations à l'interdiction en faveur de véhicules polluants comme les véhicules de plus de 3,5 tonnes et les véhicules de plus de trente ans.

Elle soutient, en outre, que « le principe de non-discrimination (article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) n'a pas été [pris] en compte par les autorités dans l'évaluation des intérêts privés et publics en balance [qu'implique l'examen du respect du droit de propriété] » et renvoie, en ce qui concerne la discrimination alléguée entre les véhicules légers et les véhicules de plus de 3,5 tonnes, à son troisième moyen.

Elle reproche encore à la partie adverse de ne pas avoir envisagé de mesures moins attentatoires au droit de propriété. À son sens, l'article 3.2.16 du COBRACE n'impliquait pas nécessairement une interdiction de la circulation, de sorte que des restrictions d'usage étaient entièrement envisageables.

Elle dénonce également le fait que l'atteinte à son droit de propriété n'est compensée par aucune indemnisation, alors que pareille indemnisation doit intervenir dans la question de savoir si la partie adverse a ménagé un juste équilibre entre les intérêts publics et privés.

À cet égard, elle précise que l'achat d'un nouveau véhicule pour remplacer un véhicule en ordre de fonctionnement, représente une charge spéciale et exorbitante et que ses moyens financiers ne dispensaient pas la partie adverse de l'indemniser. Elle rappelle que les coûts importants mis à charge des destinataires de l'interdiction, et les rentrées financières corrélatives dont bénéficie la partie adverse du fait du remplacement forcé de leurs véhicules, ressort de l'étude TML déjà citée.

Enfin, si elle concède que la Cour constitutionnelle a admis la proportionnalité de la mesure critiquée *in abstracto*, à l'occasion du recours dirigé contre l'ordonnance du 7 décembre 2017 qui a modifié le COBRACE, elle souligne que la Cour n'a pas examiné la mesure *in concreto*, en ce qu'elle touche spécifiquement les véhicules qui roulent au diesel et « implique [donc] une limitation de la durée d'utilisation des véhicules de manière non proportionnelle au but poursuivi ».

En réplique, elle insiste sur le fait que l'arrêt n° 37/2019 de la Cour constitutionnelle a été rendu *in abstracto* et qu'elle n'a notamment pas tenu compte, dans son examen de proportionnalité, des éléments suivants :

- le but avoué de la mesure, à savoir, selon elle, le renouvellement de la flotte des véhicules légers en circulation;
- le fait que la qualité de l'air était conforme aux valeurs limites de la directive 2008/50/CE en ce qui concerne les particules fines, avant l'adoption de l'ordonnance du 7 décembre 2017, et à ces valeurs limites, en général, avant l'entrée en vigueur de l'interdiction de circulation frappant son véhicule, le défaut de la partie adverse d'adopter des mesures de protection renforcée, et la circonstance que le 'black carbon' n'est pas pris en compte dans l'ordre juridique pour évaluer la qualité de l'air;
- l'inapplicabilité *in casu* de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif au respect de la vie privée et familiale, dès lors que cette disposition ne s'applique que « dans les cas sévères de pollution environnementale », ce dont il ne peut être question ici dès lors que les valeurs limites de la directive 2008/50/CE sont rencontrées;
- la mise en demeure complémentaire adressée le 8 décembre 2018 par la Commission européenne, dans le cadre de la procédure d'infraction 2016/2005;
- la directive 2014/45/UE qui n'était pas transposée au moment de l'adoption de l'ordonnance du 7 décembre 2017, elle fait valoir que la partie adverse était sans compétence, au vu de cette directive, pour interdire la circulation de véhicules qui ne présentent pas de défaillances et renvoie, à ce propos, à son premier moyen;
- l'étendue géographique de la zone de basses émissions;
- la circonstance que cette zone implique une interdiction permanente de circulation et rappelle, à cet égard, qu'à son sens, l'article 3.2.16, § 2, du COBRACE implique des restrictions, et non une interdiction de la circulation.

Elle considère également que la Cour a statué sur la seule base « des informations pour le moins biaisées » qui ressortent des travaux préparatoires, puisque :

- selon elle, l'étude TML 2011 montre que la zone de basses émissions n'a pas d'effet important sur la qualité de l'air et que les résultats de cette étude ne sont qu'indicatifs. Elle met en doute également la pertinence des rapports 2018 et 2019 d'évaluation de la zone de basses émissions à démontrer l'impact de cette zone sur la qualité de l'air;
- elle observe que les données chiffrées avancées par la partie adverse en ce qui concerne la santé sont fortement exagérées et contredites par les données de santé publique concernant la surveillance de la mortalité, publiées par Sciensano depuis octobre 2016, qui « ne montrent aucun effet sur la santé lié à la qualité de l'air en Région de Bruxelles-Capitale »; elle ajoute que, dans la mesure où – selon la Cour de justice de l'Union européenne – « [l']objectif de la protection de la santé se trouve déjà, en principe, englobé dans l'objectif de protection de l'environnement », le respect des valeurs limites fixées dans le COBRACE assure *de facto* la protection de la santé publique; elle en conclut que l'intérêt général était déjà rencontré avant l'adoption du dispositif critiqué.

De son point de vue, un nouveau contrôle juridictionnel est nécessaire pour trancher la question de savoir si le dispositif critiqué ne porte pas une atteinte disproportionnée à son droit de propriété, ce qu'aurait confirmé la Cour constitutionnelle quand elle a jugé, lors de l'examen d'un moyen pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination qu'« [i]l revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le contrôle du juge compétent, de faire usage de l'habilitation qui lui a été conférée par les dispositions précitées de manière conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

En réponse à l'affirmation de la partie adverse selon laquelle son moyen consiste en une critique de pure opportunité, elle écrit qu'elle « entend simplement défendre un droit subjectif sur la base d'arguments tirés de la violation du droit [...] ainsi que sur des erreurs d'appréciation, et de la violation des principes de droit [...] ».

Elle constate aussi que la partie adverse ne conteste pas ne pas avoir envisagé de mesures moins intrusives qu'une interdiction permanente de circulation et rappelle, à nouveau, qu'à son sens, la zone de basses émissions ne saurait être considérée comme une zone dans laquelle la circulation de certains véhicules est interdite.

En ce qui concerne la discrimination alléguée entre les véhicules légers et les véhicules de plus de 3,5 tonnes, elle s'en réfère à son troisième moyen.

Quant à l'absence d'indemnisation, elle explique que cela ne peut se justifier par ses capacités financières et cite, à l'appui de ce constat, un article de

doctrine qui se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle « l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté ».

Elle cite également un passage de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 37/2019 – relatif à la différence de traitement alléguée entre propriétaires de véhicules en fonction de leur capacité financière –, selon lequel « le traitement identique de personnes, quelle que soit leur capacité financière, est objectif et pertinent [à] la lumière de l'objectif [de réduction des émissions de polluants atmosphériques engendrées par le trafic, afin d'améliorer la qualité de l'air] ».

Elle déduit encore des écrits de la partie adverse que cette dernière considère qu'il est justifié de limiter l'usage des biens suivant la capacité financière du propriétaire considéré. Or, elle constate que l'acte attaqué ne permet pas d'octroyer de dérogation à l'interdiction d'accès, sur la base de la capacité financière limitée du propriétaire du véhicule. Elle fait encore observer que la partie adverse ne fournit pas d'explications sur l'équilibre entre les coûts importants supportés par les particuliers et les bénéfices que la région tire de l'interdiction, du fait de la mise en circulation de nouveaux véhicules.

Enfin, elle insiste sur l'absence de mesures d'accompagnement pour les citoyens qui ne sont pas domiciliés en Région de Bruxelles-Capitale.

De l'ensemble de ces développements, elle conclut qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses arguments. Elle répète qu'il y a une atteinte à son droit de propriété et que celle-ci n'est pas proportionnée. Par ailleurs, elle soutient que des alternatives à l'interdiction de circuler existent comme l'interdiction de circuler à certaines heures de la journée ou le week-end et que celles-ci étaient plus conformes au respect du droit de propriété.

b) Appréciation

- Sur la recevabilité

La seconde branche du quatrième moyen s'appuie notamment sur l'article 16 de la Constitution ainsi que sur les articles 537 et 546 du Code civil.

Si la requête ne comporte pas de développements spécifiques quant à la violation de l'article 16 de la Constitution, elle expose en revanche la manière dont la partie requérante considère que l'acte attaqué a violé l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Or, ces dispositions forment un ensemble indissociable. Il peut, dès lors, être admis que les développements dédiés à l'article 1^{er} de ce Protocole ont aussi pour objectif de démontrer une violation de l'article 16 de la Constitution.

En ce qui concerne les articles 537 et 546 du Code civil, la requête ne leur consacre aucun développement.

L'article 537 – abrogé mais en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué – dispose, en son alinéa 1^{er}, que « [l]es particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois ». Son second alinéa concerne des biens qui n'appartiennent pas à des particuliers.

Cette disposition manque de pertinence, en l'espèce, dès lors que la partie requérante admet, dans sa requête, que la partie adverse est compétente pour imposer des restrictions au droit de propriété et critique la manière dont celle-ci a mis en œuvre cette compétence.

L'article 546 – aussi abrogé mais en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué – touche, quant à lui, au droit d'accession.

Il manque, dès lors, lui aussi, de pertinence pour fonder la seconde branche du quatrième moyen, qui n'invoque pas la violation du droit dont peut se prévaloir tout propriétaire d'une chose, « sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement ».

Il s'ensuit que la seconde branche du quatrième moyen est irrecevable en ce qu'elle se fonde sur les articles 537 et 546 du Code civil.

Quant à la violation alléguée de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle n'est pas concrètement explicitée dans les écrits de procédure de la partie requérante de sorte que ce grief est irrecevable.

- *Sur le fond*

Comme il a déjà été jugé ci-avant, l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnaît expressément le droit aux États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

Les restrictions d'accès à la zone de basses émissions, qui s'imposent à certains véhicules, constituent, pour leur propriétaire, des restrictions à l'usage de leur bien. Un rapport raisonnable de proportionnalité doit, dès lors, exister entre les moyens employés et l'objectif poursuivi.

Dans son arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de la zone de basses émissions instaurée par le COBRACE avec le droit de propriété consacré par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Après avoir rappelé que ces dispositions forment « un ensemble indissociable » et que « l'article 1^{er} du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1^{er}, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1^{er}, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2) », la Cour a concrètement examiné – et admis – la proportionnalité de la mesure :

« B.16.5. Une zone de basses émissions est une zone où l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air (article 2.63 de l'arrêt royal du 1^{er} décembre 1975). Étant donné que la mise en place d'une ou de plusieurs zones de basses émissions permanentes dans la Région de Bruxelles-Capitale a pour conséquence que les propriétaires de véhicules qui ne satisfont pas aux normes d'émission fixées par le gouvernement ne peuvent en principe plus avoir accès à la ou aux zones de basses émissions, la mesure attaquée constitue une réglementation de l'usage des biens au sens du deuxième alinéa de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel, et relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.16.6. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.17.1. Les dispositions attaquées visent à réduire les émissions de polluants atmosphériques engendrées par le trafic, afin d'améliorer la qualité de l'air (article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de

l'Énergie, modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017), et poursuivent donc un objectif d'intérêt général.

B.17.2. 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.17.3. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne mentionne pas formellement le droit à un environnement sain, sa protection relève d'une préoccupation sociale essentielle (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, § 79). De plus, il y a atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale lorsque la pollution atmosphérique affecte des personnes directement et très gravement. Les polluants atmosphériques nocifs émis par des véhicules engendrent effectivement un risque d'incidence négative grave sur la santé, en particulier dans les régions à forte densité de population où le trafic est important (CEDH, décision, 12 mai 2009, *Greenpeace e.V. and others c. Allemagne*, § 1). Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne doivent pas nécessairement se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement et de la santé publique. Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts individuels en cause et ceux de la société dans son ensemble (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, §§ 79-80).

B.18.1. Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit à propos de la mise en place d'une ou de plusieurs zones de basses émissions permanentes dans la Région de Bruxelles-Capitale :

“La qualité de l'air est un des grands défis de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est question de se conformer aux prescrits européens des directives 2001/81/CE et 2008/50/CE en vue de protéger la santé publique et l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale.

Au cours de ces dernières années, l'exposition des Bruxellois à certains polluants a déjà pu être réduite, permettant ainsi de respecter les normes européennes en termes d'émissions et de concentration pour la majorité des polluants. Il faut noter, plus particulièrement, la valeur limite journalière européenne pour les PM₁₀ (50 µg/m³, 35 dépassements autorisés); valeur qui a été respectée en 2014, 2015 et 2016.

Des efforts sont encore nécessaires pour assurer le respect des normes européennes relatives aux concentrations annuelles de dioxydes d'azote (40 µg/m³ NO₂) pour lesquelles la Région a été mise en demeure par la Commission européenne le 28 avril 2016. Il est à noter que les émissions régionales de NO₂ sont principalement dues aux gaz d'échappement des véhicules, en particulier des véhicules diesel (70 % des émissions de NO_x proviennent du transport routier (Source : Bruxelles Environnement, Inventaires des émissions 2014)).

De même, il est important de diminuer les émissions de *black carbon*, polluant particulièrement nocif pour la santé puisqu'il sert de support aux autres polluants.

Les polluants pénètrent dans les poumons. Ils peuvent ainsi entraîner une dégradation du système respiratoire. Ils peuvent aussi favoriser, voire aggraver certaines maladies telles que l'asthme (la concentration annuelle moyenne en particules fines et en dioxyde d'azote est significativement associée à l'apparition d'un asthme nouveau chez les jeunes enfants).

En outre, 12 000 morts prématurées par an seraient imputables à la pollution atmosphérique en Belgique.

Le concept de zone de basses émissions s'inscrit dans la lignée des recommandations européennes en matière de lutte contre la pollution

atmosphérique issue des émissions de véhicules automobiles. Et ce, au-delà de dispositifs visant à pallier [les] pics de pollutions.

De nombreuses villes en Europe ont adopté ce concept urbain qui a fait ses preuves : Berlin, Londres, Paris, Anvers et en tout, plus de 80 villes européennes réparties dans dix États membres. Les villes de taille, à géographie et population comparables à la Région de Bruxelles-Capitale, avec des parcs de véhicules importants, qui ont mis en œuvre des zones de basses émissions, ont vu des effets bénéfiques avérés au niveau des évolutions de concentrations de particules fines et de dioxyde d'azote" (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, pp. 2-3).

B.18.2. La mesure attaquée contribue aux efforts nécessaires pour satisfaire aux normes de qualité de l'air découlant de 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, et 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.

La mise en place de zones de basses émissions est formellement mentionnée dans les annexes à la directive 2008/50/CE comme l'une des mesures possibles pour limiter les émissions dues aux transports grâce à la planification et à la gestion du trafic en vue d'atteindre les objectifs de qualité de l'air.

B.18.3. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux valeurs limites fixées pour la qualité de l'air par la directive 2008/50/CE (CJUE, 19 novembre 2014, C-404/13, *ClientEarth*, points 30-31).

B.18.4. Comme en attestent les travaux préparatoires mentionnés ci-avant, la Commission européenne a mis, le 28 avril 2016, l'État belge en demeure par rapport à la mise en œuvre de la directive 2008/50/CE, pour le non-respect de la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans la zone de Bruxelles, en violation des obligations découlant de l'article 13, paragraphe 1, de la directive précitée. Selon la Commission, les émissions de dioxyde d'azote (NO₂) en Région de Bruxelles-Capitale, qui sont à la base des dépassements des valeurs limites annuelles depuis 2010, ont pour source principale les gaz d'échappement des véhicules, et en particulier des véhicules diesel. La Commission a en outre estimé que les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale n'avaient pas adopté toutes les mesures appropriées pour répondre aux obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive précitée.

B.18.5. Pour justifier la mesure attaquée, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait référence à des études scientifiques récentes sur lesquelles le législateur ordonnancier s'est basé pour élaborer le cadre législatif, et dont il ressort que la mise en place d'une zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale entraînerait des réductions d'émissions significatives, et que des zones de basses émissions déjà mises en œuvre ont conduit à une amélioration considérable de la qualité de l'air dans d'autres villes européennes.

B.19.1. Quant à la proportionnalité de la mesure attaquée, il ressort des travaux préparatoires que la Région de Bruxelles-Capitale vise une mise en place progressive de la ou des zones de basses émissions, qui démarrera en 2018, les normes d'émission étant renforcées chaque année jusqu'en 2025. Cette mise en place progressive sera couplée à des périodes transitoires et à des périodes de tolérance, ainsi qu'à des mesures d'accompagnement prévues pour les particuliers et les entreprises (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/2, p. 6).

B.19.2. L'article 3.4.1/1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, inséré par l'article 15 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut prévoir des périodes transitoires. Pendant ces périodes ininterrompues au début de chaque nouvelle phase de la zone de basses émissions, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise. Les contrôles restent effectifs durant ces périodes, mais des avertissements seront adressés aux conducteurs et/ou propriétaires des véhicules en infraction en lieu et place des amendes (§ 3). De plus, le gouvernement est habilité à prévoir des périodes de tolérance. Pendant ces périodes ininterrompues, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise avec le même véhicule (§ 2).

B.19.3. En outre, l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, prévoit la possibilité pour le gouvernement de 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, et de critères socio-économiques, ainsi qu'en cas de situations exceptionnelles et limitées dans le temps (§ 2). Le gouvernement peut de plus établir un système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement (§ 5).

B.19.4. Enfin, l'article 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, modifié par l'article 14 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut prévoir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la ou des zones de basses émissions.

B.20. Il ressort de ce qui précède qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Les dispositions attaquées ménagent un juste équilibre entre les exigences de la protection du droit de propriété, d'une part, et les exigences de l'intérêt général et d'autres intérêts individuels en cause, d'autre part » (C.C., 28 février 2019, *op. cit.*, B.16.5 à B.20).

La Cour a donc conclu que l'équilibre entre les exigences de la protection du droit de propriété, d'une part, et les exigences de l'intérêt général et d'autres intérêts individuels, d'autre part, était ménagé.

Dans son examen, elle a toutefois tenu compte de la possibilité de prévoir des dérogations en fonction de critères socio-économiques. Or, cette possibilité n'a pas été mise en œuvre par l'acte attaqué.

La question de l'atteinte disproportionnée au droit de propriété par l'acte attaqué, en tant qu'il ne prévoit pas de possibilité de dérogation tenant compte de critères socio-économiques, pourrait se poser.

L'intérêt de la partie requérante à la critique n'est toutefois pas établi. En effet, si celle-ci expose qu'elle devra acheter une nouvelle voiture pour circuler dans la Région de Bruxelles-Capitale, elle ne fait pas valoir qu'elle n'a « pas la capacité

financière d'acquiescer immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le Gouvernement ».

L'instauration de la zone de basses émissions vise, en premier lieu, l'amélioration de la qualité de l'air ambiant et non la lutte contre le réchauffement climatique. Il s'agit de réduire les émissions et concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM₁₀), visées par la directive 2008/50/CE, précitée, ainsi que les émissions de « *black carbon* ». Ces objectifs ont été fixés par le législateur, comme cela ressort de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, et ont été, dès lors, pris en compte par le gouvernement de la partie adverse.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause l'opportunité des objectifs que s'est ainsi fixé le législateur. Les restrictions plus rapidement imposées aux véhicules roulant au diesel – par rapport aux véhicules à essence de norme Euro équivalente – sont justifiées par l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air.

La partie requérante ne remet pas en cause la nocivité du « *black carbon* », ni le fait qu'il est en grande partie produit par la circulation de véhicules roulant au diesel. Elle ne dénonce également pas de discrimination entre les véhicules diesel et les véhicules essence. Elle estime, en revanche, que la partie adverse ne disposait pas d'une base légale suffisante pour poursuivre l'objectif de réduction du « *black carbon* », à défaut de valeurs limites définies dans le COBRACE ou dans la directive 2008/50/CE.

L'objectif de réduction des concentrations des émissions de « *black carbon* » n'impose pas de fixer une valeur limite dans l'ordonnance. Le fait que le législateur bruxellois n'a pas jugé nécessaire de fixer de valeur limite spécifique pour le « *black carbon* » ne prive pas l'acte attaqué de base légale, cette question ayant déjà été tranchée ci-avant.

La seconde branche du quatrième moyen, dans la mesure où elle est recevable, n'est sur ce point pas fondée.

Quant à la capacité financière du destinataire de la mesure pour octroyer une dérogation à l'interdiction d'accès, organisée par le législateur, elle a été prise en compte par la Cour constitutionnelle, au même titre que d'autres garanties telles que la progressivité de l'interdiction, pour arriver à la conclusion qu'en atténuant les effets de celle-ci, le législateur avait ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général

de la protection de l'environnement et celui de la santé humaine et les intérêts privés des propriétaires des véhicules concernés par l'interdiction de circulation.

Il en découle qu'une éventuelle violation, par l'arrêté du 25 janvier 2018, tel que modifié par l'acte ici attaqué, du droit de propriété, serait conditionnée au constat que le gouvernement s'est abstenu de la possibilité de tenir compte de critères socio-économiques pour octroyer des dérogations à l'interdiction. Dès lors, l'intérêt de la partie requérante à soulever un tel moyen est conditionné à la démonstration qu'elle aurait pu bénéficier de pareilles dérogations si elles avaient été permises par le gouvernement, et donc, qu'elle dispose d'une capacité financière limitée. Cette démonstration ne ressortant pas des écrits de procédure déposés dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêté du 20 mai 2020 ici attaqué, la partie requérante n'a pas intérêt à la critique (selon laquelle le droit de propriété est violé en raison de ce que l'acte attaqué ne prévoit pas la possibilité d'octroyer des dérogations à l'interdiction d'accès en fonction de critères socio-économiques).

Quant à l'argument de la partie requérante selon lequel la Cour constitutionnelle s'est prononcée *in abstracto*, il n'est pas de nature à entacher la pertinence, en l'espèce, du raisonnement ci-avant développé.

Par ailleurs, dans son arrêt n° 43/2021, la Cour constitutionnelle a rejeté l'argument de la partie requérante selon lequel une interdiction de circulation serait nécessairement disproportionnée – et porterait ainsi atteinte au droit de propriété – dès lors que la qualité de l'air était déjà conforme aux valeurs limites de la directive 2008/50/CE avant l'adoption de l'interdiction critiquée :

« B.33. Si, comme il ressort des travaux préparatoires, les normes européennes de qualité de l'air n'ont plus été dépassées depuis 2014 (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, n° 1226/1, p. 3, et *ibid.*, n° 1226/4, p. 3), il n'en résulte pas pour autant que le législateur décrétal serait empêché de prendre des mesures supplémentaires pour réduire davantage encore les émissions atmosphériques nuisibles, d'autant que ces normes de qualité de l'air sont nettement moins strictes que les lignes directrices préconisées par l'Organisation mondiale de la santé pour la protection publique. Le législateur décrétal dispose d'une large autonomie dans les matières qui lui sont attribuées par la Constitution et par le législateur spécial en vertu de celle-ci. Cette autonomie permet aux régions de définir, si elles le souhaitent, une politique de protection de l'environnement plus ambitieuse que celle qui est fixée au niveau européen, sans qu'il ne soit, de ce fait, automatiquement porté atteinte au droit de propriété ».

Dans la mesure où elle est recevable, la seconde branche du quatrième moyen n'est également pas fondée.

Il s'ensuit que le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Demande de maintien des effets

Dès lors que les recours enrôlés sous les numéros A. 224.902/XV-3704 et A. 231.100/XV-4474 sont rejetés, il n'y a pas lieu d'examiner les demandes de maintien des effets introduites par la partie adverse dans le cadre de ces deux recours.

IX. Indemnité de procédure et dépens pour les deux recours

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros dans chacune des deux affaires.

Les recours étant rejetés, il y a lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie adverse, et de lui accorder celle-ci au montant de 1.400 euros.

X. Dépersonnalisation

Dans ses écrits de procédure propres à chaque recours, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

À l'audience du 21 juin 2022, la partie requérante a déclaré renoncer à cette demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les deux requêtes sont rejetées.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 1400 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 21 septembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Denis Delvax,
Caroline Hugé,

Le Greffier,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht