



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.511/1
van 28 februari 2025

avis 77.511/1
du 28 février 2025

over

sur

een voorstel van ordonnantie 'tot
wijziging van de ordonnantie van
2 mei 2013 houdende het Brussels
Wetboek van Lucht, Klimaat en
Energiebeheersing teneinde
bepaalde voertuigen toe te laten in
de lage-emissiezone
tot 31 december 2026'
(*Parl.St. Br.Parl. 2024-2025,*
nr. A-79/1)

une proposition d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
2 mai 2013 portant le Code
bruxellois de l'Air, du Climat et de
la Maîtrise de l'Énergie en vue
d'autoriser, jusqu'au
31 décembre 2026, l'accès de
certains véhicules à la zone de
basses émissions'
(*Doc. Parl., Parl.Rég.Brux., 2024-*
2025, n°°A-79/1)

Op 21 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026’ (*Parl.St. Br.Parl. 2024-2025, nr. A-79/1*).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 25 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2025.

*

Le 21 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions’ (*Doc. Parl., Parl.Rég.Bru., 2024-2025, n°A-79/1*).

La proposition a été examinée par la première chambre le 25 février 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2025.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de volgende omstandigheid:

“L’urgence est requise en raison de l’application déjà actuelle de la nouvelle phase 2025 de mise en œuvre de la zone de basses émissions.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

3. Het om advies voorgelegde voorstel van ordonnantie strekt ertoe de zesde paragraaf van artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: BWLKE), te vervangen (artikel 2 van het voorstel). De uitwerking ervan is bepaald “met ingang van 1 januari 2025” (artikel 3).

Artikel 3.2.16, § 6, van het BWLKE werd ingevoegd bij artikel 2, 2°, van de ordonnantie van 17 oktober 2024 ‘dat ertoe strekt de uitvoeringsdatum van de volgende fase van de lage-emissiezone (LEZ) vast te stellen op 1 januari 2027’.¹ Met de invoeging van deze paragraaf beoogde de ordonnantiegever de inwerkintreding van de volgende fase van de lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die op grond van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 ‘betreffende het instellen van een lage-emissiezone’ (hierna: LEZ-besluit) normaliter op 1 januari 2025 zou vallen,² uit te stellen tot 1 januari 2027.³

Het was dus de bedoeling dat deze paragraaf de toegang tot de lage-emissiezone zou mogelijk maken van voertuigen die op grond van artikel 5, § 1, 2°, d), en § 2, 18°, van het LEZ-besluit wel nog toegang gehad zouden hebben daartoe in de fase die afliep op 31 december 2024, maar dat op grond van artikel 5, § 1, 3°, van het LEZ-besluit niet meer zouden hebben vanaf 1 januari 2025. Niettemin werd bij het aanduiden in het eerste lid van de nieuwe zesde paragraaf van artikel 3.2.16 van het BWLKE van de voertuigen waarvoor de toegang behouden bleef tot en met 31 december 2026, bij vergissing verwezen naar de voorwaarden die volgens het LEZ-besluit, dat ongewijzigd bleef, gelden vanaf 1 januari 2025 in plaats van naar de voorwaarden die op grond van dat besluit golden tot en met 31 december 2024. De tekst van het bij de ordonnantie van

¹ Het voorstel dat tot deze ordonnantie heeft geleid, werd niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, net zomin als de amendementen die tot de concrete formulering van artikel 2, 2°, daarvan hebben geleid.

² Zie in het bijzonder artikel 5, § 1, 3°, van het LEZ-besluit.

³ Zie zowel de toelichting bij het voorstel van ordonnantie zelf (*Parl.St. Br.Parl. 2024, nr. A-10/1, 2-6*), als de verantwoording bij het amendement nr. 8 dat tot de concrete formulering van het eerste lid van artikel 3.2.16, § 6, van het BWLKE heeft geleid (*Parl.St. Br.Parl. 2024, nr. A-10/2, 45*).

17 oktober 2024 ingevoegde artikel 3.2.16, § 6, van het BWLKE geeft dus niet op gepaste wijze uitdrukking aan de wil van de ordonnantiegever.

De gebrekkige juridische vormgeving van artikel 3.2.16, § 6, van het BWLKE, dat op 1 januari 2025 in werking is getreden en op basis waarvan naar het publiek gecommuniceerd werd dat de volgende fase van de lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd uitgesteld, werd in de loop van januari 2025 onder de aandacht gebracht in de pers en zodoende opgemerkt door de ordonnantiegever.⁴

Met het voorstel van ordonnantie willen de initiatiefnemers de rechtszekerheid herstellen door met uitwerking vanaf 1 januari 2025 artikel 3.2.16, § 6, van het BWLKE opnieuw te vervangen in een formulering die wel overeenstemt met de doelstellingen onderliggend aan de ordonnantie van 17 oktober 2024.

BEVOEGDHEID

4. Zowel artikel 3.2.16 van het BWLKE, in de versie zoals het werd vervangen bij ordonnantie van 7 december 2017,⁵ als het LEZ-besluit, werden door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, geacht te behoren tot de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake leefmilieu en inzake de regeling van aanvullende verkeersreglementen en geen inbreuk te maken op de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer en inzake de technische voorschriften voor de verkeers- en vervoersmiddelen.⁶

Ook het onderhavige voorstel van ordonnantie vindt in de vermelde gewestbevoegdheden zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag.

⁴ Zie bijv. de artikels van 16 januari 2025 op de websites van BX1 Médias de Bruxelles (“Des juristes pointent une erreur dans le report de la LEZ : ‘Des véhicules qui circulent actuellement sont toujours interdits’”, <https://bx1.be/categories/news/des-chercheurs-pointent-une-erreur-dans-le-report-de-la-lez-des-vehicules-qui-circulent-actuellement-sont-toujours-interdits/?theme=classic>), Bruzz (“Stadsbeweging Bral: ‘LEZ-uitstel juridisch op losse schroeven’”, <https://www.bruzz.be/actua/milieu/stadsbeweging-bral-lez-uitstel-staat-juridisch-op-losse-schroeven-2025-01-16>), De Morgen (“Moet de wet worden aangepast? Tienduizenden auto’s blijken onterecht ‘illegaal’ rond te rijden in Brusselse LEZ”, <https://www.demorgen.be/snelnieuws/moet-de-wet-worden-aangepast-tienduizenden-auto-s-blijken-onterecht-illegaal-rond-te-rijden-in-brusselse-lez~b131e9d7/>) en Le Soir (“Bruxelles : l’improbable imbroglio autour du report de la LEZ”, <https://www.lesoir.be/648845/article/2025-01-16/bruxelles-limprobable-imbroglio-autour-du-report-de-la-lez>).

⁵ Zie art. 3 van de ordonnantie van 7 december 2017 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ en adv.RvS 61.662/1 van 11 juli 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 7 december 2017, punt 4.1-4.2; zie ook adv.RvS 52.007/VR/3/4 van 16 oktober 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het BWLKE, opmerkingen bij Artikel 3.2.17.

⁶ Zie GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.6-B.11, respectievelijk RvS 21 september 2022, nr. 254.571, 27-37 en 129-133. Zie ook GwH 11 maart 2021, nr. 43/2021, B.11-B.18.

VORMVEREISTEN

5. Het voorstel van ordonnantie beoogt, zoals reeds het geval was voor de ordonnantie van 17 oktober 2024, om voor bepaalde voertuigen de criteria aan te passen op grond waarvan zij vanaf 1 januari 2025 al dan niet toegang hebben tot de Brusselse lage-emissiezone.

Deze criteria worden in hoofdzaak bepaald in artikel 5 van het LEZ-besluit, dat werd vervangen bij besluit van 30 juni 2022⁷ en nadien nog gewijzigd bij besluit van 14 maart 2024.⁸ De ontwerpen die hebben geleid tot de besluiten van 30 juni 2022 en 14 maart 2024 werden aangemeld bij de Europese Commissie met toepassing van artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

Hetzelfde had moeten gebeuren met het voorstel dat geleid heeft tot de ordonnantie van 17 oktober 2024, en dient dus nu nog te gebeuren met het onderhavige voorstel, dat immers de betrokken technische voorschriften op bepaalde vlakken wijzigt. Na die aanmelding zal het voorstel overigens pas kunnen worden aangenomen nadat de in artikel 6 van richtlijn (EU) 2015/1535 bepaalde wachttermijnen in acht werden genomen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Eén van de doelstellingen van het BWLKE is “de evaluatie en verbetering van de luchtkwaliteit [...] om de schadelijke gevolgen voor de gezondheid en het leefmilieu te voorkomen en te verminderen”.⁹ Naar luid van artikel 3.2.16, § 1 en § 2, eerste lid van het BWLKE bepaalt de regering één of meer lage-emissiezones die permanent van toepassing is (zijn) om de luchtkwaliteit te verbeteren en wordt de door de regering te bepalen beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot de lage-emissiezone(s) verbonden aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen van het gemotoriseerde voertuig. In uitvoering van deze bepaling heeft de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een permanente lage-emissiezone gecreëerd die van toepassing is op elk voertuig dat de openbare weg in deze zone gebruikt (artikel 4 van het LEZ-besluit).

⁷ Zie art. 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 juni 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone gericht op de invoering van de criteria voor 2025 – 2036’.

⁸ Zie art. 2 en 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 maart 2024 ‘tot wijziging, met het oog op het instellen van meer flexibiliteit voor mantelzorgers en personen met beperkte mobiliteit, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone’.

⁹ Art. 1.2.1, 7°, van het BWLKE.

Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, dat het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu tot de erin verankerde economische, sociale en culturele rechten rekent, bevat een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.¹⁰ Die verplichting onts zegt de overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.¹¹

Met het voorstel van ordonnantie wensen de initiatiefnemers de beleidskeuze te bevestigen van de ordonnantie van 17 oktober 2024 om de inwerkingtreding van de volgende fase van de lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die op grond van het LEZ-besluit normaliter op 1 januari 2025 zou vallen, uit te stellen tot 1 januari 2027. Het voorstel van ordonnantie strekt ook tot een betere uitwerking op technisch-juridisch vlak van de bij de ordonnantie van 17 oktober 2024 gemaakte beleidskeuze.

Zelfs wanneer men zich op het standpunt zou stellen dat het relevante tijdstip voor het beoordelen van de *standstill*-verplichting zich zou situeren bij de aanneming van de ordonnantie van 17 oktober 2024, mag, anders dan lijkt te worden aangevoerd in de toelichting bij het voorstel dat daartoe leidde,¹² uit het feit dat de uitgestelde beperkingen nog niet van toepassing waren, niet worden afgeleid dat er geen achteruitgang in het beschermingsniveau zou kunnen zijn. Teneinde de inachtneming van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting te toetsen, dient rekening te worden gehouden met de eventuele achteruitgang die zou worden waargenomen tussen het waarborgniveau dat werd geboden door de regelgeving vóór de wijzigingen en het waarborgniveau dat wordt geboden na diezelfde wijzigingen. Het bestaande waarborgniveau dat moet worden afgezet tegenover het waarborgniveau dat het voorgelegde voorstel biedt, is bepaald in artikel 5, § 1, van het LEZ-besluit dat een “zero-emissie transitie” invoert door het geleidelijk of gefaseerd verstrengen van de toegangscriteria voor de periode 2025-2035 om te komen tot een volledig verbod van diesel en benzine/CNG/LPG voor bepaalde categorieën van voertuigen.¹³ Door het uitstel van de inwerkingtreding van de volgende fase van de lage-emissiezone zorgt de ordonnantiegever voor een achteruitgang in de bescherming van het recht op bescherming van de gezondheid en het recht van de bescherming van een gezond leefmilieu.

¹⁰ Zie GwH 21 december 2023, nr. 177/2023, B.2.4; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3.

¹¹ GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.4; GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1.

¹² Zie *Parl.St.* Br.Parl. 2024, nr. A-10/1, 5: “De uitgestelde beperkingen waren nog niet van toepassing, waardoor *in werkelijkheid* geen stap terug wordt gezet in de beperking van de toegang tot de lage-emissiezone en de bescherming van een gezond leefmilieu.”

¹³ Zie adv.RvS 71.129/1 van 28 maart 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 30 juni 2022 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone gericht op de invoering van de criteria voor 202 – 2036’, opmerking 2.

Het strekt tot aanbeveling de toelichting van het voorstel aan te vullen met een beschrijving van de omvang van de achteruitgang die het voorstel bewerkstelligt, en, voor het geval er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande wetgeving, met een redelijke verantwoording daarvoor.¹⁴

6.2. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in ieder geval gehouden blijft om te voldoen aan de supranationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de luchtkwaliteit en de strijd tegen klimaatverandering, zoals die onder meer voortvloeien uit richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 ‘betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa’ en verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 ‘tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”)’.

Het strekt dan ook tot aanbeveling niet alleen te verantwoorden waarom de geplande fase met ingang van 2025 wordt uitgesteld, maar ook toe te lichten op welke manier de daarmee beoogde vooruitgang in de luchtkwaliteit en reductie van broeikasemissies alsnog bereikt kan worden met andere maatregelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. Zowel de ordonnantie van 17 oktober 2024 als het onderhavige voorstel van ordonnantie laten het LEZ-besluit ongewijzigd. De bedoeling van de initiatiefnemers is dan ook niet om in de regeling van de voorgestelde zesde paragraaf van artikel 3.2.16 van het BWLKE de toegang tot de lage-emissiezone in de periode van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2026 exhaustief te regelen, en om die regeling in de plaats te stellen van de volledige regeling voor die periode in het LEZ-besluit, maar enkel om voor een aantal voertuigen te bepalen dat zij bijkomend, dus naast de voertuigen die reeds toelating hebben op grond van het LEZ-besluit, toegelaten zijn om toegang te hebben tot de lage-emissiezone tot en met 31 december 2026. Zo wordt er in de artikelsgewijze toelichting van artikel 2 van het voorstel bijvoorbeeld gepreciseerd “dat de gemotoriseerde voertuigen waarvan de motor geen luchtverontreinigende stoffen uitstoot, zoals elektrische voertuigen en voertuigen die werken op waterstof, zonder beperking in de tijd en in overeenstemming met de tekst van het besluit van 25 januari 2018, toegelaten zijn om toegang te hebben tot de lage-emissiezone”.

Het invoegen van de woorden “, onder voorbehoud van de toepassing van paragraaf 6,” in het eerste lid van de tweede paragraaf van artikel 3.2.16 van het BWLKE, dat het bepalen van de beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot de lage-emissiezone nog steeds in beginsel toevertrouwt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij artikel 2, 1°, van de ordonnantie van 17 oktober 2024, beoogde hieraan uiting te geven.

¹⁴ Daarbij kan desgevallend geput worden uit de elementen die in dat verband reeds werden aangevoerd in de toelichting bij het voorstel dat tot de ordonnantie van 17 oktober 2024 heeft geleid.

Om interpretatieproblemen te vermijden en met het oog op de rechtszekerheid strekt het tot aanbeveling om dit ook tot uitdrukking te brengen in de voorgestelde zesde paragraaf van artikel 3.2.16 van het BWLKE zelf, door in de inleidende zin te bepalen dat “Naast de motorvoertuigen waarvoor de toegang tot de lage-emissiezone na 1 januari 2025 reeds toegelaten is op grond van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone, zijn toegelaten om toegang te hebben tot de lage-emissiezone tot en met 31 december 2026:”.

Artikel 3

8. De voorgestelde regeling werkt terug tot 1 januari 2025. De niet-retroactiviteit van wetkrachtige normen is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.¹⁵

In dit geval ligt de verantwoording van de retroactiviteit precies in het herstel van de rechtszekerheid die in het gedrang wordt gebracht doordat de huidige bewoordingen van artikel 3.2.16, § 6, eerste lid, van het BWLKE niet overeenstemmen met de regel die de ordonnantiegever daarmee wou uitdrukken en die aan de rechtzoekenden werd gecommuniceerd. Deze verantwoording lijkt op het eerste gezicht afdoende te zijn.

*

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par la circonstance suivante :

« L'urgence est requise en raison de l'application déjà actuelle de la nouvelle phase 2025 de mise en œuvre de la zone de basses émissions ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3. La proposition d'ordonnance soumise pour avis a pour objet de remplacer le paragraphe 6 de l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' (ci-après : COBRACE) (article 2 de la proposition). Cette ordonnance produit ses effets « le 1^{er} janvier 2025 » (article 3).

L'article 3.2.16, § 6, du COBRACE a été inséré par l'article 2^o, 2^o, de l'ordonnance du 17 octobre 2024 'visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1^{er} janvier 2027' ¹. En insérant ce paragraphe, le législateur régional bruxellois entendait reporter l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale qui, sur le fondement de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 'relatif à la création d'une zone de basses émissions' (ci-après : l'arrêté LEZ), était normalement prévue le 1^{er} janvier 2025 ², au 1^{er} janvier 2027 ³.

L'intention était donc que ce paragraphe permette l'accès à la zone de basses émissions de véhicules qui, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, 2^o, d), et § 2, 18^o, de l'arrêté LEZ, auraient bien encore pu y accéder dans la phase qui s'est terminée le 31 décembre 2024, mais qui, sur la base de l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté LEZ, n'y auraient plus eu accès à partir du 1^{er} janvier 2025. Néanmoins, dans le cadre de la désignation, à l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 6 de l'article 3.2.16 du COBRACE, des véhicules pour lesquels l'accès a été maintenu jusqu'au 31 décembre 2026 inclus, il a été erronément fait référence aux conditions qui, selon l'arrêté LEZ resté inchangé, s'appliquent à partir du 1^{er} janvier 2025 plutôt qu'aux conditions qui, en vertu de cet arrêté, s'appliquaient jusqu'au 31 décembre 2024 inclus. Le texte de l'article 3.2.16, § 6, du

¹ La proposition devenue cette ordonnance n'a pas été soumise pour avis au Conseil d'État, section de législation, pas plus que les amendements qui ont donné lieu à la formulation concrète de l'article 2, 2^o, de celle-ci.

² Voir plus particulièrement l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté LEZ.

³ Voir tant les développements de la proposition d'ordonnance proprement dite (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2024, n° A-10/1, pp. 2-6) que la justification de l'amendement n° 8 qui a donné lieu à la formulation concrète de l'alinéa 1^{er} de l'article 3.2.16, § 6, du COBRACE (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2024, n° A-10/2, p. 45).

COBRACE, inséré par l'ordonnance du 17 octobre 2024, ne traduit donc pas de manière adéquate la volonté du législateur régional bruxellois.

La concrétisation juridique lacunaire de l'article 3.2.16, § 6, du COBRACE, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et sur la base duquel il a été communiqué au public que la prochaine phase de la zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale a été reportée, a été mise en évidence dans la presse au cours du mois de janvier 2025 et a ainsi retenu l'attention du législateur régional bruxellois ⁴.

Par la proposition d'ordonnance, les auteurs veulent rétablir la sécurité juridique en remplaçant de nouveau, avec effet au 1^{er} janvier 2025, l'article 3.2.16, § 6, du COBRACE, dans une formulation qui est effectivement conforme aux objectifs sous-jacents de l'ordonnance du 17 octobre 2024.

COMPÉTENCE

4. La Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, section du contentieux administratif, avaient jugé que tant l'article 3.2.16 du COBRACE, dans la version telle qu'il a été remplacé par l'ordonnance du 7 décembre 2017 ⁵, que l'arrêté LEZ relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'environnement et en matière d'élaboration de règlements complémentaires de circulation, et n'empiètent pas 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 ⁶.

La proposition d'ordonnance à l'examen trouve également son fondement au regard de la répartition des compétences dans les compétences régionales précitées.

⁴ Voir par exemple les articles du 16 janvier 2025 sur les sites Internet de BX1 Médias de Bruxelles (« Des juristes pointent une erreur dans le report de la LEZ : 'Des véhicules qui circulent actuellement sont toujours interdits' », <https://bx1.be/categories/news/des-chercheurs-pointent-une-erreur-dans-le-report-de-la-lez-des-vehicules-qui-circulent-actuellement-sont-toujours-interdits/?theme=classic>), Bruzz (« Stadsbeweging Bral: 'LEZ-uitstel juridisch op losse schroeven' », <https://www.bruzz.be/actua/milieu/stadsbeweging-bral-lez-uitstel-staat-juridisch-op-losse-schroeven-2025-01-16>), De Morgen (« Moet de wet worden aangepast? Tienduizenden auto's blijken onterecht 'illegaal' rond te rijden in Brusselse LEZ », <https://www.demorgen.be/snelnieuws/moet-de-wet-worden-aangepast-tienduizenden-auto-s-blijken-onterecht-illegaal-rond-te-rijden-in-brusselse-lez~b131e9d7/>) et Le Soir (« Bruxelles : l'improbable imbroglio autour du report de la LEZ », <https://www.lesoir.be/648845/article/2025-01-16/bruxelles-limprobable-imbroglio-autour-du-report-de-la-lez>).

⁵ Voir l'article 3 de l'ordonnance du 7 décembre 2017 'modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' et l'avis C.E. 61.662/1 du 11 juillet 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 7 décembre 2017, points 4.1-4.2 ; voir également l'avis C.E. 52.007/VR/3/4 du 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le COBRACE, observations à propos de l'article 3.2.17.

⁶ Voir C.C., 28 février 2019, n° 37/2019, B.6-B.11, respectivement C.E., 21 septembre 2022, n° 254.571, pp. 27-37 et pp. 129-133. Voir aussi C.C., 11 mars 2021, n° 43/2021, B.11-B.18.

FORMALITÉS

5. La proposition d'ordonnance vise, comme c'était déjà le cas de l'ordonnance du 17 octobre 2024, à adapter pour certains véhicules les critères sur la base desquels ces véhicules ont accès ou non à la zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale à partir du 1^{er} janvier 2025.

Ces critères sont essentiellement déterminés à l'article 5 de l'arrêté LEZ, qui a été remplacé par l'arrêté du 30 juin 2022 ⁷ et a par la suite encore été modifié par l'arrêté du 14 mars 2024 ⁸. Les projets qui sont devenus les arrêtés des 30 juin 2022 et 14 mars 2024 ont été notifiés à la Commission européenne en application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Il aurait dû en être de même pour la proposition devenue l'ordonnance du 17 octobre 2024, et il devra donc présentement en être de même pour la proposition à l'examen, qui modifie en effet les prescriptions techniques concernées dans certains domaines. Après cette notification, la proposition ne pourra d'ailleurs être adoptée qu'après que les délais d'attente prévus à l'article 6 de la directive (UE) 2015/1535 auront été respectés.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cet effet, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain.

L'un des objectifs du COBRACE est « l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant [...] afin de prévenir et réduire les effets nocifs pour la santé et l'environnement » ⁹. Aux termes de l'article 3.2.16, § 1^{er} et § 2, alinéa 1^{er}, du COBRACE, le gouvernement définit une ou plusieurs zones de basses émissions applicable(s) de façon permanente afin d'améliorer la qualité de l'air et la restriction du droit d'accès des véhicules à la ou aux zones de basses émissions, à fixer par le gouvernement, est liée aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule à moteur. En exécution de cette disposition, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a

⁷ Voir l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juin 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions visant à introduire les critères pour la période 2025-2036'.

⁸ Voir les articles 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mars 2024 'modifiant, en vue d'introduire plus de flexibilité pour les aidants-proches et les personnes à mobilité réduite, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions'.

⁹ Article 1.2.1, 7°, du COBRACE.

créé une zone de basses émissions permanente qui s'applique à tout véhicule utilisant la voie publique dans ladite zone (article 4 de l'arrêté LEZ).

L'article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution, qui range le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain parmi les droits économiques, sociaux et culturels qu'il consacre, contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable¹⁰. Cette obligation ne prive toutefois pas l'autorité de son pouvoir d'appréciation quant à la manière la plus adéquate de garantir ce droit consacré par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution¹¹.

Par la proposition d'ordonnance, les auteurs souhaitent confirmer le choix politique de l'ordonnance du 17 octobre 2024 de reporter au 1^{er} janvier 2027 l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la zone de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale qui, en vertu de l'arrêté LEZ, était normalement prévue le 1^{er} janvier 2025. La proposition d'ordonnance vise également à mieux préciser sur les plans technique et juridique le choix politique opéré par l'ordonnance du 17 octobre 2024.

Même si l'on devait adopter le point de vue selon lequel le moment pertinent pour apprécier l'obligation de *standstill* se situerait lors de l'adoption de l'ordonnance du 17 octobre 2024, contrairement à ce que semblent alléguer les développements de la proposition devenue cette ordonnance¹², il ne peut se déduire du fait que les restrictions reportées n'étaient pas encore applicables qu'il ne pourrait y avoir un recul du niveau de protection. Pour contrôler le respect de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, il faut tenir compte de l'éventuel recul qui serait observé entre le niveau de garantie qui était offert par la réglementation avant les modifications et le niveau de garantie qui est offert après ces mêmes modifications. Le niveau de garantie existant, qui doit être distingué du niveau de garantie offert par la proposition à l'examen, est fixé à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté LEZ qui instaure une « transition zéro émission » en renforçant progressivement ou par phases les critères d'accès pour la période 2025-2035 pour arriver à une interdiction totale du diesel et de l'essence/CNG/LPG pour certaines catégories de véhicules¹³. En reportant l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la zone de faibles émissions, le législateur régional bruxellois réduit le niveau de protection du droit à la protection de la santé et du droit à la protection d'un environnement sain.

¹⁰ Voir C.C., 21 décembre 2023, n° 177/2023, B.2.4 ; C.C., 21 septembre 2023, n° 129/2023, B.12 ; C.C., 21 septembre 2023, n° 127/2023, B.5.3.

¹¹ C.C., 21 septembre 2023, n° 127/2023, B.5.4 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 125/2016, B.17.1.

¹² Voir *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2024, n° A-10/1, p. 5) : « Le régime de restriction postposé ne s'appliquait pas encore, de sorte qu'il n'est pas question d'un recul *effectif* du niveau de restriction d'accès à la zone de basses émissions et du niveau de protection d'un environnement sain ».

¹³ Voir l'avis C.E. 71.129/1 du 28 mars 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juin 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions visant à introduire les critères pour la période 2025-2036', observation 2.

Il est recommandé de compléter les développements de la proposition par une description de l'importance du recul qu'empporte la proposition et, dans l'hypothèse où il serait question d'un recul significatif par rapport à la législation existante, par une justification raisonnable à cet effet ¹⁴.

6.2. Il faut également tenir compte du fait que la Région de Bruxelles-Capitale reste en tout état de cause tenue de remplir les obligations supranationales du point de vue de la protection de la qualité de l'air et de la lutte contre le changement climatique, telles qu'elles découlent notamment de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 'concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe' et du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 'établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n^{os} 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »)'.

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

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Tant l'ordonnance du 17 octobre 2024 que la proposition d'ordonnance à l'examen laissent l'arrêté LEZ inchangé. L'intention des auteurs de la proposition n'est dès lors pas de régler de manière exhaustive dans le dispositif du paragraphe 6 proposé de l'article 3.2.16 du COBRACE l'accès à la zone de basses émissions dans la période du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2026 inclus, et de substituer ce dispositif au dispositif intégral pour cette période dans l'arrêté LEZ, mais uniquement de préciser pour un certain nombre de véhicules qu'ils seront également autorisés, donc en plus des véhicules qui sont déjà autorisés en vertu de l'arrêté LEZ, à accéder à la zone de basse émissions jusqu'au 31 décembre 2026 inclus. Ainsi, le commentaire des articles précise par exemple à propos de l'article 2 de la proposition « que les véhicules à moteur qui ont un moteur qui n'émet aucun polluant atmosphérique, tels que les véhicules électriques et les véhicules qui fonctionnent à l'hydrogène, sont autorisés à accéder à la zone de basses émissions sans aucune restriction temporelle, conformément au dispositif prévu dans l'arrêté du 25 janvier 2018 ».

L'insertion, par l'article 2, 1^o, de l'ordonnance du 17 octobre 2024, des mots « Sous réserve de l'application du paragraphe 6, » à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article 3.2.16 du COBRACE, qui confie encore toujours en principe au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de déterminer la restriction du droit d'accès des véhicules à la zone de basses émissions, visait à exprimer cette intention.

¹⁴ À cet effet, on peut s'inspirer, le cas échéant, des éléments qui ont déjà été invoqués à cet égard dans les développements de la proposition devenue l'ordonnance du 17 octobre 2024.

Afin d'éviter des problèmes d'interprétation et dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé d'exprimer également cette intention dans le paragraphe 6 proposé de l'article 3.2.16 du COBRACE même, en précisant dans la phrase introductive que « Outre les véhicules à moteur pour lesquels l'accès à la zone de basses émissions a déjà été autorisé après le 1^{er} janvier 2025 en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions, sont autorisés à accéder à la zone de basses émissions jusqu'au 31 décembre 2026 inclus : ».

Article 3

8. Le dispositif proposé rétroagit au 1^{er} janvier 2025. La non-rétroactivité des normes législatives est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ¹⁵.

En l'occurrence, la justification de la rétroactivité réside précisément dans le rétablissement de la sécurité juridique qui est compromise du fait que la formulation actuelle de l'article 3.2.16, § 6, alinéa 1^{er}, du COBRACE n'est pas conforme à la règle que le législateur régional bruxellois a ainsi voulu exprimer et qui a été communiquée aux justiciables. Cette justification paraît suffisante à première vue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.