

Numéro du rôle : 6806
Arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, introduit par Lode Goukens.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 janvier 2018 et parvenue au greffe le 3 janvier 2018, Lode Goukens a introduit un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (publiée au *Moniteur belge* du 14 décembre 2017).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me L. Depré et Me J. Lebeer, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me I.-S. Brouhns, avocat au barreau de Bruxelles, a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 octobre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 novembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 novembre 2018.

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

II. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante affirme avoir un intérêt personnel à l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (ci-après : l'ordonnance du 7 décembre 2017), instaurant une zone de basses émissions qui l'empêcherait de rentrer dans Bruxelles avec sa voiture. La prolifération de zones de basses émissions complique les déplacements de personnes à moyens financiers limités, comme la partie requérante. Les transports en commun n'offrent pas une solution alternative efficace parce qu'ils prennent trop de temps et sont limités du point de vue des horaires.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste l'intérêt de la partie requérante, celle-ci n'apportant pas la preuve de ce qu'elle dispose d'un véhicule de l'année 2005. En outre, la partie requérante ne démontre pas pour quelle raison elle ne peut pas faire usage des possibilités de transport alternatives pour atteindre la Région de Bruxelles-Capitale, comme les transports en commun, les parkings de dissuasion, la voiture partagée ou un pass d'une journée d'accès à la zone de basses émissions.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate par ailleurs que le recours en annulation concerne uniquement les articles 3, 15 et 18 de l'ordonnance du 7 décembre 2017. La partie requérante ne conteste pas les autres éléments. Le recours doit donc être déclaré partiellement irrecevable.

A.2.1. Quant au fond, la partie requérante soutient premièrement que l'ordonnance attaquée s'octroie les compétences fédérales en matière de réglementation sur la circulation, parmi lesquelles le Code de la route, le certificat de conformité et le contrôle technique. En effet, elle prive sélectivement de l'accès à la voie publique des véhicules pourtant agréés techniquement sur la base de la réglementation fédérale.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que l'ordonnance du 7 décembre 2017 vise à améliorer la qualité de l'air et met également en œuvre les directives 2001/81/CE et 2008/50/CE. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a confirmé que la mise en place d'une zone de basses émissions peut être considérée comme un dispositif permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation routière en vue de la protection de l'environnement. Selon le Gouvernement, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que les régions peuvent arrêter des règlements complémentaires de circulation qui visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières, pour autant que ces règlements portent sur des matières qui relèvent des compétences des régions. La Région de Bruxelles-Capitale est donc compétente pour instaurer une zone de basses émissions sur la base de sa compétence en matière d'environnement. Le premier moyen est non fondé.

A.3.1. La partie requérante estime deuxièmement que la zone de basses émissions que l'ordonnance attaquée met en place en Région de Bruxelles-Capitale n'est pas une règle de circulation, mais un péage perçu en sus des accises, taxes et impôts du fédéral. Il s'agit donc d'une double imposition inconstitutionnelle.

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme qu'il faut établir une distinction entre la fiscalité sur les voitures et la fiscalité en matière d'environnement. L'État belge soumet la possession d'un véhicule à différents impôts : une taxe de mise en circulation, une taxe de circulation, une taxe complémentaire LPG ou une taxe de circulation complémentaire et des accises. Cette réglementation doit être distinguée de la réglementation en matière de fiscalité environnementale. Alors que la fiscalité sur les voitures est souvent réglée au niveau fédéral, la Région est compétente pour le service de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et pour la taxe de mise en circulation.

L'article 15 de l'ordonnance du 7 décembre 2017 prévoit une amende administrative d'un montant de 350 euros si quelqu'un pénètre dans la zone de basses émissions sans autorisation. Puisqu'il s'agit d'une amende administrative, l'on ne peut pas parler d'une double imposition. L'intervention de l'administration fiscale dans l'imposition des amendes administratives ne change rien au caractère répressif, et non fiscal, des amendes administratives. Le pass qui permet d'accéder à la zone de basses émissions pendant une journée n'est pas non plus un impôt, mais une redevance. La Région de Bruxelles-Capitale peut imposer des redevances dans le cadre de la réglementation de la zone de basses émissions dans le but de protéger l'environnement, de réduire les émissions et d'améliorer la qualité de l'air. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

A.4.1. Troisièmement, la partie requérante fait valoir que l'ordonnance du 7 décembre 2017 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la mise en place de la zone de basses émissions constitue une mesure discriminatoire qui bannit du centre-ville des personnes vulnérables financièrement qui roulent dans de vieilles voitures. L'ordonnance attaquée est également discriminatoire à l'égard de personnes souffrant d'un handicap parce que les conditions d'admission ne sont pas liées au handicap, mais au véhicule. L'on peut tout autant parler d'une discrimination indirecte sur la base de l'appartenance ethnique et du travail puisque les personnes les plus touchées seront les minorités, les travailleurs défavorisés et les indépendants. Pourtant, cette mesure n'est pas justifiable sur la base de résultats scientifiques.

A.4.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que l'ordonnance attaquée offre au Gouvernement le cadre législatif pour mettre en place la zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale, en ce compris les critères dont le Gouvernement doit tenir compte pour définir des dérogations à la limitation du droit d'accès à la zone de basses émissions. Les travaux préparatoires montrent clairement que les critères de distinction doivent tenir compte de la santé publique et de l'environnement, de la situation socio-économique des usagers de la route et de situations exceptionnelles. Au contraire de ce qu'affirme la partie requérante, des études scientifiques sur des zones de basses émissions déjà mises en place ont démontré qu'elles entraînent une baisse significative de la quantité de particules fines et d'azote et qu'elles ont un impact favorable sur bon nombre de problèmes de santé engendrés par le trafic.

La mise en place d'une ou de plusieurs zones de basses émissions est raisonnable et proportionnée puisqu'elle permet d'atteindre les objectifs visés et ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour réaliser ces objectifs. La zone de basses émissions vise à éloigner des véhicules polluants de la Région de

Bruxelles-Capitale et impose à cette fin des restrictions à des voitures, tout en incitant les citoyens à remplacer leurs véhicules trop polluants. Comme cela est impossible financièrement pour certains citoyens, l'ordonnance prévoit une instauration progressive de la zone de basses émissions. De plus, des dérogations ou dispenses peuvent être instaurées pour des groupes cibles subissant des charges disproportionnées du fait de la mise en place d'une zone de basses émissions. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, il n'est nullement question d'une discrimination fondée sur le patrimoine. Des personnes handicapées ne sont pas non plus victimes d'un traitement discriminatoire puisqu'une catégorie dérogatoire est prévue pour celles qui ont besoin d'un véhicule adapté. La partie requérante ne démontre pas la prétendue discrimination sur la base de l'appartenance ethnique ou du travail. Le troisième moyen n'est pas fondé.

A.5.1. Quatrièmement, la partie requérante fait valoir que la mesure attaquée relève d'une expropriation sans indemnité parce qu'après avoir favorisé les véhicules diesel pendant des années, les pouvoirs publics obligent maintenant les personnes à les revendre à prix cassés, alors qu'elles ne peuvent se permettre l'acquisition d'une nouvelle voiture. Pourtant, il n'est pas prouvé scientifiquement que les émissions des véhicules plus anciens sont supérieures à celles des véhicules neufs. De plus, la mesure attaquée n'établit aucune distinction en fonction du type de moteur. Les voitures diesel neuves de forte cylindrée sont autorisées à entrer dans la zone de basses émissions, alors que des voitures diesel anciennes dotées de moteurs beaucoup moins puissants en sont exclues.

A.5.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne que la mise en place d'une zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale impose seulement des restrictions à l'usage d'un véhicule, et n'est nullement constitutive d'une expropriation ou d'une violation du droit de propriété. Pour le cas où la Cour estimerait quand même que la mise en place d'une zone de basses émissions implique une limitation du droit de propriété, cette restriction apportée à l'exercice du droit d'usage se justifie sur la base de la protection de la santé publique et de l'environnement. Selon la Cour, une telle mesure ne doit pas nécessairement être indemnisée par les autorités publiques dans le cadre du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Les droits de la partie requérante ne sont effectivement pas restreints de façon déraisonnable. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

A.6.1. Cinquièmement, la partie requérante fait valoir que l'ordonnance attaquée entraîne une restriction au droit de libre circulation des personnes, des biens et des services dans l'Union européenne, et viole donc les articles 28, paragraphe 1, et 30 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La zone de basses émissions doit être assimilée à un péage inadmissible frappant des personnes à ressources limitées. Le correctif social qui serait prévu est insuffisant. De plus, l'on n'aperçoit pas clairement si ce correctif social s'appliquera uniquement aux habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, ou à tout citoyen de l'Union européenne.

A.6.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate que la partie requérante n'indique pas clairement en quoi l'ordonnance attaquée violerait le droit de libre circulation des personnes, des biens et des services dans l'Union européenne. En outre, la libre circulation n'est pas non plus absolue. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lui-même reconnaît la protection de la santé publique comme objectif légitime. De plus, les mesures et exceptions adoptées sont proportionnées aux objectifs poursuivis. Pour les personnes qui ne peuvent se prévaloir d'un motif d'exception, il existe d'autres possibilités de transport leur permettant d'éviter d'investir dans l'achat d'une nouvelle voiture. En marge d'une mise en place progressive de la zone de basses émissions, des mesures sont également prises pour stimuler des circuits urbains plus efficaces et l'utilisation des transports en commun, du vélo, de parkings en bordure de la zone et de la voiture partagée. Aucune distinction n'est par ailleurs établie entre Belges et citoyens de l'Union européenne. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

- B -

B.1. La partie requérante demande l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie » (ci-après : l'ordonnance du 7 décembre 2017).

B.2.1. L'ordonnance attaquée modifie l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 « portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie » (ci-après : le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie) afin de permettre la mise en place d'une ou de plusieurs zones permanentes de basses émissions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, p. 1).

B.2.2. L'article 3.1.1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, complété par l'article 2 de l'ordonnance attaquée, définit la notion de « zone de basses émissions » comme suit :

« 41° ‘ Zone de basses émissions (low emission zone : LEZ) ’ : zone au sens de l'article 2.63 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ».

L'article 2.63, précité, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 dispose :

« ‘ Zone de basses émissions ’, 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; le début de la zone est signalé par le signal F117 et la fin par le signal F118 ».

B.2.3. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées qu'en mettant en place une zone de basses émissions, le législateur ordonnancier bruxellois cherche à réduire les émissions de polluants de véhicules pour améliorer la qualité de l'air et protéger ainsi la santé publique et l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale. Selon le législateur ordonnancier, cette mesure de réduction des émissions s'inscrit dans le cadre des efforts nécessaires pour satisfaire aux normes de qualité de l'air qui découlent 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 (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, pp. 1-2).

B.2.4. Le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie prévoyait déjà précédemment la possibilité pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de définir des zones de basses émissions. L'ordonnance attaquée adapte ce cadre légal conformément au Plan régional air-climat-énergie, qui prévoit la mise en place d'une zone de basses émissions régionale permanente. L'ordonnance attaquée fixe non seulement le cadre pour instaurer une ou plusieurs zones de basses émissions permanentes, mais aussi les modalités du contrôle, de la surveillance et des sanctions des infractions (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, pp. 3-5).

Quant à la recevabilité du recours en annulation

B.3.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que le recours en annulation ne serait pas recevable parce qu'il n'est pas manifeste que la partie requérante serait propriétaire d'un véhicule visé par l'ordonnance attaquée. De plus, elle pourrait faire usage de possibilités de transport alternatives pour atteindre la Région de Bruxelles-Capitale.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.3. L'ordonnance attaquée ne spécifie pas quels véhicules n'auraient pas de droit d'accès à une zone de basses émissions. Il appartient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de limiter le droit d'accès des véhicules à une ou plusieurs zones de basses émissions permanentes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des émissions de polluants atmosphériques de ces véhicules et de prévoir, le cas échéant, des dérogations, conformément à l'article 3.2.16, § 2, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, remplacé par l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017.

B.3.4. À l'appui de son intérêt, la partie requérante fait valoir qu'elle se déplace avec une camionnette de l'année 2005, qui est peut-être visée par les dispositions attaquées, et que

financièrement, elle ne peut pas se permettre l'achat d'une nouvelle voiture. Elle aurait besoin de la voiture pour des déplacements dans la Région de Bruxelles-Capitale, où elle suit notamment une formation en cours du soir dans un établissement universitaire, ce qui implique des déplacements à des moments où les transports en commun n'offrent pas de solution. Elle démontre ainsi qu'elle pourrait être affectée directement et défavorablement par l'ordonnance du 7 décembre 2017, de sorte qu'elle justifie de l'intérêt requis.

B.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime par ailleurs qu'à la lumière des griefs invoqués par la partie requérante, le recours en annulation n'est recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre les articles 3, 15 et 18 de l'ordonnance du 7 décembre 2017.

B.4.2. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.

Il ressort de l'exposé des moyens que la critique de la partie requérante vise exclusivement, d'une part, l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, qui donne à la Région de Bruxelles-Capitale pour mission générale de définir une ou plusieurs zones de basses émissions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, les articles 15 et 18 de l'ordonnance du 7 décembre 2017, qui règlent la sanction en cas d'infraction à la réglementation relative à la zone de basses émissions, de sorte que la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.4.3. À supposer qu'au terme de son examen, la Cour estime un ou plusieurs moyens fondés, les autres dispositions attaquées pourraient toutefois être annulées si elles se révélaient indissociables des dispositions précitées.

B.5. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

En ce qui concerne la compétence d'instaurer une zone de basses émissions

B.6. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 3 de l'ordonnance attaquée, des règles qui déterminent les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions. Bien que la partie requérante ne précise pas quelles règles répartitrices de compétences seraient violées, il ressort de l'exposé des griefs qu'elle estime que la disposition attaquée porte atteinte à la compétence fédérale en matière de police générale de la circulation routière et en matière de prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.

B.7.1. L'article 3, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017 remplace l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie comme suit :

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

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

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

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

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

Le Gouvernement précise les conditions de l'enregistrement.

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

Le Gouvernement précise les conditions d'enregistrement.

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

B.7.2. Selon l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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 (§ 1er). 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. Celui-ci 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 et 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). De plus, le Gouvernement est chargé de régler l'enregistrement préalable des véhicules ayant accès à la ou aux zones de basses émissions (§ 3) et la possibilité lui est accordée d'établir un système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement (§ 5). Enfin, la disposition attaquée règle aussi le placement des signaux indiquant la ou les zones de basses émissions (§ 4).

B.8.1. Sur la base de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 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 [pour] la lutte contre le bruit ».

En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale.

B.8.2. La Région de Bruxelles-Capitale est donc compétente en matière de protection de l'environnement contre la pollution atmosphérique (CE, avis n° 52.007/VR/3/4 du 16 octobre 2012, *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, n° A-353/1, p. 191; avis n° 61.662/1 du 11 juillet 2017, *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, p. 40).

B.8.3. 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. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.9.1. L'autorité fédérale est compétente pour la police générale et la réglementation relative à la circulation et aux transports, et pour les prescriptions techniques en matière de moyens de communication et de 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 de réformes institutionnelles).

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.9.2. Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1er des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, relèvent des règles de la police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports.

B.9.3. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la police de la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires. Ces règlements complémentaires ont 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 contenir des règles de police générale.

B.9.4. Les règlements complémentaires de circulation routière relèvent de la compétence des régions. Ils doivent toutefois être pris dans le respect des compétences de l'autorité fédérale.

B.10.1. Comme il est dit en B.9, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en matière de protection de l'environnement contre la pollution atmosphérique. La mission confiée par le législateur ordonnancier bruxellois au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de définir une ou plusieurs zones de basses émissions, et de limiter le droit d'accès des véhicules à une ou plusieurs zones de basses émissions permanentes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des émissions de polluants atmosphériques de ces véhicules, a incontestablement pour but d'améliorer la qualité de l'air dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour définir une zone de basses émissions, le législateur ordonnancier se réfère à l'article 2.63 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique. Étant donné que la mission confiée au Gouvernement vise à adapter la réglementation générale sur la circulation aux circonstances locales et particulières en Région de Bruxelles-Capitale, la disposition attaquée doit être considérée comme une habilitation permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation (CE, avis n° 52.007/VR/3/4 du 16 octobre 2012, *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, n° A-353/1, p. 191; avis n° 61.662/1 du 11 juillet

2017, *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, pp. 40-41).

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.

B.11. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'accès temporaire à la zone de basses émissions moyennant paiement et l'amende administrative en cas d'infraction

B.12. Dans le deuxième moyen, la partie requérante soutient que la compétence octroyée au Gouvernement pour mettre en place un système d'accès temporaire à la zone de basses émissions moyennant paiement, ainsi que l'amende administrative imposée en cas d'infraction, doivent être considérées comme de nouveaux impôts frappant l'usage d'un véhicule, en sus des accises fédérales, taxes et impôts déjà appliqués, et conduisent ainsi à une double imposition interdite.

La partie requérante n'indique pas quelles dispositions constitutionnelles ou légales seraient violées par les dispositions attaquées. Il peut se déduire de l'exposé des griefs que la partie requérante fait probablement référence à l'article 170, § 2, de la Constitution, qui attribue aux régions une compétence fiscale propre, sous la réserve que la loi n'ait pas déterminé ou ne détermine pas ultérieurement les exceptions dont la nécessité est démontrée.

Le contrôle des dispositions attaquées au regard de la disposition constitutionnelle précitée exige d'examiner en premier lieu si le législateur ordonnancier a instauré de nouveaux impôts.

B.13.1. En vertu de l'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, 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. Le Gouvernement arrête les modalités de ce système et la procédure relative à la demande, à l'octroi et au paiement de cet accès temporaire payant, et fixe le cas échéant « le montant de la redevance qui est due pour cet accès ».

B.13.2. En soi, le fait que le législateur ordonnancier qualifie de « redevance » la contribution à payer pour bénéficier d'un accès temporaire à une zone de basses émissions ne suffit pas à conclure qu'il ne s'agit pas d'un impôt.

B.13.3. Pour qu'une perception puisse être qualifiée de redevance, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais il faut également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.13.4. Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit à propos du système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions moyennant paiement :

« Le présent amendement vise la création d'une base légale pour l'introduction d'un système de pass d'une journée permettant à des véhicules motorisés d'entrer dans la zone de basses émissions une ou plusieurs fois par an.

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 » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/2, p. 52).

B.13.5. Le système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions moyennant paiement doit permettre au redevable d'entrer temporairement dans la zone de basses émissions, même si son véhicule ne remplit pas les conditions en matière d'émissions de polluants atmosphériques. Cette redevance est justifiée par les frais particuliers de contrôle et de surveillance qu'implique la mise en place de zones de basses émissions, et par le fait que le système d'accès temporaire procure un avantage individuel au conducteur qui veut faire usage de son véhicule non conforme.

L'instauration d'un pass d'une journée moyennant paiement peut donc être considérée comme une redevance à condition qu'il existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

Le législateur ordonnancier a confié la fixation du montant du pass d'un jour au pouvoir exécutif. Il revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le contrôle du juge compétent, de faire usage de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 3.2.16, § 5, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie de manière conforme à la Constitution et de fixer un montant de la redevance qui est raisonnablement proportionné au coût ou à la valeur du service fourni.

B.14.1. Lorsqu'une infraction est commise à la réglementation relative à la ou aux zones de basses émissions, une amende administrative de 350 euros peut être imposée. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut toutefois prévoir des périodes de tolérance et des périodes transitoires.

B.14.2. 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, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017, dispose :

« § 1er. Une amende administrative est infligée pour toute infraction aux articles 3.2.16 à 3.2.27 et à leurs arrêtés d'exécution.

La période transitoire terminée, le montant de l'amende s'élève à 350 euros.

§ 2. Période de tolérance

Par dérogation au § 1er, 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.

L'introduction d'un recours ne suspend pas cette période de tolérance.

§ 3. Période transitoire

Par dérogation au § 1er, le Gouvernement est habilité à prévoir des périodes d'application transitoire. 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.

§ 4. Les redevables sont tenus de fournir verbalement ou par écrit, sur réquisition des fonctionnaires concernés par la législation relative aux zones de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale, tous renseignements qui leur sont réclamés aux fins de vérifier l'exacte perception des montants visés au § 1er à leur charge ou à charge de tiers. Tout refus de communiquer les renseignements demandés et toute communication de renseignements inexacts ou incomplets entraînent une amende administrative de 25 euros.

Ces renseignements doivent être fournis dans le mois de la demande de renseignements ou directement en cas de contrôle sur la voie publique. Le non-respect de cette obligation entraîne une amende administrative de 25 euros.

Tout renseignement inexact ou incomplet fourni lors d'un enregistrement relatif à la ou aux zones de basses émissions donnera lieu, le cas échéant, à une amende administrative de 25 euros.

§ 5. Par dérogation à l'article 3.4.2, les modalités des procédures d'amende et la procédure de recours sont celles déterminées par les articles 3.2.16 à 3.2.27 et le présent article.

§ 6. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement préalable à l'accès à la ou aux zones de basses émissions entraîne une amende administrative de 150 euros en dehors des périodes transitoires ».

B.14.3. L'article 18, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017 ajoute à l'article 29, § 2, de la loi relative à la police de la circulation routière un quatrième alinéa rédigé comme suit :

« L'infraction aux règlements visés à l'alinéa 1er afférente à une zone de basses émissions, telle que visée à l'article 2.63 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, n'est pas pénalement sanctionnée ».

B.14.4. Selon la partie requérante, l'amende administrative de 350 euros imposée le cas échéant en cas d'infraction à la réglementation relative à la zone de basses émissions serait en réalité un impôt sur l'usage d'un véhicule.

B.14.5. Une amende administrative est à distinguer d'un impôt. Cette distinction tient au caractère de sanction de l'amende administrative : un impôt est perçu sur le simple fait imposable qui, lorsqu'il se produit, ne doit pas en soi être répréhensible, tandis que la mesure prévue par l'article 15, attaqué, de l'ordonnance du 7 décembre 2017 réprime un manquement à une obligation. En outre, cette mesure ne vise pas en premier lieu à acquérir des moyens afin de couvrir une dépense d'intérêt général. Il ressort donc de la nature de la mesure attaquée qu'il ne s'agit pas d'un impôt.

B.15. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le droit de propriété

B.16.1. Dans le quatrième moyen, la partie requérante fait valoir que la mise en place d'une ou de plusieurs zones de basses émissions permanentes dans la Région de Bruxelles-Capitale viole le droit à la protection de la propriété, en ce qu'il s'agit en fait d'une expropriation sans indemnité.

B.16.2. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.16.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.

B.16.4. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1er, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).

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 1er 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 1er 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 ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, 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 ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3 \text{NO}_2$) 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 NO_2 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.

B.21. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination

B.22.1. Le troisième moyen est 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. De plus, la mesure attaquée serait constitutive d'une discrimination indirecte sur la base de l'appartenance ethnique et du travail puisque les personnes les plus touchées sont les minorités, les travailleurs défavorisés et les indépendants.

B.22.2. 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.

B.23. Comme il est dit en B.17.1, en mettant en place une ou plusieurs zones de basses émissions permanentes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, le législateur

ordonnancier cherche à réduire les émissions de polluants atmosphériques engendrées par le trafic, afin d'améliorer la qualité de l'air. Il poursuit donc un objectif légitime.

La restriction au droit d'accès de véhicules à la ou aux zones de basses émissions permanentes mises en place dans la Région de Bruxelles-Capitale est liée aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule à moteur (article 3.2.16, § 2, alinéa 1er, 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). À la lumière de l'objectif précité, le traitement identique de personnes, quelle que soit leur capacité financière, est objectif et pertinent.

B.24.1. Cependant, pour être en conformité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il faut qu'il existe également un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.24.2. La disposition attaquée 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. Dans une première phase, seuls les véhicules les plus polluants seront bannis conformément aux normes établies en la matière par la réglementation européenne.

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 :

« À 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).

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'acquiescer 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.

B.25. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la libre circulation

B.26.1. Le cinquième moyen est pris de la violation, par l'ordonnance attaquée, des articles 28, paragraphe 1, et 30 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La partie requérante reproche à l'ordonnance attaquée de restreindre la libre circulation des personnes, des biens et des services dans l'Union européenne, et d'instaurer un péage inadmissible.

B.26.2. Ni l'article 142 de la Constitution, ni la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'attribuent à la Cour la compétence d'examiner des dispositions législatives directement au regard de dispositions du droit international ou du droit de l'Union européenne. Partant, la Cour n'est pas compétente pour examiner directement les dispositions attaquées au regard des articles conventionnels mentionnés dans le moyen.

B.27. Le cinquième moyen n'est pas recevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 février 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen