

Les arrêts de la Cour constitutionnelle sur la zone de basses émissions à Bruxelles, en 2025

Jurisprudence en bref – Aménagement-Environnement (2026)

C.C., 11 décembre 2025, n°174/2025

C.C., 11 septembre 2025, n°115/2025

Zone de basses émissions – Droit à un environnement sain – Droit à la protection de la santé – Principe de standstill (article 23, alinéa 3, 2° et 4° de la Constitution) – Violation

Développement durable (article 7bis) – Générations futures – Importance de la trajectoire de réduction des émissions – Principe de proportionnalité – Mesure générale et non ciblée

Suspension – Risque de causer un préjudice grave difficilement réparable à la santé – Droit individuel à la jouissance d’un air sain

La Cour constitutionnelle admet les recours en suspension et en annulation de l’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2025, qui modifiait le calendrier de mise en œuvre de la zone de basses émissions en prolongeant de deux ans la possibilité, pour certains véhicules (principalement les diesel Euro 5, immatriculés entre janvier 2011 et août 2015, et les essence Euro 2, immatriculé entre janvier 1997 et fin de l’année 2000) de continuer à circuler dans la zone.

Elle suspend et ensuite annule l’ordonnance attaquée, au départ d’un moyen unique portant sur la violation de l’article 23 de la Constitution et de son principe de standstill.

Dans l’arrêt d’annulation, la Cour admet la violation du principe de standstill, à la suite d’un test classique en trois étapes.

Tout d’abord, elle observe que l’Ordonnance en cause réduit le degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain, au regard du niveau de protection acquis depuis l’entrée en vigueur de la phase 2025 de la zone de basses émissions. La volonté exprimée lors de l’adoption d’une autre ordonnance prise par le même législateur, en octobre 2024, mais dont le libellé technique était entaché d’erreur, ne peut remettre en cause cette entrée en vigueur. La zone de basses émissions fait partie des normes relatives à la qualité de l’air ambiant, qui elles-mêmes sont articulées à un contexte de droit européen et de recommandations de l’Organisation mondiale de la santé. Ce contexte est favorable à un effort continu et progressif à long terme, sur ces enjeux de la protection de l’air ambiant, et donc de la santé. La Cour inscrit aussi la zone de basses émissions dans le registre du développement durable (article 7 bis de la Constitution) et de la nécessité pour un gouvernement, en prévoyant des efforts continus, de tenir compte des conséquences de sa politique pour les générations futures, aussi en ce qui concerne le changement climatique. La Cour rappelle que la protection de l’environnement et de la santé relève d’une préoccupation sociale essentielle.

Ensuite, la Cour constitutionnelle décide que le recul causé est significatif, à la lumière de la revue de la littérature scientifique démontrant les effets de la pollution de l'air ambiant sur les personnes vulnérables, en particulier les enfants. Même un report de deux ans peut conduire à la dégradation grave d'un état de santé.

Enfin, elle estime que le recul significatif ainsi causé ne repose sur aucune justification qui parvienne à la convaincre (l'on peut donc en inférer que le recul significatif observé n'est pas raisonnablement justifié). Le législateur bruxellois ne démontre pas que les véhicules concernés sont détenus par les personnes les plus défavorisées sur le plan social, alors même que cette catégorie de pollution est précisément la plus vulnérable à la pollution de l'air et aux problèmes de santé qui en découlent. Fondamentalement, la Cour estime que la mesure législative est problématique par le constat que le report mis en place est général et non ciblé ; l'incidence de la modification proposée est disproportionnée (B.8.3). L'argument tiré de la protection des ménages à plus faibles revenus ne justifie pas le recul significatif du degré de protection du droit à la santé et du droit à un environnement sain qu'entraîne la mesure généralisée attaquée (B.8.4).

La demande de suspension avait aussi été entendue par la Cour, deux mois auparavant, en septembre 2025. Au motif, d'abord, que le moyen était sérieux, au vu notamment des obligations européennes de la Région en matière de protection de l'air ambiant, comme l'avait d'ailleurs déjà souligné le Conseil d'Etat dans son avis n°77.511/1 du 28 février 2025. Et en raison, ensuite, du risque de préjudice grave difficilement réparable encouru par l'une des parties requérantes, une personne mineure qui souffre d'asthme chronique et d'allergies, dont le rapport médical était annexé à la requête.

Le recours était porté par quatre associations poursuivant respectivement des objectifs de protection des droits humains, de l'air ambiant, d'une meilleure mobilité ou de fédération des maisons médicales et de collectifs de santé, ainsi que par un particulier, personne mineure.

Cette jurisprudence en deux temps, aux conséquences concrètes très importante vu les interdictions qui en découlent à propos de l'usage de certains véhicules, fera date sur la force reconnue au principe de standstill et à la nécessité de le prendre au sérieux. Une législation doit rester proportionnée dans ses effets, aussi lorsqu'il est question de la faire régresser.

Par son positionnement juridique, la Cour, sans surprise, confirme la montée en puissance de la protection juridique de l'air ambiant, au sein de l'Union européenne. Ceci en ce compris sur les zones de basses émissions, comme les plus hautes cours le décidèrent déjà en Allemagne (Cour administrative fédérale, 27 février 2018, BVerwG 7 C 30.17, ECLI:DE:BVerwG:2018:270218U7C30.17.0), et sur le respect des objectifs de protection de l'air ambiant (le Conseil d'Etat de France a prononcé plusieurs astreintes depuis 2017, jusqu'à la décision d'apaisement, suite au constat que les mesures avaient porté leurs fruits, par la décision n° 428409, association Les Amis de la Terre France et autres, du 25 avril 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:428409.20250425). L'on rappellera aussi que le contentieux sur les zones de basses émissions compte désormais, en Belgique, pas moins de quatre arrêts de la Cour constitutionnelle.

Cette nouvelle jurisprudence crée toutefois une nouvelle brèche, vers la consécration du droit à un air sain qui ne serait pas uniquement collectif mais aussi individuel.

En effet, dans son arrêt de suspension, la Cour accorde un poids décisif aux doléances d'une seule personne, *T.J.*, pour consacrer la nécessité de contrarier la mise en œuvre de l'ordonnance. Par contraste, les revendications d'un seul particulier, *J.P.*, n'avaient pas été admises en 2022 par la Cour de justice de l'Union européenne, certes dans un tout autre contexte juridique concernant le droit à réparation en cas de non-respect du droit dérivé européen. Il en était alors ressorti que, si les particuliers étaient bien invités à participer à la protection de l'air ambiant en saisissant la justice, les directives européennes n'avaient pas pour objet de leur conférer des droits (voy. D. Misonne, *Journal de droit européen*, 2023, à propos de CJUE, C-61/21, *J.P. c. Ministre de la transition écologique*, 22 décembre 2022).

Delphine Misonne, Maître de recherches au FNRS, professeure à l'UCLouvain