



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.249/VR/3
van 24 mei 2022

avis 71.249/VR/3
du 24 mai 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
'betreffende de verbetering
van de binnenluchtkwaliteit in
publiek toegankelijke gesloten
plaatsen'

un avant-projet de loi 'relatif à
l'amélioration de la qualité de
l'air intérieur dans les lieux
fermés accessibles au public'

Op 23 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in publiek toegankelijke gesloten plaatsen’.

Het voorontwerp is, wat betreft de bevoegdheid, door de verenigde kamers onderzocht op 5 mei 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Rein THIELEMANS, eerste auditeur, Jonas RIEMSLAGH, auditeur, en Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

Het voorontwerp is, voor het overige, door de derde kamer onderzocht op 10 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 mei 2022.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 23 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'relatif à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public'.

L'avant-projet a été examiné, en ce qui concerne la compétence, par les chambres réunies le 5 mai 2022. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section, Rein THIELEMANS, premier auditeur, Jonas RIEMSLAGH, auditeur, et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avant-projet a été examiné, pour le surplus, par la troisième chambre le 10 mai 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mai 2022.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet voorziet in een regeling tot verbetering van de binnenluchtkwaliteit in publiek toegankelijke gesloten plaatsen².

Hoofdstuk I van het voorontwerp bevat een inleidende bepaling en hoofdstuk II bevat definities en omschrijft de doelstelling van de aan te nemen wet.

Hoofdstuk III handelt over de normen voor binnenluchtkwaliteit. Het bepaalt, onverminderd de bepalingen door de Koning genomen ter uitvoering van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’, de norm niveau A en de norm niveau B, uitgedrukt in CO₂-concentratie of in een minimum debiet aan ventilatie (en luchtzuivering). Daarnaast wordt een delegatie verleend aan de Koning om, na advies van het interfederaal platform inzake de binnenluchtkwaliteit (zie artikel 12 van het voorontwerp) aanvullende normen te formuleren. Tevens wordt een delegatie aan de Koning verleend om de eisen en de bepalingsmethoden van de luchtzuiveringssystemen en van de ventilatiesystemen te bepalen.

Hoofdstuk IV, dat over de verplichtingen en verantwoordelijkheden handelt, bepaalt dat voor elke plaats dient te worden voldaan aan vijf verplichtingen, namelijk (1) het gebruik van een luchtkwaliteitsmeter, (2) het uitwerken van de risicoanalyse en (3), desgevallend, van een actieplan, (4) het aanvragen van een certificatie en het kenbaar maken van het label, alsook (5) het uitbaten van de plaats conform het label. De eerste drie verplichtingen treden in werking twaalf maanden na de inwerkingtreding van de aan te nemen wet (op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad), de vierde verplichting treedt in werking op 1 januari 2025 en de vijfde verplichting op de tiende dag na de bekendmaking van de aan te nemen wet (zie artikel 13 van het voorontwerp). De data van inwerkingtreding kunnen door de Koning worden gewijzigd. De Koning wordt gemachtigd om de kenmerken te bepalen van de plaatsen die aan de verplichtingen van de aan te nemen wet zijn onderworpen, alsook de voorwaarden voor het correcte gebruik van de luchtkwaliteitsmeters, de inhoud, de beschikbaarheid en de modaliteiten van de risicoanalyse en het actieplan, en de uitzonderingen op deze verplichtingen. Ook de verplichtingen van de eigenaar van de plaats en van de uitbater ervan worden geregeld.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Onder “plaats” wordt verstaan “publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond”. Vgl. de definities van “gesloten plaats” en “plaats toegankelijk voor het publiek” in artikel 2, 2° en 3°, van de wet van 22 december 2009 ‘betreffende een regeling voor rookvrije gesloten plaatsen en ter bescherming van de bevolking tegen tabaksrook’.

Hoofdstuk V heeft betrekking op de certificatie. De uitbater moet een aanvraag tot certificatie indienen. De certificeerder controleert de uitvoering van de eerste drie verplichtingen en de vijfde verplichting en stelt de effectieve prestaties vast. Hij bezorgt zijn analyse aan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD Volksgezondheid), die het label aflevert. De Koning wordt gemachtigd om de procedure voor de erkenning van de certificeerders te bepalen, evenals de voorwaarden voor deze erkenning. Tevens wordt hij gemachtigd om de minimale inhoud en de periodiciteit van de controles van de plaatsen te bepalen, alsook de manier om de resultaten aan de bevoegde overheid te communiceren, de methodologie en de modaliteiten van de certificatie, de inhoud van het label, de gefaseerde implementatie van het label, de plaatsing en het design van het label en de uitzonderingen op deze verplichtingen.

Hoofdstuk VI betreft de bescherming van persoonsgegevens. De Koning wordt gemachtigd om de rollen en verantwoordelijkheden te bepalen van de verschillende actoren inzake de behandeling van persoonsgegevens in het kader van de artikelen 5, 6 en 7. De gegevens worden beheerd in een geautomatiseerd gegevensbestand. De toezichthoudende inspecteurs en controleurs hebben toegang tot deze databank en de consultaties worden geregistreerd. De Koning bepaalt de bewaartermijn van de persoonsgegevens.

Hoofdstuk VII regelt de inspecties en de sancties. Het toezicht op de naleving van de aan te nemen wet en haar uitvoeringsbesluiten gebeurt door de contractuele en statutaire inspecteurs en controleurs van de inspectiedienst van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de FOD Volksgezondheid en door de door de Koning aangeduide sociaal inspecteurs. De eerstgenoemden beschikken over de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 11 en 11bis van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten' en het toezicht door de laatstgenoemden gebeurt overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek. Er wordt voorzien in strafbepalingen, enerzijds voor de overtredingen die worden vastgesteld door de eerstgenoemden (artikel 10, § 1, eerste en tweede lid) en anderzijds voor de overtredingen vastgesteld door laatstgenoemden (artikelen 10, § 2, en 11 van het voorontwerp, dat daartoe een hoofdstuk invoegt in het Sociaal Strafwetboek). De behandeling van de processen-verbaal wordt geregeld, evenals het opleggen en invorderen van een administratieve geldboete door een door de Koning aangewezen ambtenaar. De Koning wordt gemachtigd om de administratieve beroepsprocedure te regelen.

Hoofdstuk VIII richt het interfederaal platform inzake de binnenluchtkwaliteit op, dat onder meer beleidsadviezen verleent.

Hoofdstuk IX regelt de inwerkingtreding van de aan te nemen wet.

BEVOEGDHEID

A. Inleiding

3. De memorie van toelichting en de nota aan de Ministerraad bevatten geen toelichting omtrent de bevoegdheidsrechtelijke grondslagen voor de federale overheid voor de ontworpen regeling.

De gemachtigden verklaarden dat deze bevoegdheidsrechtelijke grondslagen moeten worden gezocht in de federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid, alsook in de federale bevoegdheid inzake bestuurlijke politie.

4. De aan te nemen wet is van toepassing op “plaatsen”, die bij artikel 2, 1°, van het voorontwerp worden gedefinieerd als een “publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond”. Artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp bevat de kernverplichtingen met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de luchtkwaliteit in die plaatsen. Bij artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp wordt de Koning gemachtigd om de kenmerken te bepalen van de plaatsen die zijn onderworpen aan de verplichtingen van de aan te nemen wet.

Op de vraag of dit impliceert dat de verplichtingen van de aan te nemen wet van toepassing zijn op alle “plaatsen” zoals gedefinieerd in artikel 2, 1°, dan wel of de Koning op grond van de voormelde delegatie kan bepalen welke plaatsen daadwerkelijk zijn onderworpen aan die verplichtingen, antwoordden de gemachtigden als volgt:

“Een plaats is elke publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond. Hiervoor gebruiken we dezelfde definitie als deze in de Rookwet van 22 december 2009. In de Wet zelf is het toepassingsgebied breed en transversaal opgevat.

Het voorontwerp van Wet voorziet een uitzondering in art. 5. De uitzonderingen zijn op dit moment niet heel precies afgelijnd, maar deze zijn bedoeld voor plaatsen die maar zeer uitzonderlijk worden gebruikt voor het ontvangen van publiek of die maar zeer kort of zeer beperkt in de tijd bezet worden door publiek. Een duidelijke wetenschappelijk onderbouwde definitie van deze uitzonderingen zal bepaald worden na advies van het binnenluchtkwaliteitsplatform, waar alle deelstaten in vertegenwoordigd zullen zijn.”

Uit dit antwoord lijkt te moeten worden afgeleid dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling erg ruim zal zijn, aangezien ze in beginsel geldt voor alle “plaatsen”, maar dat uitzonderingen op de toepasselijkheid van de betrokken verplichtingen kunnen worden vastgesteld op grond van de voormelde machtiging.

Dat spoort echter niet met hetgeen wordt uiteengezet in de nota aan de Ministerraad, namelijk:

“Het ontwerp is een generieke wet met als toepassingsgebied voor het publiek toegankelijk gesloten plaatsen, ongeacht de sector of het soort activiteit en het publiek dat op de plaatsen ontvangen wordt. Omwille van continuïteit van het beleid opgestart ten tijde van de pandemie en om de organisaties een duurzaam investeringsperspectief te verzekeren wordt qua toepassingsgebied gestart met de sectoren die vallen onder het toepassingsgebied

gevat in het KB maatregelen in het kader van het pandemiebesluit: de eet- en drankgelegenheden van de horecasector, met inbegrip van de discotheken en dancings, de inrichtingen van de sportieve sector, de inrichtingen behorende tot de cultuur- en evenementensector met inbegrip van de bioscopen. Dit zal bij een KB overlegd in de ministerraad vastgelegd worden. Dit KB zal al voorgelegd worden aan de federale IKW na de eerste lezing. Indien dit KB of het KB dat de concretisering van de instrumenten niet tijdig klaar is (en er dus geen garantie kan gegeven worden voor een overgang van 12 maanden voor de sectoren), dan zal de datum van inwerkingtreding uitgesteld worden.”

Deze uiteenzetting wekt dan weer de indruk dat de aan te nemen wet in een eerste fase slechts van toepassing zal zijn op bepaalde sectoren, namelijk de horecasector, met inbegrip van discotheken en dancings, inrichtingen van de sportieve sector en de inrichtingen behorende tot de cultuur- en evenementensector met inbegrip van bioscopen, en dat dit voorlopig beperkte toepassingsgebied bepaald wordt ter uitvoering van de voormelde machtiging aan de Koning. Dat zou dan impliceren dat de Koning wel degelijk het toepassingsgebied van de aan te nemen wet bepaalt. Zoals zal blijken uit wat volgt (opmerking 7.4), heeft dat gevolgen voor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de ontworpen regeling.

De delegatie vervat in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp kan evenwel ook in een andere zin worden begrepen, namelijk doordat ze de Koning machtigt om “kenmerken” te bepalen van alle “plaatsen” zoals gedefinieerd in artikel 2, 1°, van het voorontwerp. In dat geval rijst dan weer de vraag wat die “kenmerken” kunnen zijn en, meer bepaald, of ze andere eisen kunnen omvatten dan eisen inzake luchtkwaliteit. Dat is allicht niet de bedoeling, gelet op de in artikel 3 van het voorontwerp vermelde doelstelling, maar het kan beter worden verduidelijkt, onder meer omdat een ruimere draagwijdte ook tot een andere bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie zou kunnen leiden.

B. De federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid

5. Overeenkomstig artikel 3 van het voorontwerp bestaat de doelstelling van de aan te nemen wet erin “de binnenluchtkwaliteit in de plaatsen te karakteriseren en te verbeteren in het kader van een transversale bijdrage aan de volksgezondheid”. In de memorie van toelichting wordt een verband gelegd tussen het inademen van aerosolen en de besmetting met respiratoire virussen, enerzijds, en tussen een minder goede binnenluchtkwaliteit en gezondheidsklachten als ademhalingsproblemen, vermoeidheid, allergieën, irritatie van de slijmvliezen, irritatie van de ogen, hoofdpijn, duizeligheid en huidirritatie, en ook een aantal ziektes waaronder: astma (en astma-achtige symptomen), longkanker, hart- en vaatziekten (CVD) en chronische obstructieve longaandoeningen (COPD), (IAIACL 2011), anderzijds. Er wordt in de memorie van toelichting ook verwezen naar de zogenaamde *pandemic preparedness*, waarbij het in het voorontwerp geregelde label en de bijhorende databank het mogelijk zullen maken om tijdens een pandemie met een respiratoir virus de capaciteit van de publiek toegankelijke gesloten plaatsen gericht, ter uitvoering van de pandemiewet, te beperken in functie van wat op dat moment nodig is ter bestrijding van het virus. Ten slotte wordt gewag gemaakt van het belang van een goede luchtkwaliteit vanuit het perspectief van welbevinden, concentratie en productiviteit.

6. Er kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling betrekking heeft op de volksgezondheid.

Zoals onder meer is uiteengezet in advies 68.936/AV³ over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, beschikt de federale overheid over de residuaire bevoegdheid inzake het gezondheidsbeleid. Alle niet uitdrukkelijk aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden inzake het gezondheidsbeleid zijn bijgevolg tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren.⁴ Er moet dan ook worden nagegaan of het voorontwerp al dan niet een aangelegenheid regelt die behoort tot de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten, in het bijzonder de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg⁵ en de bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu.⁶ Tevens rijst de vraag of de gemeenschappen en de gewesten in het kader van hun andere materiële bevoegdheden gelijkaardige maatregelen zouden kunnen nemen en of dit dan de residuaire bevoegdheid van de federale overheid uitsluit. De federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid kan immers pas als bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het voorontwerp worden beschouwd in zoverre de gemeenschappen en gewesten niet bevoegd kunnen worden geacht.⁷

7.1. Wat betreft de vraag of de ontworpen aangelegenheid tot de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg moet worden gerekend, heeft de Raad van State het volgende uiteengezet in advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’:⁸

“10. Blijkens de tekst van artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet is de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid op het vlak van de preventieve bescherming van de gezondheid bovendien op drie manieren beperkt: het gaat enkel om de preventieve ‘gezondheidszorg’; binnen dat domein gaat het enkel om de ‘activiteiten en diensten’ die op dat vlak werkzaam zijn; de ‘nationale maatregelen inzake profylaxies’ zijn uitdrukkelijk uitgezonderd.

Het gebruik van de term ‘gezondheidszorg’ (in het Frans: ‘médecine’) wijst erop dat, in de zin van de bijzondere wet, een beleid bedoeld wordt dat nauw verbonden is met het voorkomen en het opsporen van bepaalde aandoeningen en ziektes, of dat via de

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 64 (opmerking 12).

⁴ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

⁵ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁶ Artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁷ Er kan alvast worden aangestipt dat de ontworpen regeling als dusdanig de binnenluchtkwaliteit in het algemeen beoogt en niet zozeer de gezondheidsrisico's die samenhangen met tabaksproducten. In dat laatste geval heeft het Grondwettelijk Hof geconcludeerd tot de bevoegdheid van de federale overheid betreffende de reglementering inzake levensmiddelen, op grond waarvan “de federale wetgever bevoegd is gebleven om een algemeen rookverbod op te leggen ten aanzien van gesloten plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn” (GwH 3 maart 2016, nr. 31/2016, B.3.2). Zie ook adv.RvS 63.918/VR van 5 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 21 december 2018 ‘houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1751/1, 35-36 (opmerkingen 3.2.2 tot 3.3).

⁸ *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 149-150 (opmerking 10). Naar deze adviesopmerking wordt ook verwezen in het voormelde advies 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 70-71 (opmerking 25.1).

gezondheidszorg wil bijdragen tot een verbetering van de gezondheid.⁹ Maatregelen die weliswaar in het algemeen kunnen bijdragen tot het voorkomen van ziektes of aandoeningen, of die een positieve invloed hebben op de gezondheid van het individu, maar die buiten de sfeer van de gezondheidszorg of de geneeskunde vallen, behoren niet tot het domein van de 'preventieve gezondheidszorg'.¹⁰

Voorts moet het gaan om een beleid dat gericht is op 'activiteiten en diensten'.^[11] Het valt op dat, wat de preventieve gezondheidszorg betreft, artikel 5, § 1, I, [eerste lid, 8°], van de bijzondere wet het niet heeft over het 'beleid' terzake – zoals in de meeste andere bepalingen van artikel 5, § 1 – , maar enkel over activiteiten en diensten.

Ten slotte bepaalt artikel 5, § 1, I, [tweede lid, 2°], dat de gemeenschappen, i.v.m. de preventieve gezondheidszorg, niet bevoegd zijn voor 'de nationale maatregelen inzake profylaxies'. Hiermee worden de verplichte inentingën bedoeld.¹² Opgemerkt moet worden dat de uitzondering geen betrekking heeft op facultatieve inentingën of vaccinaties, welke integendeel vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen.¹³

7.2. In een aantal adviezen heeft de Raad van State reeds geconcludeerd dat bepaalde regelingen buiten die gemeenschapsbevoegdheden vielen.

Dat was bijvoorbeeld het geval voor een regeling waarbij woningen en publiek toegankelijke gebouwen worden onderzocht en bepaalde maatregelen, waaronder saneringsmaatregelen tot een verbod van verdere bewoning of verder gebruik, worden genomen als bepaalde interventie- of richtwaarden worden overschreden, omdat een onvoldoende rechtstreekse band voorhanden is met ziektes of aandoeningen.¹⁴

Dat was eveneens het geval voor een reglementering van bepaalde inrichtingen met het oog op de preventie van de veteranenziekte, omdat die niet voldoende rechtstreeks de personen betreft die zouden kunnen besmet raken met de legionellabacterie.¹⁵

⁹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Aldus begrepen lijkt de preventieve gezondheidszorg, in de zin van de bijzondere wet, overeen te stemmen met wat in de memorie van toelichting bij het voorgelegde ontwerp wordt genoemd: "de ziektepreventie en ... dat deel van de gezondheidsbevordering dat zich binnen het domein van de gezondheidszorg situeert".

¹⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Rdpl. R.v.St., afd. wetg., advies 15.831/VR van 6 juni 1984, aangehaald, p. 2.

¹¹ Ingevolge de zesde staatshervorming zijn daar ook nog "initiatieven" bijgekomen in het huidige artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹² Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Verantwoording van een amendement van de regering, verslag van de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, *Parl.St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434-2, 125.

¹³ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Arbitragehof, 19 december 1991, nr. 40/91, overw. 7.B.

¹⁴ Adv.RvS 37.050/3 van 11 mei 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 'houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu', opmerkingen 3 en 4.

¹⁵ Adv.RvS 41.674/VR van 13 december 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 'betreffende de preventie van de veteranenziekte op publiek toegankelijke plaatsen'. Zie ook eerder al adv.RvS 37.048/3 van 11 mei 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het (bij het voormelde besluit opgeheven) besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 'betreffende het voorkomen van de veteranenziekte of legionellose op voor het publiek toegankelijke plaatsen'.

Ook voor een federale regeling inzake het manipuleren en bewaren van bepaalde poliovirussen werd vastgesteld dat het enkel gaat om een reglementering van instellingen en niet om maatregelen die rechtstreeks ingrijpen in concrete gevallen van infecties met een besmettelijke ziekte.¹⁶

Ten slotte heeft de Raad van State naar aanleiding van de maatregelen in de strijd tegen de COVID-19-pandemie herhaaldelijk aangestipt dat maatregelen die niet rechtstreeks gericht zijn tot personen met een (risico op een) infectie met een besmettelijke ziekte, maar op de bevolking in het algemeen, niet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg kunnen worden gerekend. Maatregelen die wel rechtstreeks te maken hebben met ziektes en aandoeningen moeten bovendien specifiek omschrijven op welke plaatsen en/of in welke omstandigheden ze worden opgelegd.¹⁷ Aan die voorwaarden was bijvoorbeeld voldaan voor het opleggen van een mondkemperplicht op het openbaar vervoer en in zorginstellingen, omdat het gaat om plaatsen waarvan het aannemelijk is dat bijzonder kwetsbare personen of personen die daarmee contact hebben er samenkomen, of om omstandigheden waarin het risico op besmetting duidelijk aanzienlijk hoger is.¹⁸

7.3. Het om advies voorgelegde voorontwerp bevat als dusdanig¹⁹ geen maatregelen die rechtstreeks gericht zijn tot personen met een (risico op een) infectie met een besmettelijke ziekte. Veeleer gaat het om maatregelen die gericht zijn tot de eigenaars en uitbaters van publiek toegankelijke gesloten plaatsen en die de bevolking in het algemeen aanbelangen, namelijk iedereen die al dan niet tijdelijk aanwezig is in deze plaatsen. Naast de algemene bevordering van de luchtkwaliteit in deze plaatsen en de positieve effecten ervan voor de volksgezondheid, kan de ontworpen regeling weliswaar tot gevolg hebben dat bepaalde besmettelijke ziekten minder gemakkelijk via aerosolen worden verspreid en daardoor worden voorkomen. Dat volstaat echter niet om te kunnen besluiten tot de bevoegdheid van de gemeenschappen ter zake. De ontworpen regeling maakt overigens geen onderscheid tussen plaatsen naargelang er al dan niet een hoger risico is op besmetting in de betrokken plaatsen.

Evenmin bevat het voorontwerp maatregelen die ingepast kunnen worden in andere gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg, dan de bevoegdheid inzake de voorkoming en de bestrijding van besmettelijke ziekten.

¹⁶ Adv.RvS 66.387/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2’.

¹⁷ Adv.RvS 68.338/3/AV van 12 januari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Dekrets vom 1. Juni 2004 zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention’, *Parl.St. Parl.D.Gem.* 2021-22, nr. 168/1, 27 (opmerking 4); adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021, *Parl.St. Kamer* 2020-21, nr. 55-1951/001, 73-74 (opmerking 27); adv.RvS 71.179/3 van 18 maart 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 7 april 2022 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2007 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2021-22, nr. B-109/1, 18 (opmerkingen 26 en 27).

¹⁸ Adv.RvS 71.318/3 van 11 april 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 22 april 2022 ‘betreffende de mondkemperplicht in het openbaar vervoer en in zorginstellingen’ (opmerking 5.2).

¹⁹ Zie evenwel het voorbehoud in opmerking 7.4 wat betreft de delegatie aan de Koning vervat in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling niet valt onder de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg.

7.4. Dat zou evenwel anders zijn indien de delegatie aan de Koning in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp ertoe zou leiden dat de ontworpen regeling enkel van toepassing zou worden op plaatsen waar bij uitstek een duidelijk en aanzienlijk verhoogd risico zou bestaan op de verspreiding van besmettelijke ziekten via aerosolen, zoals reeds is uiteengezet in opmerking 4. In dat geval zouden immers alsnog de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg worden betreden, tenzij indien een nauwere band met een andere federale bevoegdheidsgrond zou kunnen worden aangevoerd, die de Raad van State alvast niet ziet.

8.1. De gewestbevoegdheden inzake leefmilieu omvatten de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, onder meer van de lucht, tegen verontreiniging en aantasting.²⁰ De bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van de lucht omvat de bevoegdheid om maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen. Die bevoegdheid is niet beperkt tot vaste installaties, maar betreft elke uitstoot van onder meer broeikasgassen, ongeacht de oorsprong.²¹ De omstandigheid dat die maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan die gewestelijke bevoegdheid, aangezien het leefmilieubeleid ertoe strekt de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren.²²

8.2. In bepaalde adviezen heeft de Raad van State reeds geconcludeerd dat bepaalde regelingen buiten die gewestbevoegdheden vielen.

De in opmerking 7.2 reeds aangehaalde regeling waarbij woningen en publiek toegankelijke gebouwen worden onderzocht en bepaalde maatregelen, waaronder saneringsmaatregelen tot een verbod van verdere bewoning of verder gebruik, worden genomen als bepaalde interventie- of richtwaarden worden overschreden, viel volgens de Raad van State “in grote mate buiten de sfeer van de bescherming van het leefmilieu”,²³ omdat ze beoogde in te spelen op een aantal factoren die moeilijk tot het leefmilieu gerekend kunnen worden, bijvoorbeeld fysische factoren als temperatuur, tocht, ventilatie en vochtigheid, en biotische factoren.²⁴ De bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu werd wel bevestigd voor elektromagnetische straling en voor chemische factoren.²⁵

²⁰ Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

²¹ GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.4.4.

²² GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.4.2.

²³ Voor woningen kon wel worden gesteund op de bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting, maar aangezien de thans ontworpen regeling betrekking heeft op publiek toegankelijke ruimten en niet op woningen, is die gewestbevoegdheid hier irrelevant.

²⁴ Adv.RvS 37.050/3, opmerking 7.

²⁵ Adv.RvS 63.572/3 van 25 juni 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004 en tot opheffing van het ministerieel besluit van 16 maart 2006 tot vaststelling van het modelformulier en de procedure voor aanvragen van een onderzoek van het binnenmilieu’, opmerking 4.2.2.

In een andere vergelijkbare regeling met betrekking tot de waarborging en de verbetering van de luchtkwaliteit in gesloten lokalen (met inbegrip van woningen en met uitzondering van plaatsen waar werknemers worden tewerkgesteld) met het oog op het vermijden, voorkomen of verminderen van effecten op de gezondheid en op het leefmilieu, oordeelde de Raad van State dat de gewesten niet bevoegd zijn om “[*vertaling*] op algemene wijze maatregelen uit te vaardigen die ertoe strekken, met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid, de kwaliteit van de binnenlucht van gesloten plaatsen te regelen of specifiek de kwaliteit van de binnenlucht te regelen van gesloten plaatsen waarvoor ze geen bijzondere bevoegdheidsgrond kunnen aanvoeren”.²⁶

8.3. Het om advies voorgelegde voorontwerp beoogt op algemene wijze bij te dragen tot de bevordering van de luchtkwaliteit in publiek toegankelijke gesloten plaatsen. Maatregelen die enkel toepasselijk zijn in dergelijke plaatsen en niet in open lucht, en die bovendien gericht zijn op die aspecten van de luchtkwaliteit die verband houden met de volksgezondheid, veeleer dan met het leefmilieu, kunnen niet tot de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu worden gerekend.

De omstandigheid dat koolstofdioxide een chemische factor is inzake de luchtkwaliteit en geen biotische factor, doet geen afbreuk aan die vaststelling. Er kan immers worden aangenomen dat de concentratie van koolstofdioxide gehanteerd wordt als een maatstaf voor de voldoende ventilatie of luchtzuivering die het mogelijk maakt om onder meer het risico op besmetting met respiratoire aandoeningen via aerosolen te verlagen.

9. De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling kan worden ingepast in de federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid.

C. De federale bevoegdheid inzake bestuurlijke politie

10. De gemachtigden verwijzen als bevoegdheidsgrondslag voor het voorontwerp tevens naar de federale bevoegdheid inzake bestuurlijke politie. Die argumentatie kan echter niet worden bijgetreden, en wel om de volgende redenen.

11. In advies 68.936/AV heeft de Raad van State de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de wet van 14 augustus 2021 niet enkel gesitueerd in de federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid, maar ook in de federale bevoegdheid inzake de handhaving van de openbare orde, met name “de bevoegdheid inzake de openbare rust, veiligheid en gezondheid”.²⁷ De

²⁶ Adv.RvS 63.923/VR van 25 september 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 31 januari 2019 ‘relatif à la qualité de l’air intérieur’, *Parl.St. W.Parl.* 2018-19, nr. 1246/1, 15-17.

²⁷ Voetnoot 25 van het geciteerde advies: K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, p. 279 en v.

openbare orde wordt geacht ook te slaan op de gezondheid in de publieke ruimten, traditioneel omschreven als ‘de afwezigheid van ziekten of besmettingen’ in de publieke ruimten.^{28,29}

Uit de verwijzing naar artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet – waarvan melding wordt gemaakt in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, werd in hetzelfde advies afgeleid dat de federale politiebevoegdheid ruim moet worden geïnterpreteerd. Ze slaat immers op “de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen”. Uit artikel 135, § 2, tweede lid, 5°, blijkt dat die bevoegdheid ook betrekking heeft op “het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden”.³⁰

Anders dan het geval was voor de wet van 14 augustus 2021, kan de thans ontworpen regeling niet worden gekwalificeerd als een maatregel van bestuurlijke politie. Maatregelen van bestuurlijke politie kunnen weliswaar verscheidene concrete vormen aannemen, maar ze zijn wezenlijk onderscheiden van de doelstelling en de aard van de maatregelen die op grond van of krachtens de ontworpen regeling kunnen worden genomen. Waar (sanitaire) politiemaatregelen zijn bedoeld om de openbare gezondheid te handhaven, bijvoorbeeld in geval van een (ernstige dreiging van een) epidemie, regelt het voorontwerp de binnenluchtkwaliteit op een meer algemenere en permanente wijze, ongeacht de actuele gezondheidssituatie, en wordt bovendien niet enkel het beperken of voorkomen van ziekten of besmettingen beoogd.

Krachtens de wet van 14 augustus 2021 werd ook een regeling uitgevaardigd met betrekking tot de plaatsing van luchtkwaliteitsmeters in bepaalde publiek toegankelijke binnenruimten waarbij bepaalde streefwaarden moesten worden bereikt.³¹ Die regeling vertoont weliswaar gelijkenissen met de ontworpen regeling, maar ze hing samen met het voorhanden zijn van een epidemische noodsituatie waarbij het voldoen aan de erin vervatte eisen inzake luchtkwaliteit in welbepaalde soorten inrichtingen een voorwaarde was om meer beperkende politiemaatregelen niet te moeten ondergaan.

12. In de memorie van toelichting wordt ook gewag gemaakt van de *pandemic preparedness*, wat door de Wereldgezondheidsorganisatie wordt gedefinieerd als *a continuous process of planning, exercising, revising and translating into action national and sub-national pandemic preparedness and response plan*.³² Een dergelijke, ongetwijfeld legitieme bezorgdheid, kan evenwel geen afzonderlijke bevoegdheidsgrondslag inhouden voor de ontworpen regeling. Zoals de Raad van State al herhaaldelijk heeft uiteengezet, is elke overheid verantwoordelijk voor

²⁸ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Zie in die zin o.m. G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, p. 20; J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Brussel, BRUYLANT, 1956, p. 81, n° 64.

²⁹ Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 64 (opmerking 14).

³⁰ *Ibid.*, 64-65 (opmerking 15).

³¹ Namelijk het (inmiddels opgeheven) artikel 9 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 ‘houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken’.

³² <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/pandemic-preparedness>.

de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden.³³ Dat geldt ook voor de voorbereidingen ter zake. Ook in zoverre de *pandemic preparedness* in verband zou worden gebracht met de rol die de federale overheid kan spelen inzake de beleidscoördinatie in geval van een (sanitaire of andere) noodsituatie biedt dat geen bevoegdheidsgrondslag, gelet op de beperkte omvang van de coördinatiebevoegdheid.³⁴

D. De voorbehouden federale bevoegdheid inzake productnormen

13. Volledigheidshalve moet nog worden nagegaan of voor de ontworpen regeling niet ten dele kan worden gesteund op de voorbehouden federale bevoegdheid inzake productnormen,³⁵ meer bepaald wat betreft de delegaties aan de Koning in artikel 4, §§ 3 en 4, van het voorontwerp, in verband met de eisen en bepalingmethoden voor luchtzuiveringssystemen en ventilatiesystemen.

Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.³⁶⁻³⁷ Die federale bevoegdheid omvat niet de bevoegdheid om regels aan te nemen die het gebruik van producten regelen van zodra ze op de markt zijn gebracht, zoals regels met betrekking tot het gebruik van die luchtzuiveringssystemen en ventilatiesystemen. Daarvoor kan de federale overheid enkel optreden op grond van andere eigen bevoegdheden, waaronder de zo-even geschetste residuaire bevoegdheden inzake volksgezondheid.

Op de vraag of de beoogde regelingen betrekking hebben op het op de markt brengen, dan wel op het gebruik, antwoordden de gemachtigden als volgt:

“Inderdaad, er zijn voorwaarden voor het op de markt brengen van luchtzuiveringssystemen. Voor ventilatiesystemen kunnen er zijn voor de installatie. Daarnaast kunnen er voorwaarden bepaald worden om tijdens het gebruik ervoor te zorgen

³³ Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 61 (opmerking 10), met verdere verwijzingen.

³⁴ *Ibid.*, 79-81 (opmerkingen 43 tot 47). Zie ook adv.RvS 69.073/AV van 12 mei 2021 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, teneinde de federale overheid bevoegd te maken voor de coördinatie van crisissituaties in geval van een pandemie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1713/002.

³⁵ Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

³⁶ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het ministerieel besluit van 12 mei 2021 ‘houdende de voorlopige bepaling van de voorwaarden voor het op de markt brengen van luchtzuiveringssystemen in het kader van de bestrijding van SARS-CoV-2 buiten medische doeleinden’ en het ministerieel besluit van 9 maart 2022 ‘houdende de voorlopige bepaling van de voorwaarden voor het op de markt brengen van CO2-meters in het kader van de bestrijding van SARS-CoV-2’, waarvoor de rechtsgrond werd gezocht in artikel 5, § 3, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (zie daarover adv.RvS 69.030/3 van 23 maart 2021, respectievelijk adv.RvS 70.812/3 van 25 januari 2022 over de ontwerpen die tot die besluiten hebben geleid).

dat het performantieniveau van deze toestellen op peil blijft door het volgen van de vereisten in de technische handleiding.

Momenteel bestaat er voor luchtzuiveringssystemen al een ministerieel besluit van 12 mei 2021 waarin de minimale eisen opgenomen zijn voor het op de markt brengen van luchtzuiveringssystemen in de strijd tegen COVID. We willen deze bepalingen verduurzamen in een nieuw KB, waarbij niet enkel gekeken wordt naar het potentieel tegen virussen, maar eveneens gekeken wordt naar het potentieel tegen andere polluenten zoals bijvoorbeeld fijn stof. Het is de bedoeling dat een dergelijk KB zowel in uitvoering van dit voorontwerp genomen zou worden voor wat betreft de eisen rond het gebruik als in uitvoering van artikel 5 van de Wet op de productnormen van 21 december 1998 voor de eisen rond het op de markt brengen van deze toestellen.”

Indien het niet de bedoeling is om op grond van de ontworpen machtigingen regels vast te stellen met betrekking tot het op de markt brengen, maar wel met betrekking tot het gebruik van de betrokken luchtzuiveringssystemen en ventilatiesystemen, zal telkens moeten blijken dat die regels kunnen worden ingepast in de zo-even geschetste residuaire bevoegdheden inzake volksgezondheid.

E. Andere materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten

14. Het voorgaande neemt niet weg dat de gemeenschappen en gewesten binnen hun andere materiële bevoegdheden meer specifieke maatregelen zouden kunnen nemen die gelijkenissen vertonen met de ontworpen regeling, met het oog op de vrijwaring van de luchtkwaliteit in instellingen waarvoor zij bevoegd zijn. Zo kan men zich voorstellen dat de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake onderwijs een dergelijke regeling treffen voor lokalen van onderwijsinstellingen, met het oog op het verbeteren van de concentratie van leerlingen en studenten, dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake mobiliteit een dergelijke regeling treffen voor bussen en trams, met het oog op het comfort van de reizigers, of dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake huisvesting een dergelijke regeling treffen voor woningen, teneinde gezonde woonomstandigheden te vrijwaren. In advies 68.936/AV werd op gelijkaardige wijze de bevoegdheid erkend van de gemeenschappen en de gewesten om maatregelen ter bestrijding van een epidemische noodsituatie te nemen binnen de specifieke domeinen die tot hun eigen bevoegdheden behoren.³⁸

Daartoe is dan wel vereist dat er een duidelijk verband bestaat tussen de maatregelen en de betrokken materiële bevoegdheid. Dergelijke specifieke maatregelen die tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen of gewesten behoren, kunnen bovendien geen afbreuk doen aan de zo-even geschetste residuaire bevoegdheid van de federale overheid om algemeen opgevatte maatregelen te nemen inzake de binnenluchtkwaliteit, net zomin als aan de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg. Ten slotte moeten de gemeenschappen en de gewesten het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel in acht nemen bij het uitvaardigen van dergelijke specifieke maatregelen.

³⁸ Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 74 (opmerkingen 28 en 29).

F. Het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel

15. De ontworpen regeling moet, net als overigens de in opmerking 14 aangehaalde specifieke maatregelen van de gemeenschappen en de gewesten, voldoen aan het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyaliteit³⁹, houdt in dat elke wetgever erover moet waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.⁴⁰ De naleving van het evenredigheidsbeginsel is in deze aangelegenheid des te meer van belang daar de ontworpen regeling door haar algemene en transversale toepassingsgebied een beduidende weerslag kan hebben op domeinen die tot de bevoegdheid van andere overheden behoren.

Een verantwoorde uitoefening van de federale bevoegdheden, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, veronderstelt dat aan de beslissing van de federale overheid een zorgvuldige, op wetenschappelijke inzichten gebaseerde, afweging voorafgaat tussen enerzijds de redelijkerwijze te verwachten resultaten van de verbetering van de luchtkwaliteit voor de volksgezondheid en anderzijds de weerslag ervan op de beleidsdomeinen die aan de gemeenschappen en de gewesten toebehoren.⁴¹

15.1. Het algemene en transversale toepassingsgebied van de ontworpen regeling neemt niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten nog steeds bijkomende of strengere eisen kunnen uitvaardigen met betrekking tot de binnenluchtkwaliteit in plaatsen binnen het kader van hun materiële bevoegdheden, zoals uiteengezet in opmerking 14. Ook al beschikt de Raad van State niet over het vereiste feitelijke en wetenschappelijke inzicht ter zake, lijkt uit het betoog van de gemachtigden in opmerking 15.2 te kunnen worden afgeleid dat de eisen inzake CO₂-concentratie in artikel 4, § 1, van het voorontwerp, in lijn liggen met reeds bestaande regelgeving, ook indien die eisen nu een ruimer toepassingsgebied krijgen dan volgens die bestaande regelgeving.

Niettemin moet een voorbehoud worden geformuleerd wat betreft de delegatie aan de Koning in artikel 4, § 2, van het voorontwerp, om aanvullende normen te formuleren, alsook wat betreft de delegatie aan de Koning in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp, om de kenmerken te bepalen van de plaatsen die aan de verplichtingen van de aan te nemen wet zijn onderworpen, althans indien die laatste delegatie zo moet worden begrepen dat de Koning bijkomende verplichtingen met betrekking tot die plaatsen kan opleggen (zie daarover opmerking 4). De maatregelen die ter uitvoering van deze delegaties worden genomen zullen eveneens in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel.

³⁹ Het beginsel van de federale loyaliteit houdt voor elke overheid de verplichting in om bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren en de belangen van de andere entiteiten niet te schaden. De federale loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. (GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.11; zie ook J. VANPRAET, “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 53, nr. 75).

⁴⁰ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.15.

⁴¹ Vgl. adv. RvS 68.936/AV, *Parl. St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 75-76 (opmerking 33).

15.2. Wat betreft de wetenschappelijke inzichten waarop de ontworpen regeling is gesteund, verklaarden de gemachtigden het volgende:

“Daarnaast moet worden benadrukt dat de beslissing van de federale Staat wel degelijk steunt op een zorgvuldige, op wetenschappelijke inzichten gebaseerde, afweging tussen de redelijkerwijze te verwachten resultaten van de overwogen maatregel en de weerslag ervan op de verschillende beleidsdomeinen. Er moet worden herhaald dat de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden niet worden geraakt op een wijze die de uitoefening ervan onmogelijk of moeilijker maakt. Daarnaast werd wel degelijk een wetenschappelijke analyse uitgevoerd waaruit de meerwaarde en complementariteit van de in het wetsontwerp opgenomen maatregelen blijkt. Het Vlaams Binnenmilieubesluit legt inderdaad richt- en interventiewaarden vast met betrekking tot diverse factoren, waaronder CO₂. De Vlaamse richtwaarde voor CO₂ is < 500 ppm boven de buitenluchtconcentratie. Dit is dezelfde waarde als deze die in het voorontwerp van wet naar voor wordt geschoven onder het normniveau A: 900 ppm. Er kan immers worden uitgegaan van een buitenwaarde van 400 ppm CO₂. Het voorontwerp van wet voorziet dat als de CO₂-concentratie buiten hoger ligt dan 400 ppm, het verschil tussen de buitenwaarde en 400 ppm in rekening zal worden gebracht. Het voorontwerp van wet is in dit verband in lijn met zowel het Vlaams Binnenmilieubesluit als met de Codex Welzijn op het Werk.

Het voorontwerp van wet biedt eveneens de mogelijkheid om gebruik te maken van een debiet. Zo kan rechtszekerheid worden gegarandeerd aan uitbaters, installateurs, studiebureaus, enz. Het is immers moeilijk om vooraf een precieze CO₂-concentratie te garanderen op iedere plaats in een inrichting, maar er kunnen wel technieken in de inrichting worden toegepast zodat een bepaald debiet kan worden gegarandeerd.

Het federale voorontwerp van wet zal evenwel breder inzetbaar zijn en vertrekken vanuit een premisse dat in niet-industriële publieke lokalen waar men via een risicoanalyse de bronnen van binnenluchtverontreiniging mee in kaart brengt en aanpakt, vooral de binnenluchtverontreiniging door mensen belangrijk is.

De voorbije jaren is gebleken dat bestaande wetgeving, zoals het Vlaams Binnenmilieubesluit, te weinig effect heeft gehad op de binnenluchtkwaliteit in de publieke inrichtingen. Een reden hiervoor is ongetwijfeld dat binnenluchtkwaliteit niet kan worden aangevoeld door de aanwezige personen en dat er dus geen transparantie is, noch sociale controle is. Daarom is er nood aan een kader waarin een transparantieverplichting naar voor wordt geschoven. Deze transparantieverplichting wordt in het voorontwerp van wet geïntroduceerd via de luchtkwaliteitsmeter en via het systeem van certificering en de afgifte van labels. Dit objectiveert de situatie voor de aanwezige personen en zal aanleiding geven tot een overleg en al dan niet een bijsturing om een bepaald gewenst CO₂-niveau te bereiken.

Het federale voorontwerp is volledig complementair met het Vlaams Binnenmilieubesluit. Zo kunnen de bestaande structuren perfect verder werken op alle niveaus en kan de binnenluchtkwaliteit via richt- en interventiewaarden verder worden verfijnd.”

Ook al beschikt de Raad van State niet over het vereiste wetenschappelijk inzicht om de doelmatigheid van de in het voorontwerp gehanteerde eisen te beoordelen, toch moet worden vastgesteld dat de enige structurele in het voorontwerp vervatte wetenschappelijke onderbouw afkomstig is van het zogenaamde interfederaal platform inzake de binnenluchtkwaliteit, waarover in de nota aan de Ministerraad het volgende wordt uiteengezet:

“(…) Dit luchtkwaliteitsplatform wordt verankerd in de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu.

Het platform wordt samengesteld vanuit een quatro-helix perspectief uit: de federale en regionale deelstatelijke overheidsdiensten, de wetenschappelijke en onderzoeksinstituten (waaronder Sciensano, VITO, UGent, KULeuven, WTCB, ISSEP) die op dit terrein hun sporen verdiend hebben, de praktijkgerichte operatoren en de sectoren die deel uitmaken van de onderzoekssporen.

Het platform heeft als opdracht de kennis inzake binnenluchtkwaliteit te verbeteren, voorstellen te formuleren voor een toekomstgerichte wetenschappelijke en beleidsgerichte agenda op Belgisch en Europees niveau, de praktijkgerichte implementatie te verbeteren, de voorkoming van risicosituaties te ondersteunen en de bewustmaking bij professionals te vergroten.

Het bepalen van de precieze samenstelling en de opdrachten van dit platform, zal voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord.”

De gemachtigden verklaarden in dat verband ook nog dat:

“(…) moet worden benadrukt dat de federale overheid in het kader van de wet heeft voorzien in verscheidene vormen van betrokkenheid van de deelstaten welke werden opgenomen in een conceptnota en in de memorie van toelichting welke beide aan bod zijn gekomen in de interfederale interkabinettenwerkgroepen. Ook in de voorbereiding van dit ontwerp heeft er reeds veel overleg plaatsgevonden waardoor het project een hele evolutie gekend heeft op basis van de feedback van de deelstaten.

De deelstaten zullen in eerste instantie betrokken worden bij de implementatie van de wetgeving in de verschillende plaatsen. Dit zal gebeuren in overleg met de bevoegde deelstatelijke ministers en na goedkeuring in het OCC, zodat het beginsel van federale loyaliteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel gewaarborgd kan blijven.

Wat betreft dit interfederaal platform zal er een samenwerkingsakkoord worden afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten ter vaststelling van de modaliteiten zoals het beheer, het budget, de missie en de samenstelling. Aangezien het afsluiten van het samenwerkingsakkoord verscheidene jaren in beslag zal nemen, kan er niet worden gewacht op de sluiting van het samenwerkingsakkoord om de deelstaten bij de tenuitvoerlegging van de wet te betrekken en te raadplegen. Er zal dan ook in de tussentijd reeds een vorm van samenwerking en raadpleging plaatsvinden.”

Zoals wordt uiteengezet in opmerking 17, kan de eenzijdige federale regeling van een dergelijk interfederaal platform, vervat in artikel 12 van het voorontwerp, geen doorgang vinden in afwachting van een dergelijk samenwerkingsakkoord, tenzij indien die regeling op een louter facultatieve wijze zou worden geregeld. In elk geval is een wetenschappelijke onderbouw voor de ontworpen regeling en voor de uitvoeringsmaatregelen ervan belangrijk.

In zijn advies nr. 8794 van 6 september 2017 (“Binnenluchtkwaliteit in België”)⁴² heeft de Hoge Gezondheidsraad gepleit voor een “holistische geïntegreerde benadering” van de binnenluchtkwaliteit, waarbij aandacht wordt besteed aan microbiële en chemische verontreinigende stoffen, alsook aan radon. Zoals is uiteengezet in de opmerkingen 7.1, 7.2, 8.1 en 8.2, zou de regeling van de aanwezigheid van bepaalde van die stoffen in de binnenlucht tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten kunnen behoren, maar dat neemt niet weg dat de keuze om vooralsnog enkel de CO₂-concentratie te hanteren als maatstaf voor de

⁴² https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/hgr_8794_advies_iaq.pdf

binnenluchtkwaliteit en de te nemen maatregelen, alsook de keuze van de drempels die ter zake in artikel 4, § 1, van het voorontwerp worden gehanteerd, beter zouden moeten worden onderbouwd dan enkel met een verwijzing naar bestaande regelingen.

Bovendien zou een dergelijke wetenschappelijke onderbouwing ook voorhanden moeten zijn voor aanvullende normen en eisen die de Koning zou vaststellen ter uitvoering van de voormelde delegaties in artikel 4, § 2, en eventueel die in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp, zeker wanneer die andere aspecten van de binnenluchtkwaliteit zouden behelzen.

G. De erkenning van certificeerders

16. De regeling inzake de erkenning van de certificeerders in artikel 7, derde lid, van het voorontwerp vertoont gelijkenis met een vestigingsvoorwaarde, waarvoor in beginsel de gewesten bevoegd zijn (met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen)⁴³, maar overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Raad van State doet deze gewestelijke bevoegdheid geen afbreuk aan de bevoegdheid van de andere overheden, waaronder de federale overheid, om te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels in het kader van de uitoefening van de eigen bevoegdheden.⁴⁴

H. Het interfederaal platform inzake de binnenluchtkwaliteit

17. Artikel 12 van het voorontwerp bepaalt dat “[h]et interfederaal platform inzake de binnenluchtkwaliteit wordt opgericht om kennis van de binnenluchtkwaliteit te verbeteren, om de werkzaamheden ter verbetering en voorkoming van risicosituaties te ondersteunen en om, zowel op Belgisch als op internationaal niveau, beleidsadviezen te verschaffen”. Het advies van het interfederaal platform is vereist opdat de Koning krachtens artikel 4, § 2, van het voorontwerp aanvullende normen kan formuleren.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat een platform wordt beoogd “inzake de binnenluchtkwaliteit over alle bestuursniveaus en beleidsdomeinen en sectoren heen”. Het platform wordt “verankerd in de FOD Volksgezondheid” en de “gewesten en gemeenschappen stellen personeel ter beschikking van het platform”. Er wordt aangekondigd dat de “modaliteiten zoals het beheer, de missie, het budget en de samenstelling zullen bepaald worden in een samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten”.

⁴³ Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴⁴ Adv.RvS 61.347/VR/4 van 19 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 november 2017 ‘tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2616/001, 71 (opmerking 7 bij de bevoegdheid). Zie ook adv.RvS 64.906/1 van 7 januari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 november 2019 ‘houdende maatregelen betreffende het toezicht op (...) de diamantsector’, opmerking 4.

Zoals reeds is vermeld in opmerking 15.2, wordt in de nota aan de Ministerraad daarover nog het volgende uiteengezet

“Het platform wordt samengesteld vanuit een quatro-helix perspectief uit: de federale en regionale deelstatelijke overheidsdiensten, de wetenschappelijke en onderzoeksinstituten (waaronder Sciensano, VITO, UGent, KULeuven, WTCB, ISSEP) die op dit terrein hun sporen verdiend hebben, de praktijkgerichte operatoren en de sectoren die deel uitmaken van de onderzoekssporen.

(...)

Het bepalen van de precieze samenstelling en de opdrachten van dit platform, zal voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord.”

Gelet op het autonomiebeginsel kan de federale wetgever evenwel niet eenzijdig verplichten tot de participatie door de gemeenschappen en de gewesten of de instellingen die onder hun bevoegdheid vallen, aan een dergelijk interfederaal platform.⁴⁵ Evenmin kan de federale overheid de gemeenschappen en de gewesten verplichten om over te gaan tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarmee dat mogelijk wordt gemaakt. Zolang een dergelijk samenwerkingsakkoord niet is gesloten, kan de ontworpen bepaling in haar huidige vorm geen doorgang vinden.

De gemachtigden verklaarden in dat verband het volgende

“Het samenwerkingsakkoord is nog niet in de maak. De voorkeur van de federale regering is een interfederale instelling. Verder overleg met de deelstaten is gepland en op basis van dit overleg zal beslist worden of het een interfederale of federale instelling wordt.

Bovenvermelde zal een belangrijke invloed hebben op de huidige formulering van artikel 4 §2 van het voorontwerp van wet. De bepaling kan desgevallend gewijzigd worden door de verwijzing naar het platform te vervangen door een verwijzing naar een door de Koning erkend orgaan.

In het kader van de goede werking van het platform wordt in de wet, zoals aangehaald, beter voorzien in een delegatie aan de Koning.”

Het is mogelijk voor de federale overheid om te voorzien in een dergelijk platform met vertegenwoordigingen van overheidsdiensten en wetenschappelijke onderzoeksinstituten, zolang de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten en van de instellingen die onder hun bevoegdheid vallen, op een louter facultatieve wijze is geregeld, wat inhoudt dat de gemeenschappen en de gewesten vertegenwoordigers kunnen, maar niet moeten afvaardigen en dat hun afwezigheid geen gevolgen kan hebben voor de federale besluitvorming. In dat geval moet artikel 12 van het voorontwerp evenwel worden aangevuld met bepalingen over de samenstelling en de werkwijze van dat platform.

⁴⁵ Vgl. adv. RvS 52.711/3 van 8 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 maart 2014 ‘met betrekking tot de aanwijzing en de bevoegdheden van de personeelsleden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle belast met de nucleaire inspecties’, *Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2941/001, 33-34 (opmerking 16).

VORMVEREISTEN

18. Artikel 4, §§ 3 en 4, van het voorontwerp machtigt de Koning tot het bepalen van de eisen en de bepalingsmethoden van de luchtzuiveringssystemen en van de ventilatiesystemen.

Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 13, is het niet duidelijk of met deze delegaties regels worden beoogd met betrekking tot het op de markt brengen, dan wel met betrekking tot het gebruik van de betrokken luchtzuiveringssystemen en ventilatiesystemen. Aangezien de gemachtigden verklaarden dat regels worden beoogd met betrekking tot het gebruik, vallen de met deze delegatie beoogde regels nog steeds onder de term “technisch voorschrift” in de zin van artikel 1, lid 1, f), 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’, namelijk “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor (...) het gebruik in een lidstaat”. Onder “technische specificatie” wordt overeenkomstig artikel 1, lid 1, c), van dezelfde richtlijn verstaan “een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures”.

Hieruit vloeit voort dat de verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie, vervat in artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 geldt, alsook de verplichting om de goedkeuring van het technisch voorschrift drie maanden uit te stellen, overeenkomstig artikel 6 van dezelfde richtlijn.

Aangezien de ontworpen machtigingen zelf geen dergelijke technische voorschriften bevatten, is de aanmelding bij de Europese Commissie thans nog niet aan de orde, maar een dergelijke aanmelding zal wel moeten gebeuren voor de ontwerpen van beoogde uitvoeringsbesluiten, zowel ter uitvoering van het aan te nemen artikel 4, §§ 3 en 4, als van artikel 5 van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (zie daarover de verklaring van de gemachtigden in opmerking 13).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Draagwijdte van de ontworpen regeling

19. Het voorontwerp laat op diverse punten onduidelijkheid bestaan over de precieze draagwijdte van de ontworpen regeling. Er kan in het bijzonder worden gewezen op de volgende probleempunten.

19.1. Artikel 2, 1°, van het voorontwerp definieert het begrip “plaats” als een “publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond”. De

gemachtigden verklaarden hierover dat “dezelfde definitie [wordt gebruikt] als deze in de Rookwet van 22 december 2009. In de Wet zelf is het toepassingsgebied breed en transversaal opgevat”.⁴⁶

De vraag rijst echter onder meer hoe het begrip “plaats” moet worden toegepast wanneer één gebouw verscheidene ruimtes bevat die elk op zich eveneens zijn afgesloten door wanden en een plafond, zoals bijvoorbeeld een schoolgebouw met tientallen klaslokalen of een winkelcentrum met diverse winkelruimtes. Dit is van belang, onder meer omdat de verplichtingen vervat in artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp, zoals het gebruik van een luchtkwaliteitsmeter en het kenbaar maken van het label, gelden “[v]oor elke plaats”.⁴⁷

De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“De term ‘plaats’ is gedefinieerd in artikel 2 1° van het voorontwerp van wet als ‘publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond’.

Bijgevolg gelden alle kamers of lokalen in een gebouw als een aparte plaats voor zover ze:

- a. Afgesloten zijn van de omgeving door wanden en een plafond
- b. Publiek toegankelijk zijn.

Dit betekent dat in een school de verplichtingen gelden per klaslokaal. De luchtkwaliteit kan namelijk van lokaal tot lokaal verschillen in functie van de aanwezige voorzieningen voor ventilatie en/of luchtzuivering en de wijze waarop deze afgeregeld zijn voor het desbetreffende lokaal.

De certificeerder zal evenwel kennis moeten kunnen nemen van de ventilatie installatie in het ganse gebouw. Het bijregelen van de ventilatie in een niet-publiek toegankelijk lokaal kan een invloed hebben op de prestatie van een publiek toegankelijk lokaal. De certificeerder zal dit correct moeten kunnen inschatten. Daarnaast is voorzien dat de modaliteiten voor de plaatsing van het label door de Koning zal worden vastgelegd na een in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit. Dit is enerzijds voorzien om de optimale plaatsing te bepalen, maar anderzijds ook om in bepaalde situaties, zoals bv. wanneer er gebruik gemaakt wordt van een geïntegreerde computersturing in het gebouw, om dan het label toe te kennen voor een bepaald minimumniveau dat hiermee in alle lokalen kan worden behaald en dit kenbaar te maken bij de ingang van het gebouw.

Dit neemt evenwel niet weg dat de essentie van het voorontwerp blijft om de individuele lokalen te gaan certificeren, label en uit te rusten met een luchtkwaliteitsmeter.”

⁴⁶ Artikel 2, 2°, van de wet van 22 december 2009 ‘betreffende een regeling voor rookvrije plaatsen en ter bescherming van de bevolking tegen tabaksrook’ definieert het begrip “gesloten plaats” als “plaats door wanden afgesloten van de omgeving en voorzien van een plafond of zoldering”.

⁴⁷ Op dit vlak onderscheidt het voorliggende voorontwerp zich hoe dan ook van de door de gemachtigden aangehaalde wet van 22 december 2009, omdat die wet in essentie enkel een rookverbod oplegt, waarbij de kwalificatie van de onderscheiden gedeelten van een gesloten ruimte minder van belang is.

In elk geval moet rekening worden gehouden met de in opmerking 4 geschetste onduidelijkheid aangaande de machtiging aan de Koning in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp, om onder meer “de kernmerken van de plaatsen die aan de verplichtingen van de wet onderworpen zijn” te bepalen en met de noodzaak om die machtiging te verduidelijken.

19.2. Artikel 2, 4°, van het voorontwerp bevat een definitie van het begrip “verantwoordelijke” als “natuurlijke persoon, rechtspersoon, of overheidsinstantie”, maar het begrip “verantwoordelijke” wordt daarmee nog niet inhoudelijk gedefinieerd. Bovendien komt dat begrip verder in de tekst van het voorontwerp niet voor.

Artikel 6 van het voorontwerp bepaalt evenwel dat de “eigenaar” en de “uitbater” “verantwoordelijk” zijn voor bepaalde aspecten van de toepassing van de ontworpen regeling. De uitbater is verantwoordelijk “voor de toepassing van artikel 5 in de plaatsen”. Overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp moet de uitbater ook de aanvraag tot certificatie indienen. De enige verantwoordelijkheden die aan de eigenaar worden opgelegd zijn “het bepalen van de beschikbare debieten voor de ventilatie en de luchtzuivering en de uitbater hierover te informeren en de documentatie van de systemen ter beschikking te stellen”.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Dit artikel bevat de verplichting voor de verantwoordelijken van de plaatsen om de maatregelen uit te voeren.

De uitbater is de persoon die de leiding heeft over het ontvangen van de personen en de wijze waarop dit gebeurt. In het geval van de organisatie van een evenement zorgt de uitbater ervoor dat de nodige informatie uitgewisseld is en de nodige afspraken werden gemaakt.”

Het zijn dan ook bij uitstek de begrippen “eigenaar” en “uitbater” die moeten worden gedefinieerd, veeleer dan het begrip “verantwoordelijke”, mede gelet op het belang van de duidelijke onderlinge afbakening van hun zo-even geschetste verantwoordelijkheden en de strafrechtelijke gevolgen die eraan worden verbonden.

Specifiek wat betreft de eigenaar rijst de vraag of er zich geen omstandigheden kunnen voordoen waarbij hij de hem opgelegde verantwoordelijkheden niet zonder meer kan nakomen. Zo zal het “bepalen van de beschikbare debieten voor de ventilatie en de luchtzuivering” in bepaalde gevallen afhangen van de ventilatiesystemen of luchtzuiveringssystemen die door de uitbater worden geïnstalleerd of gebruikt⁴⁸, zonder dat zeker is of de eigenaar daarvan op hoogte is.

Ten slotte suggereert de zo-even aangehaalde passage uit de memorie van toelichting dat in de hypothese van een evenement dat wordt georganiseerd in een plaats die daartoe bijvoorbeeld wordt verhuurd door een gespecialiseerde onderneming, de organisator van het evenement moet worden beschouwd als de uitbater, waarop de in de artikelen 5 tot 7 van het voorontwerp vervatte verplichtingen rusten. Het is niet duidelijk of dat daadwerkelijk de bedoeling

⁴⁸ Zoals de gemachtigden uiteenzetten in opmerking 19.4.2, komen bijvoorbeeld ook mobiele luchtzuiveringssystemen in aanmerking voor de toepassing van de ontworpen regeling.

is van de stellers van het voorontwerp. Op zijn minst in de memorie van toelichting moet daarover duidelijkheid worden verschaft.

19.3. Artikel 2, 10°, van het voorontwerp definieert het begrip “soort activiteit” als “kenmerk van de activiteit die in de plaats plaatsvindt en die het risiconiveau bepaalt”, maar dat begrip wordt verder in de tekst van het voorontwerp niet gebruikt. Op het eerste gezicht kan deze definitie dan ook beter worden weggelaten, maar de vraag rijst wel of het de bedoeling was van de stellers van het voorontwerp om daarmee de zo-even reeds aangehaalde machtiging aan de Koning in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp (zie daarover opmerking 4), waar gewag wordt gemaakt van de “kenmerken” van de plaatsen, nader in te vullen. Dit moet eveneens worden verduidelijkt.

19.4.1. Hoofdstuk III van het voorontwerp betreft, luidens het opschrift ervan, “normen voor binnenluchtkwaliteit”. Dat hoofdstuk bestaat uit artikel 4, waarvan paragraaf 1 onder meer een “norm niveau A” en een “norm niveau B” definieert en dit “[o]nverminderd de bepalingen door de Koning genomen in uitvoering van de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”. De Koning kan krachtens paragraaf 2 ook aanvullende normen definiëren.

In de memorie van toelichting wordt over deze “normen” het volgende uiteengezet:

“In het kader hiervan voorziet de wet normen. Deze normen fungeren als een inspirerend handelingskader. Deze wet voorziet op het niveau van deze normen geen specifieke sanctionering en handhaving. Waar nu al de bepalingen van de Codex op het Welzijn op het Werk van toepassing zijn, blijven deze bepalingen en de bijhorende handhaving onverminderd van toepassing.”

De gemachtigden bevestigden dit en verklaarden het volgende:

“Deze normen zijn niet bindend via deze wet. De normen in deze wet zijn bedoeld om een richting aan te geven rond investering[en] wanneer men de binnenluchtkwaliteit wenst te verbeteren.”

Aangezien noch de normen op zichzelf, noch het gebruik of de vermelding van die normen aan enige voorwaarde, verplichting of beperking is onderworpen, lijken ze elke normatieve kracht te ontberen. De vraag rijst dan ook wat de bedoeling is van paragraaf 1 van artikel 4 van het voorontwerp, alsook van de ermee verband houdende paragrafen 3 en 4. Die vraag rijst eveneens voor de machtiging aan de Koning in paragraaf 2 om “aanvullende normen” te formuleren, waarmee allicht eveneens geen bindende rechtsregels worden beoogd. Niet-normatieve bepalingen horen alvast niet thuis in de ontworpen regeling.

Aangezien de in artikel 4, § 1, van het voorontwerp vervatte normen toch geen rechtsgevolgen doen ontstaan, is het overbodig en zelfs verwarrend om in het eerste en tweede lid telkens te bepalen dat die normen gelden “[o]nverminderd de bepalingen door de Koning genomen in uitvoering van de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”.

19.4.2. Dat is anders voor de “labels”, die in artikel 2, 6°, van het voorontwerp worden gedefinieerd als “informatie over een plaats die beschikbaar en/of publiek consulteerbaar is en die relevant is voor de beoordeling van de binnenluchtkwaliteit”.

De gemachtigden verklaarde dat de labels volledig losstaan van de zo-even besproken normen:

“Tussen de norm en het label is er geen link. Het is de bedoeling van het label om in een eerste instantie objectieve informatie weer te geven aan de eigenaar en aanwezige personen zoals de uitbater, de werknemers en de bezoekers. In tegenstelling tot andere parameters van een binnenruimte zoals temperatuur, verlichting en akoestiek, hebben mensen geen goede zintuigen om een goede ventilatie waar te nemen. Het label moet dus het onzichtbare zichtbaar maken. Hoe meer ventilatie eventueel aangevuld met luchtzuivering men voorziet des te meer het label zal wijzen op een goede luchtkwaliteit. Daarenboven is de luchtkwaliteit contextafhankelijk. In een zaal waar men rustig neerzit zal normniveau B een beter luchtkwaliteit met zich meebrengen dan dezelfde norm toegepast in een lokaal waar men zeer intensief bezig is en waardoor de concentratie aan bioeffluenten en fijn stof afkomstig van wrijving van kledij hoger zal liggen. Op termijn kan men effectief komen tot klassen of kleurcodes, maar dit zal niet in een eerste instantie het geval zijn.”

Met betrekking tot de labels worden in het voorontwerp wel degelijk verplichtingen opgelegd. Krachtens artikel 5, eerste lid, punt 4, van het voorontwerp moet voor elke plaats de certificatie worden aangevraagd overeenkomstig artikel 7 en moet het label kenbaar worden gemaakt. Artikel 5, eerste lid, punt 5, van het voorontwerp bevat de verplichting om “de plaats [uit te baten] conform het label”. Over die laatste verplichting verklaarden de gemachtigden het volgende:

“Tot slot is de verplichting uit 5, eerste lid, 5° bedoelt om de uitbaters ervan te weerhouden om bv. mobiele toestellen te huren, de certificatie van het lokaal te laten plaats vinden en nadien de toestellen terug weg te nemen. Met dit punt wordt bedoeld dat de uitbating van de ruimte moet gebeuren met minstens dezelfde of gelijkwaardige toestellen als diegene waarmee de certificatie heeft plaats gevonden zodat de consument niet misleid zou worden omdat een betere binnenluchtkwaliteit wordt aangekondigd dan het niveau dat nog effectief gehaald kan worden.”

Het zou de rechtszekerheid ten goede komen indien de door de gemachtigden geschetste draagwijdte meer uitdrukkelijk uit de tekst van het voorontwerp zou blijken.

19.5. Artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp bevat voorts nog de volgende verplichtingen:

“2. het uitwerken van de risicoanalyse;

3. indien de risicoanalyse de noodzaak tot acties aan het licht brengt, het uitwerken van het actieplan”.

De begrippen “risicoanalyse” en “actieplan” worden niet gedefinieerd in het voorontwerp. Artikel 5, derde lid, van het voorontwerp machtigt de Koning wel om “de modaliteiten van de risicoanalyse en het actieplan” te bepalen. Die machtiging lijkt niet dermate ruim te kunnen worden geïnterpreteerd dat zij de Koning toelaat om op die wijze nieuwe verplichtingen op te leggen, nu die verplichtingen niet blijken uit enige omschrijving van de begrippen “risicoanalyse” en “actieplan”. Zo kan die machtiging op zich niet zo worden begrepen dat de Koning de verplichting zou kunnen invoeren om het uitgewerkte actieplan daadwerkelijk uit te voeren. Het is in die lezing, mede gelet op hetgeen wordt uiteengezet in opmerking 20, dat de Raad van State het voorontwerp heeft onderzocht.

19.6. Artikel 7 van het voorontwerp regelt de certificatie.

Gelet op de machtiging aan de Koning om onder meer de voorwaarden en de procedure voor de erkenning van de certificeerders te regelen, lijkt het de bedoeling dat de certificatie gebeurt door private partijen. Bij gebrek aan enige regeling kunnen de certificeerders de prijs voor hun prestaties vrij bepalen. Noch het voorontwerp, noch de memorie van toelichting bevat hieromtrent enige bepaling of toelichting. Indien het de bedoeling zou zijn om daarover nadere regels vast te stellen zou de Koning ook moeten worden gemachtigd om nadere regels te bepalen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de certificeerders hun analyses verrichten.

Het label zelf wordt afgeleverd door de FOD Volksgezondheid, die daarvoor als “de bevoegde overheid” wordt aangewezen bij artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp. Bij gebrek aan enige wettelijke grondslag voor een vergoeding van de aanvrager van de certificatie in de vorm van een retributie, moet ervan worden uitgegaan dat er geen vergoeding verschuldigd is voor het label. Indien de stellers van het voorontwerp dat anders zien, moet er, gelet op het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 173 van de Grondwet, uitdrukkelijk worden voorzien in de mogelijkheid van een dergelijke retributie.

Ten slotte is het onduidelijk of, en zo ja in welke mate, de FOD Volksgezondheid nog over enige beoordelingsbevoegdheid beschikt voor het afleveren van de labels. Indien dat de bedoeling is wordt dit beter uitdrukkelijk geregeld.

19.7. Het voorontwerp bevat verscheidene machtigingen aan de Koning waarvan de precieze draagwijdte niet altijd duidelijk is. Nochtans moet, overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet, een machtiging uitdrukkelijk en bijgevolg ondubbelzinnig zijn.

19.7.1. Artikel 4, § 2, van het voorontwerp kent de Koning de bevoegdheid toe om “aanvullende normen [te] formuleren”. Onder voorbehoud van wat in opmerking 17 is uiteengezet over het interfederaal platform (dat een advies zou moeten geven over deze aanvullende normen) en van wat in opmerking 19.4.1 is uiteengezet aangaande het normatieve karakter van de beoogde rechtsregels, moet worden gepreciseerd op welke elementen die aanvullende normen betrekking kunnen hebben.

19.7.2. Het is niet duidelijk wat “de eisen en de bepalingsmethoden van de luchtzuiveringssystemen” en “de eisen (...) en de bepalingsmethoden van de ventilatiesystemen”

zijn die door de Koning kunnen worden bepaald op grond van artikel 4, §§ 3 en 4, van het voorontwerp.

Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 13, antwoordden de gemachtigden bevestigend op de vraag of het de bedoeling is om op grond van die delegaties voorwaarden vast te stellen die vervuld moeten zijn om de systemen te kunnen gebruiken om te voldoen aan de verplichtingen bepaald bij artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp. Onder voorbehoud van wat in opmerking 19.4.1 is uiteengezet aangaande het normatieve karakter van de beoogde rechtsregels, moet in de ontworpen delegaties worden verduidelijkt waartoe de eisen en bepalingsmethoden dienen, zoals bijvoorbeeld als voorwaarde voor het gebruik van de systemen om te voldoen aan de verplichtingen bedoeld in artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp.

19.7.3. Evenmin is duidelijk wat precies wordt bedoeld met “de gefaseerde implementatie van het label”, waarvan gewag wordt gemaakt in de machtigingen aan de Koning in artikel 7, derde lid, van het voorontwerp. Zo rijst de vraag in welke mate die machtiging iets toevoegt aan enerzijds de overige machtigingen in het voorontwerp (bijvoorbeeld in artikel 5, tweede lid) en anderzijds de gefaseerde inwerkingtreding van de aan te nemen wet, zoals geregeld in artikel 13.

19.8. Uit al het voorgaande volgt dat de ontworpen regeling aan een grondig bijkomend onderzoek moet worden onderworpen. Het voorontwerp moet op diverse punten worden aangepast of aangevuld of minstens worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Het is onder dat belangrijke voorbehoud dat de Raad van State het voorontwerp verder onderzoekt.

B. Toetsing aan grondrechten

20. De verplichtingen die de ontworpen regeling met zich meebrengt voor de uitbaters van plaatsen komen erop neer dat ze er een luchtkwaliteitsmeter moeten gebruiken, een risicoanalyse en desgevallend een actieplan moeten uitwerken, de certificatie moeten aanvragen, het afgeleverde label kenbaar moeten maken en de plaats moeten uitbaten op een wijze die overeenstemt met de omstandigheden op basis waarvan het label is toegekend. Met het bekomen van de certificatie kunnen bepaalde kosten gepaard gaan, maar het uitvoeren van het actieplan is niet verplicht. De rechtstreekse impact van de ontworpen regeling op de grondrechten van de uitbaters is dan ook veeleer beperkt. Zo wordt niet voorzien in de verplichte sluiting van of een beperking van het aantal aanwezigen in plaatsen die een bepaalde norm niet halen.

Dat neemt niet weg dat de ontworpen regeling op onrechtstreekse wijze op gespannen voet zou kunnen staan met bepaalde grondrechten zoals de ondernemingsvrijheid⁴⁹ en het recht op eigendom,⁵⁰ bijvoorbeeld indien de verplichtingen in de praktijk dermate zwaar zouden blijken te zijn dat zij het uitbaten van bepaalde plaatsen op onevenredige wijze bemoeilijken. Dat kan evenwel pas op sluitende wijze worden beoordeeld naar aanleiding van de uitwerking van de

⁴⁹ Artikel II.3 van het Wetboek van Economisch Recht.

⁵⁰ Artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens.

uitvoeringsbesluiten van de ontworpen regeling, mede gelet op de in opmerking 19 uiteengezette onduidelijkheden aangaande de draagwijdte van de ontworpen regeling en van de erin vervatte machtigingen.

C. Verwerking van persoonsgegevens

21. Artikel 8 van het voorontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de artikelen 5, 6 en 7 van het voorontwerp. De Koning wordt gemachtigd om de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren inzake de behandeling van die persoonsgegevens te bepalen. De gegevens worden beheerd in een geautomatiseerd gegevensbestand. De inspectiediensten hebben toegang tot deze databank. De consultaties van deze databank worden geregistreerd. De Koning bepaalt ook de bewaartermijn voor deze persoonsgegevens.

21.1. In het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 45/2022 van 9 maart 2022 wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten verwerkingen van persoonsgegeven: de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de certificering van de plaats die door een certificeerder wordt uitgevoerd op verzoek van de uitbater van de plaats (artikelen 5 en 7 van het voorontwerp), de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de erkenning van de certificeerders (artikel 7 van het voorontwerp) en de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de inspecties (artikel 9 van het voorontwerp). Aan dat laatste moet ook de verwerking van persoonsgegevens worden toegevoegd in het kader van het opleggen van een administratieve geldboete (artikel 10 van het voorontwerp). De verwijzing naar de artikelen 5, 6 en 7 moet dan ook in elk geval worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 9 en 10.

21.2. Volgens het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit berusten de verwerkingen van persoonsgegevens ter uitvoering van het voorontwerp op artikel 6, lid 1, e), van de AVG⁵¹, namelijk de uitvoering van een taak van algemeen belang of in het raam van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Dat zou dan in elk geval in de memorie van toelichting moeten worden vermeld.

21.3. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en

⁵¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de Raad van State van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵³

Artikel 8 van het voorontwerp schiet tekort in het licht van dit legaliteitsbeginsel. Wat betreft de doelstelling die met de gegevensverwerking wordt nagestreefd kan wellicht worden volstaan met de verwijzing naar de uitvoering van de in opmerking 21.1 vermelde wetsbepalingen, maar wat betreft de categorieën van verwerkte gegevens en de categorieën van betrokken personen moet artikel 8 worden aangevuld. Voorts kan de bepaling van de (maximale) bewaartermijn niet zonder meer worden overgelaten aan de Koning, maar moet op zijn minst een maximale termijn in het voorontwerp zelf worden bepaald, waarbij dan eventueel aan de Koning de bevoegdheid kan worden verleend om die termijn in bepaalde gevallen te verkorten.

D. Erkenning van de certificeerders

22. De erkenning van de certificeerders, bedoeld in artikel 7, derde lid, van het voorontwerp, moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, 6), van de dienstenrichtlijn⁵⁴, aangezien de erkenning een voorwaarde is om analyses te mogen uitvoeren met het oog op de aflevering door de FOD Volksgezondheid van het label ter uitvoering van de aan te nemen wet.

Het instellen van het vergunningstelsel moet bijgevolg verantwoord kunnen worden in het licht van artikel 9 van de dienstenrichtlijn en naderhand zullen de in een uitvoeringsbesluit vast te stellen erkenningsvoorwaarden en de procedure voor de erkenning getoetst moeten worden aan de artikelen 10, 11, 12, 13, 14 en 15 van die richtlijn.

Tevens moet, wat betreft de erkenning van dienstverrichters gevestigd in een andere lidstaat, die de dienst occasioneel en tijdelijk verrichten in België, ook getoetst worden aan artikel 16 van de dienstenrichtlijn.

⁵² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵³ Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119 (opmerking 101). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

⁵⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

E. Redactioneel en taalkundig nazicht

23. Het voorontwerp moet aan een grondig bijkomend redactioneel en taalkundig nazicht worden onderwerpen. Bij wijze van voorbeeld kan op de volgende tekortkomingen worden gewezen.

- In de definitie van het begrip “ventilatie” wordt in de Nederlandse tekst van artikel 2, 8°, van het voorontwerp gewag gemaakt van “vervuilde lucht”. In artikel 2, 12°, wordt daarentegen het begrip “verontreinigde lucht” gedefinieerd. In de Franse tekst wordt evenwel telkens “air pollué” vermeld.
- De definitie van certificeerder in artikel 2, 9°, van het voorontwerp verwijst naar de persoon “die de verplichtingen van artikel 7 implementeert”. Die formulering is onduidelijk, onder meer omdat artikel 7 ook verplichtingen bevat in hoofde van andere personen dan enkel de certificeerders.
- De certificeerder controleert, luidens de Nederlandse tekst van artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp, “de uitvoering van de verplichtingen bedoeld in artikel 5, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 5° en stelt de effectieve prestaties vast”. In de Franse tekst van het voorontwerp ontbreekt die laatste zinsnede. De taalversies moeten dan ook met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Indien de verwijzing naar het vaststellen van “de effectieve prestaties” wordt behouden, moet bovendien worden verduidelijkt wat daaronder wordt verstaan.
- In de Nederlandse tekst van artikel 9, § 1, tweede lid, van het voorontwerp moet de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’ met het juiste opschrift worden vermeld.
- In de Nederlandse tekst van artikel 10, § 3, van het voorontwerp sluit de zinsnede “alsook een afschrift aan de door de Koning aangewezen ambtenaar” niet aan bij de opbouw van het voorafgaande deel van de zin. In de Franse tekst moet de zinsnede “dans l’article 9, §1” niet voor maar na de zinsnede “par les services mentionnés” worden opgenomen. Tevens schrijve men “est envoyé” in plaats van “sont envoyés”, aangezien die woorden terugslaan op “[l]e procès-verbal”.
- In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 239, § 2, van het Sociaal Strafwetboek (artikel 11, § 2, van het voorontwerp) wordt gewag gemaakt van “de overige verplichtingen van [de] artikelen 5 en 6”, terwijl in de Franse tekst wordt verwezen naar “les obligations des articles 5 en 6”.
- Het opschrift van hoofdstuk IX (“Slot-, wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen”) dekt niet de lading van het enige artikel in dit hoofdstuk, dat enkel betrekking heeft op de inwerkingtreding.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

24. Het ontwerp van indieningsbesluit wordt voorgedragen en medeondertekend door de Minister van Volksgezondheid en door de Minister van Justitie. Op de vraag waarom de Minister van Justitie mee voordraagt en medeondertekent, antwoordden de gemachtigden dat dit het geval is omdat het voorontwerp het Sociaal Strafwetboek wijzigt en sanctiebepalingen bevat.

Hoewel de minister bevoegd voor justitie een bepaalde rol heeft bij de uitvoering van het Sociaal Strafwetboek⁵⁵, geldt dat ook voor andere ministers die niet betrokken zijn bij de indiening en ondertekening van het voorliggende voorontwerp.⁵⁶

Artikel 1

25. De gemachtigden bevestigden dat in artikel 1 van het voorontwerp verkeerdelijk wordt verwezen naar artikel 78 in plaats van naar artikel 74 van de Grondwet.

Artikel 3

26. Aangezien artikel 3 van het voorontwerp enkel de doelstelling van de aan te nemen wet toelicht en geen normatieve draagwijdte heeft, moet het worden weggelaten. Dergelijke vermeldingen zijn op hun plaats in de memorie van toelichting.⁵⁷

Het opschrift van hoofdstuk II moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Overigens heeft artikel 3 als enige bepaling een eigen opschrift, wat ingaat tegen de wetgevingstechnische aanbevelingen.⁵⁸

Artikel 4

27. Indien ingevolge opmerking 19.4.1 alsnog een normatieve inhoud zou worden gegeven aan wat bepaald wordt in artikel 4, § 1, van het voorontwerp, zou alleszins de verhouding tot de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ duidelijker moeten worden geregeld, bijvoorbeeld door te vermelden welke bepalingen

⁵⁵ Zie o.m. artikel 1, § 2, tweede lid, en artikel 4, eerste lid, 2°, van het Sociaal Strafwetboek.

⁵⁶ Zie, naast de in de vorige voetnoot aangehaalde bepalingen, onder meer artikel 16, 1°, waarin het begrip “sociaal inspecteurs” wordt gedefinieerd als “de ambtenaren die onder het gezag staan van de ministers tot wiens bevoegdheid de werkgelegenheid en arbeid, de sociale zekerheid, de sociale zaken en volksgezondheid behoren of die onder het gezag staan van de openbare instellingen die ervan afhangen (...)”.

⁵⁷ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 3.13 (www.raadvst-consetat.be).

⁵⁸ *Ibid.*, aanbeveling 55, a).

van die wet gelden “[o]nverminderd” hetgeen in of ter uitvoering van die paragraaf 1 wordt bepaald.

Artikel 7

28. Overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp bezorgt de certificeerder zijn analyse “aan de FOD Volksgezondheid, welke de bevoegde overheid is die het label aflevert”. Artikel 2, 11°, bevat een definitie van de FOD Volksgezondheid.

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat, wanneer een hogere rechtsnorm daartoe zou verplichten of wanneer dit ingrijpen zijn reden vindt in het vrijwaren van de rechten van de burger.

In beginsel moeten de met de uitvoering van wetsbepalingen belaste organen op een generieke wijze worden aangewezen. Het is wel mogelijk om aan de Koning de opdracht te verlenen om de betrokken organen of personen aan te wijzen (bijvoorbeeld: “de door de Koning aan te wijzen dienst”).

Hoofdstuk VII ‘Inspecties en sancties’

29.1. De regeling in dit hoofdstuk lijkt tot doel te hebben om zowel “de contractuele en statutaire inspecteurs en controleurs van de inspectiedienst van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de FOD Volksgezondheid” als de sociaal inspecteurs te belasten met het toezicht op de aan te nemen wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, en dit “[o]nverminderd de bevoegdheden van de officieren van de gerechtelijke politie”.

Luidens artikel 10, § 2, van het voorontwerp worden de overtredingen op de aan te nemen wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, vastgesteld op de arbeidsplaatsen, door de door de Koning aangeduide sociaal inspecteurs behandeld en bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek. Artikel 11 van het voorontwerp voegt daartoe een nieuwe strafbepaling toe aan het Sociaal Strafwetboek. De inspecteurs en controleurs van de inspectiedienst van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding beschikken krachtens artikel 9, § 1, tweede lid, van de aan te nemen wet over de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 11 en 11bis van de wet van 24 januari 1977. Daarnaast bevat het voorontwerp verscheidene andere bepalingen inzake toezicht en bestraffing, waarvan lijkt te moeten worden aangenomen dat zij niet van toepassing zijn wanneer overtredingen worden vastgesteld door de sociaal inspecteurs (zie ook hierna opmerking 31).

29.2. In advies 68.936/AV heeft de Raad van State over een deels vergelijkbare regeling het volgende opgemerkt:⁵⁹

“In beginsel staat het de wetgever vrij om bepaalde ambtenaren of diensten te belasten met het toezicht op de naleving van bepaalde maatregelen. Daarbij kan in principe worden aangenomen dat de betrokken ambtenaren bij de uitoefening van die opdracht over dezelfde controlebevoegdheden beschikken als wanneer zij hun gebruikelijke taken vervullen.”⁶⁰

Anders is het echter voor de eigenlijke sancties en de mogelijke alternatieve vormen van sanctionering waartoe de betrokken ambtenaren kunnen besluiten. Louter afhankelijk van de specifieke dienst waartoe de ambtenaar behoort, zal aan de overtreder bijvoorbeeld de mogelijkheid kunnen worden geboden om door middel van de vrijwillige betaling van een geldsom de strafvordering te doen vervallen zonder dat het proces-verbaal zelfs maar aan de procureur des Konings wordt overgezonden.

Een dergelijk verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Die beginselen sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁶¹

Indien de adviesaanvrager van oordeel is dat een dergelijke verantwoording voorhanden is, verdient het aanbeveling om deze op te nemen in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.”

29.3. Op het eerste gezicht vertoont de in het voorontwerp vervatte regeling grote gelijkenissen met de regeling die op grond van het Sociaal Strafwetboek van toepassing is op de sociaal inspecteurs. Zo komen de strafrechtelijke geldboete waarin wordt voorzien bij artikel 10, § 1, eerste lid, van het voorontwerp en de administratieve geldboete waarin wordt voorzien bij artikel 10, § 5, eerste lid, van het voorontwerp overeen met de sanctie niveau 3 zoals geregeld in het ontworpen artikel 239 van het Sociaal Strafwetboek (artikel 11, § 2, van het voorontwerp), die overeenkomstig artikel 101, vierde lid, van dat wetboek “bestaat uit hetzij een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1000 euro, hetzij een administratieve geldboete van 50 tot 500 euro”.

⁵⁹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 126-127 (opmerking 108.4).

⁶⁰ Voetnoot 192 van het geciteerde advies: Mogelijk komt tijdens één controle overigens zowel een inbreuk op de betrokken sectorale regelinggeving als een inbreuk op de in artikel 4 en 5 van het voorontwerp beoogde maatregelen aan het licht.

⁶¹ Voetnoot 193 van het geciteerde advies: GwH 25 februari 2021, nr. 28/2021, B.3.2.

Ook de gemachtigden wezen hierop en verklaarden nog het volgende:

“Bemerkt evenwel dat het nodige werd gedaan om dezelfde boetevorken te voorzien ongeacht of de inbreuk vastgesteld wordt door een sociaal inspecteur op een arbeidsplaats dan wel door een inspecteur of controleur van de Algemene Directie Dier, Plant en Voeding. Voor belemmering van toezicht voorziet het voorontwerp van wet een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden en met een strafrechtelijke geldboete van 600 euro tot 6000 euro of met slechts één van deze straffen, wat precies overeenkomt met een sanctie niveau 4 uit art. 101 van het Sociaal Strafwetboek.”

De in artikel 10, § 1, tweede lid, van het voorontwerp voorziene strafbepaling stemt evenwel niet volledig overeen met de regeling in het Sociaal Strafwetboek. Luidens artikel 101, vijfde lid, van dat wetboek bestaat de sanctie van niveau 4 immers uit “hetzij een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro of uit een van die straffen alleen, hetzij een administratieve geldboete van 300 tot 3000 euro”, terwijl de eerstgenoemde strafbepaling voorziet in een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden. Bovendien voorzien de artikelen 209 tot 211 van het Sociaal Strafwetboek, waarnaar ook wordt verwezen in de ontworpen bepaling, in bepaalde gevallen in een sanctie van niveau 3 en niet van niveau 4. De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“Hoewel de hoogte van de geldboete gelijkloopt tussen art. 10 §1 tweede lid en sanctieniveau 4 van het Sociaal Strafwetboek, is er een verschil wat de potentiële gevangenisstraffen betreft voor belemmering van toezicht. Art. 101 van het Sociaal Strafwetboek voorziet voor sanctieniveau 4 naast de strafrechtelijke geldboete eveneens een mogelijkheid tot een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar, terwijl het voorontwerp van Wet ‘slechts’ een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden voorziet.

In de praktijk worden deze gevangenisstraffen nagenoeg nooit uitgesproken.

Daarnaast introduceert de mogelijkheid tot het opleggen van een gevangenisstraf van meer dan één jaar de complicatie dat alle verhoren moeten gebeuren onder salduz categorie 3.

In het voorontwerp van wet is de geldboete overgenomen uit het sociaal strafwetboek, maar zijn de gevangenisstraffen overgenomen uit art. 16 van de Wet van 24 januari 1977.”

Deze beleidskeuze vormt op zichzelf echter geen afdoende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor de sterk uiteenlopende straffen die gelden voor gelijkaardige feiten en waarbij enkel de categorie van de betrokken controleurs en inspecteurs verschilt.

29.4. Onverminderd wat wordt uiteengezet in de opmerkingen 31 tot 39, kan nog worden gewezen op de twee volgende verschilpunten met het systeem in het Sociaal Strafwetboek. Indien die verschilpunten worden behouden, moeten ze kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

29.4.1. Overeenkomstig artikel 10, § 4, van het voorontwerp beschikt de procureur des Konings over een termijn van drie maanden om te beslissen over het instellen van een strafvordering. In het vergelijkbare artikel 72 van het Sociaal Strafwetboek wordt echter voorzien in een termijn van zes maanden.

29.4.2. Voorts is de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete minder gedetailleerd geregeld dan het geval is wanneer een dergelijke geldboete wordt opgelegd op basis van het Sociaal Strafwetboek.⁶²

In het bijzonder voorziet het voorontwerp niet in de mogelijkheid tot individualisering van de administratieve geldboete, bijvoorbeeld door het in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een lagere geldboete op te leggen dan het in artikel 10, § 5, eerste lid, voorziene minimumbedrag. Zo ontstaat een verschil in behandeling tussen de administratieve geldboete die wordt opgelegd op basis van de aan te nemen wet en de administratieve geldboete die wordt opgelegd op basis van het Sociaal Strafwetboek, dat wel een regeling bevat inzake verzachtende omstandigheden en uitstel in het geval van het opleggen van een administratieve geldboete.⁶³

In dat verband moet erop worden gewezen dat het Grondwettelijk Hof reeds meermaals heeft geoordeeld dat “[w]anneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft (...) er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen van individualisering van de straf: wanneer voor dezelfde feiten de correctionele rechtbank een boete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijk minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (artikel 85 van het Strafwetboek) of wanneer uitstel kan worden toegekend (wet van 29 juni 1964), moet het niet-strafgerecht, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf beschikken”.⁶⁴

Het is dan ook raadzaam om de ontworpen bepaling te herzien in het licht van wat voorafgaat. De omstandigheid dat, bij gebrek aan enige regeling ter zake, beroepen tegen een administratieve geldboete opgelegd op basis van de aan te nemen wet, moeten worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, veeleer dan bij de arbeidsrechtbank, doet geen afbreuk aan die vaststelling, die immers ook en vooral betrekking heeft op het opleggen van die administratieve geldboete door de bevoegde ambtenaar.

Artikel 9

30. In artikel 9 van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van het toezicht door “de contractuele en statutaire inspecteurs en controleurs van de inspectiedienst van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de FOD Volksgezondheid” (paragraaf 1) en door “de door de Koning aangeduide sociaal inspecteurs” (paragraaf 2). Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt op welke inbreuken door de ene en op welke door de andere inspecteurs en controleurs wordt toegezien. In paragraaf 1 wordt weliswaar vermeld dat dat toezicht door de eerstgenoemde inspecteurs en controleurs enkel gebeurt “binnen het kader van hun bevoegdheid” en in paragraaf 2 wordt voor de sociaal inspecteurs gewag gemaakt van het “optreden in het kader van hun opdracht tot informatie, bemiddeling en toezicht”. Dat is echter geen duidelijke bevoegdheidsafbakening,

⁶² Vergelijk artikel 10, § 5, eerste lid, van het voorontwerp met artikel 84 van het Sociaal Strafwetboek.

⁶³ Artikelen 115 en 116 van het Sociaal Strafwetboek.

⁶⁴ Zie onder meer GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.28.2.

waardoor het voor de personen en plaatsen waarop toezicht wordt uitgeoefend ook moeilijk is om na te gaan of de betrokken inspecteurs en controleurs wel degelijk binnen hun bevoegdheden optreden. De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of die taakverdeling niet kan worden gepreciseerd.

Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn dat alle vermelde inspecteurs en controleurs kunnen toezien op eender welke overtreding van de aan te nemen wet en van de uitvoeringsbesluiten ervan, moet dat met zoveel woorden worden bepaald.

Artikel 10

31. Over het toepassingsgebied van het tweede en derde lid van artikel 10, § 1, van het voorontwerp verklaarden de gemachtigden het volgende:

“Artikel 10 §1 tweede lid heeft als toepassingsgebied de vaststelling van belemmering van toezicht door de inspecteurs en controleurs van DG Dier, Plant en Voeding. Het eerste lid verwijst naar deze diensten door de verwijzing naar artikel 9 §1. De sociaal inspecteurs kunnen en moeten belemmering van toepassing verbaliseren via art. 209 van het Sociaal Strafwetboek of eventueel art. 210-211 van het Sociaal Strafwetboek naar gelang wat er het meest van toepassing is. Het voorontwerp kan hier eventueel duidelijker door het derde lid van artikel 10 §1 in §2 onder te brengen.”

Over artikel 10, §§ 3 tot 8, van het voorontwerp verklaarden de gemachtigden het volgende:

“De §§ 3 tot en met 8 zijn integraal van toepassing op de processen-verbaal tot vaststelling van overtreding en hun afwikkeling opgemaakt door de politiediensten en de inspecteurs en controleurs van de DG Dier, Plant en Voeding. De afwikkeling van de processen-verbaal tot vaststelling van overtreding door de aangewezen sociaal inspecteurs gebeurt integraal volgens de bepalingen opgenomen in het Sociaal Strafwetboek. De indeling en volgorde van paragrafen zou hierbij wat aangepast kunnen worden om de leesbaarheid te verbeteren en het onderscheid tussen de twee inspectiediensten te verduidelijken.”

Met die aanpassingen kan worden ingestemd.

32. Het is onduidelijk waarom in artikel 10, § 1, tweede lid, van het voorontwerp gewag wordt gemaakt van “besluiten genomen ter uitvoering van (...) de verordeningen en beslissingen van de Europese Unie”. Tenzij indien vaststaat dat dergelijke besluiten in het kader van deze wet tot stand zullen komen, kan de verwijzing naar de verordeningen en beslissingen van de Europese Unie beter worden weggelaten.

33. In artikel 10, § 3, van het voorontwerp wordt bepaald dat een afschrift van het proces-verbaal wordt verstuurd naar “de door de Koning aangewezen ambtenaar” en wordt bepaald dat de strafvervolgung de toepassing van een administratieve geldboete uitsluit. Er wordt echter, althans wat betreft de overtredingen vastgesteld door de inspecteurs en controleurs van de inspectiedienst van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding, niet bepaald dat een dergelijke door de Koning aangewezen ambtenaar die administratieve geldboete oplegt. In artikel 10, § 5, van

het voorontwerp wordt enkel gewag gemaakt van “de ambtenaar” die de administratieve geldboete oplegt. Die lacune moet worden verholpen.

34. Aangezien het niet de bedoeling lijkt dat wordt onderhandeld over een minnelijke schikking, moet de vermelding dat “een administratieve geldboete kan worden voorgesteld” in artikel 10, § 4, van het voorontwerp worden aangepast.

35. In de Nederlandse tekst van artikel 10, § 5, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de kennisgeving van de beslissing tot oplegging van de administratieve geldboete en van de uitnodiging tot betaling “een einde [maakt] aan het overheidsoptreden”. Hiermee wordt wellicht bedoeld dat de kennisgeving de strafvordering doet vervallen, wat beter als dusdanig wordt vermeld.

36. In artikel 10, § 6, van het voorontwerp wordt naast de betaling van de administratieve geldboete ook gewag gemaakt van de betaling van “de expertisekosten”. Tenzij indien het verhalen van die kosten in het voorontwerp alsnog op voldoende wijze wordt geregeld, moet die verwijzing worden weggelaten.

37. De tweede zin van artikel 10, § 6, van het voorontwerp lijkt enkel de toepasselijkheid van reeds uit zichzelf toepasselijke bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek te bevestigen en kan dan ook beter worden weggelaten.

38. Bij artikel 10, § 8, van het voorontwerp wordt de Koning gemachtigd om “de administratieve beroepsprocedure” te bepalen. De gemachtigden bevestigden dat een administratief beroep tegen de administratieve geldboete wordt beoogd en verklaarden daarover het volgende:

“Met de in §8 bedoelde administratieve beroepsprocedure willen we de overtreder de kans geven om een administratief beroep in te dienen en te laten behandelen. Een administratieve beroepsprocedure is overigens ook voorzien in art. 87 van het Sociaal Strafwetboek.”

Anders dan de gemachtigden suggereren, heeft artikel 87 van het Sociaal Strafwetboek betrekking op een jurisdictioneel beroep en niet op een administratieve beroepsprocedure. Indien het de bedoeling is om naast een jurisdictioneel beroep ook te voorzien in een administratief beroep, moet er met zoveel woorden worden bepaald, bijvoorbeeld in artikel 10, § 6, van het voorontwerp, dat een dergelijk administratief beroep open staat en tegen welke beslissingen dat beroep kan worden ingesteld.

39. In artikel 10, § 9, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “de Voorzitters van de twee federale overheidsdiensten”. De gemachtigden verklaarden hierover het volgende:

“De twee bedoelde overheidsdiensten in §9 zijn de twee overheidsdiensten die betrokken zijn in de handhaving van de wettelijke bepalingen en het opleggen van administratieve geldboetes, namelijk de FOD Volksgezondheid en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. De bedoeling hiervan is net om een gelijke aanpak te hebben nu er twee overheidsdiensten bevoegd zijn en er vanuit deze twee overheidsdiensten processen-verbaal tot vaststelling van overtreding behandeld kunnen

worden.”

Er moet uitdrukkelijk worden bepaald welke overheidsdiensten worden bedoeld.

Artikel 11

40. Artikel 11 van het voorontwerp voegt aan boek 2 van het Sociaal Strafwetboek een hoofdstuk 13 toe, dat bestaat uit een nieuw artikel 239. Zoals ook wordt aanbevolen in advies nr. 2022/002 van de Adviesraad voor Sociaal Strafrecht van 31 maart 2022, is het raadzaam om de ontworpen strafbepaling nauwkeuriger af te stemmen op de verplichtingen die op de onderscheiden actoren rusten (zie daarover ook opmerking 19.2) maar daarbij naar de specifieke bepalingen van de aan te nemen wet te verwijzen.

41. Anders dan het geval is in artikel 10, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt in het ontworpen artikel 239 van het Sociaal Strafwetboek geen gewag gemaakt van de uitvoeringsbesluiten bij de aan te nemen wet. Dit moet worden verholpen.

42. Aangezien het ontworpen artikel 239, § 3, reeds deel uitmaakt van het Sociaal Strafwetboek moet niet worden verwezen naar “artikel 16, 10° van het Sociaal Strafwetboek”. Eventueel schrijve men “van dit Wetboek” indien men van oordeel is dat er verwarring mogelijk is met de externe verwijzingen in de paragrafen 1 en 2.

Artikel 13

43. Zoals artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp thans is gesteld, zal artikel 5, eerste lid, punt 5, in werking treden tien dagen na bekendmaking van de aan te nemen wet, terwijl de verplichting om een certificatie aan te vragen pas ingaat op 1 januari 2025. De gemachtigden gaven daarover volgende toelichting:

“Het klopt inderdaad dat de verplichting bepaald in artikel 5, eerste lid, 5 in werking treedt 10 dagen na bekendmaking van de wet in het Belgische Staatsblad.

Zodra het systeem van certificatie klaar staat, kan de certificatie vrijwillig aangevraagd worden. De wijze waarop de certificatie verloopt zal vastliggen en onderbouwd zijn door een Koninklijk Besluit, zodanig dat de certificatie en het daaruit volgend label het vertrouwen kan genieten van de bevolking. Pas vanaf 1 januari 2025 moet het label effectief aangevraagd worden.

Heeft men al eerder op vrijwillige basis een label, dan moet de plaats uitgebaat worden conform het label. Het is immers niet de bedoeling om aan de vooravond van de certificatie luchtzuiveringstoestellen te installeren, de certificatie te laten plaatsvinden en deze nadien te verwijderen. De aanwezige voorzieningen op het moment van certificatie moeten aanwezig blijven tijdens de uitbating opdat hetzelfde luchtkwaliteitsniveau gegarandeerd kan worden als tijdens de certificatie.

De bedoeling hiervan is om op een ‘zachte manier’ te starten met de certificatie van de binnenruimtes. Enerzijds zijn er heel wat koplopers die, nu helemaal duidelijk is dat de coronacrisis een binnenluchtkwaliteitscrisis is, zelf al objectief aan hun klanten wensen duidelijk te maken dat hun plaatsen goed uitgerust zijn om publiek te ontvangen. Dit is het

geval bij bijvoorbeeld de cinemasector die samen met het kabinet en FOD Volksgezondheid een soort prelabel hebben uitgewerkt. Anderzijds is het risico steeds dat in het beginstadium van de certificatie er wat kinderziekten opduiken. Dit is zowel mogelijk het geval in de software als in de werkwijze die misschien niet van meet af aan alle mogelijk speciale situaties op het terrein in rekening brengt.”

44. Bij het tweede lid van artikel 13 van het voorontwerp wordt de Koning gemachtigd om de data van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de aan te nemen wet te wijzigen “volgend op de data vermeld in het eerste lid”. De gemachtigden gaven daarover de volgende verduidelijking:

“De bedoeling van deze bepaling is om de inwerkingtreding eventueel uit te stellen voor het geval dat de overheid niet alle instrumenten af zou hebben, bv. omdat de databank voor het verzamelen van de resultaten van de certificatie niet klaar zou zijn.”

Er kan dan beter worden bepaald dat de Koning de data van inwerkingtreding van de betrokken bepalingen kan uitstellen. Om te vermijden dat die inwerkingtreding al te lang wordt uitgesteld, is het niettemin raadzaam om te voorzien in een uiterste datum van inwerkingtreding.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit une réglementation relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public ².

Le chapitre I^{er} de l'avant-projet contient une disposition introductive et le chapitre II comporte des définitions et définit l'objectif de la loi à adopter.

Le chapitre III traite des normes de qualité de l'air intérieur. Il détermine, sans préjudice des dispositions prises par le Roi en exécution de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', la norme pour le niveau A et la norme pour le niveau B, exprimées en concentration de CO₂ ou en un débit minimal de ventilation (et de purification de l'air). Par ailleurs le Roi est habilité, après consultation de la plateforme interfédérale sur la qualité de l'air intérieur (voir l'article 12 de l'avant-projet), à formuler des normes supplémentaires. Le Roi est également habilité à fixer les exigences et les méthodes de détermination des systèmes de purification de l'air et des systèmes de ventilation.

Le chapitre IV, qui traite des obligations et responsabilités, prévoit que pour tout lieu, cinq obligations doivent être respectées, à savoir (1) l'utilisation d'un mètre (lire : d'un appareil de mesure) de la qualité de l'air, (2) la disponibilité de l'analyse des risques et (3), le cas échéant, l'élaboration d'un plan d'action, (4) la demande de certification et le fait de faire connaître le label, ainsi que (5) l'exploitation du lieu conformément au label. Les trois premières obligations entrent en vigueur douze mois après l'entrée en vigueur de la loi à adopter (le dixième jour de sa publication au Moniteur belge), la quatrième obligation entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et la cinquième obligation le dixième jour suivant la publication de la loi à adopter (voir l'article 13 de l'avant-projet). Les dates d'entrée en vigueur peuvent être modifiées par le Roi. Le Roi est habilité à déterminer les caractéristiques des lieux soumis aux obligations de la loi à adopter, de même que les conditions de l'utilisation correcte des appareils de mesure de la qualité de l'air, le contenu, la disponibilité et les modalités de l'analyse des risques et du plan d'action, ainsi que les exemptions à ces obligations. Les obligations du propriétaire des lieux et du gérant sont également réglées.

Le chapitre V porte sur la certification. Le gérant doit introduire une demande de certification. Le certificateur vérifie la mise en œuvre des trois premières obligations ainsi que de la cinquième obligation, et constate les prestations effectives. Il transmet son analyse au Service

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Par « lieu », on entend un « espace fermé de son environnement par des parois et un plafond, accessible au public ». Comparer avec les définitions de « lieu fermé » et « lieu accessible au public », à l'article 2, 2° et 3°, de la loi du 22 décembre 2009 'instaurant une réglementation relative à l'interdiction de fumer dans certains lieux et à la protection de la population contre la fumée du tabac'.

public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : SPF Santé publique), qui délivre le label. Le Roi est habilité à déterminer la procédure d'agrément des certificateurs, ainsi que les conditions de celui-ci. Il est également habilité à déterminer le contenu minimal et le rythme des contrôles des lieux, de même que la manière de communiquer les résultats à l'autorité compétente, la méthodologie et les modalités de la certification, le contenu du label, la mise en œuvre progressive de celui-ci, son placement et son design, ainsi que les exemptions à ces obligations.

Le chapitre VI concerne la protection des données à caractère personnel. Le Roi est habilité à déterminer les rôles et les responsabilités des différents acteurs en matière de traitement des données à caractère personnel dans le cadre des articles 5, 6 et 7. Les données sont gérées dans une base de données informatisée. Les inspecteurs et les contrôleurs chargés de la surveillance ont accès à cette base de données et les consultations sont enregistrées. Le Roi détermine la durée de conservation des données à caractère personnel.

Le chapitre VII règle les inspections et les sanctions. Le contrôle du respect de la loi à adopter et de ses arrêtés d'exécution est effectué par les inspecteurs et contrôleurs contractuels et statutaires du service d'inspection de la Direction générale des Animaux, Végétaux et Plantes du SPF Santé publique et par les inspecteurs sociaux désignés par le Roi. Les premiers disposent des pouvoirs visés aux articles 11 et 11bis de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits', tandis que la surveillance est exercée par les seconds conformément au Code pénal social. Des dispositions pénales sont prévues, d'une part, pour les infractions constatées par les personnes citées en premier (article 10, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2), et, d'autre part, pour les infractions constatées par les personnes citées en dernier (articles 10, § 2, et 11 de l'avant-projet, qui insère à cet effet un chapitre dans le Code pénal social). Le traitement des procès-verbaux est réglé, ainsi que l'imposition et le recouvrement d'une amende administrative par un fonctionnaire désigné par le Roi. Le Roi est habilité à régler la procédure de recours administratif.

Le chapitre VIII crée la plateforme interfédérale de la qualité de l'air intérieur, qui fournit notamment des conseils politiques.

Le chapitre IX règle l'entrée en vigueur de la loi à adopter.

COMPÉTENCE

A. Introduction

3. L'exposé des motifs et la note au Conseil des ministres n'apporte aucune information concernant les fondements légaux de compétence pour l'autorité fédérale en ce qui concerne la réglementation en projet.

Les délégués ont déclaré que ces fondements légaux au regard de la répartition des compétences doivent être recherchés dans la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique, ainsi que dans la compétence fédérale en matière de police administrative.

4. La loi à adopter est applicable aux « lieux » qui sont définis à l'article 2, 1°, de l'avant-projet comme un « espace fermé de son environnement par des parois et un plafond, accessible au public ». L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet contient les obligations fondamentales relatives à la surveillance et à l'amélioration de la qualité de l'air dans ces lieux. L'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet habilite le Roi à déterminer les caractéristiques des lieux soumis aux obligations de la loi à adopter.

À la question de savoir si cela implique que les obligations de la loi à adopter s'appliquent à tous les « lieux » définis à l'article 2, 1°, ou si le Roi, sur la base de la délégation précitée, peut déterminer les endroits qui sont effectivement soumis à ces obligations, les délégués ont donné la réponse suivante :

« Een plaats is elke publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond. Hiervoor gebruiken we dezelfde definitie als deze in de Rookwet van 22 december 2009. In de Wet zelf is het toepassingsgebied breed en transversaal opgevat.

Het voorontwerp van Wet voorziet een uitzondering in art. 5. De uitzonderingen zijn op dit moment niet heel precies afgelijnd, maar deze zijn bedoeld voor plaatsen die maar zeer uitzonderlijk worden gebruikt voor het ontvangen van publiek of die maar zeer kort of zeer beperkt in de tijd bezet worden door publiek. Een duidelijke wetenschappelijk onderbouwde definitie van deze uitzonderingen zal bepaald worden na advies van het binnenluchtkwaliteitsplatform, waar alle deelstaten in vertegenwoordigd zullen zijn ».

Il semble se déduire de cette réponse que le champ d'application de la réglementation en projet sera très large, dès lors qu'elle s'applique en principe à tous les « lieux », mais que des exceptions à l'applicabilité des obligations concernées peuvent être fixées sur la base de l'habilitation précitée.

Cette définition du champ d'application n'est toutefois pas compatible avec ce qui est exposé dans la note au Conseil des ministres, à savoir :

« Le projet est une loi générique dont le champ d'application porte sur les lieux fermés accessibles au public, quel que soit le secteur ou le type d'activité, et le public accueilli dans ces lieux. Pour assurer la continuité de la politique engagée au moment de la pandémie et garantir aux organisations une perspective d'investissement durable, on prend comme point de départ au niveau du champ d'application les secteurs qui relèvent du champ d'application de l'AR portant des mesures dans le cadre de l'arrêté-pandémie : les établissements de restauration et débits de boissons du secteur HORECA, y compris les discothèques et les dancings, les établissements du secteur sportif, les établissements relevant du secteur culturel et événementiel, y compris les cinémas. Ceci sera établi par un AR délibéré en Conseil des ministres. Si cet arrêté royal ou l'arrêté royal qui concrétise les instruments n'est pas prêt à temps (et donc si aucune garantie ne peut être donnée d'une transition de 12 mois pour les secteurs), la date d'entrée en vigueur sera reportée ».

Cet exposé donne à son tour l'impression que la loi à adopter s'appliquera, dans un premier temps, uniquement à certains secteurs, à savoir le secteur Horeca, y compris les discothèques et les dancings, les établissements du secteur sportif et les établissements relevant du secteur culturel et événementiel, y compris les cinémas, et que ce champ d'application temporairement limité est déterminé en exécution de l'habilitation au Roi précitée. Il en résulterait alors que le Roi fixe bel et bien le champ d'application de la loi à adopter. Ainsi qu'il apparaîtra

ci-après (observation 7.4), cette situation a des conséquences pour la qualification de la réglementation en projet au regard de la répartition des compétences.

La délégation prévue à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet peut toutefois aussi être comprise dans un autre sens, et ce parce qu'elle habilite le Roi à déterminer les « caractéristiques » de tous les « lieux » définis à l'article 2, 1^o, de l'avant-projet. Dans ce cas, la question se pose par ailleurs de savoir ce que pourraient être ces « caractéristiques » et, plus précisément, si elles peuvent contenir d'autres exigences que celles relatives à la qualité de l'air. Telle n'est sans doute pas l'intention, compte tenu de l'objectif mentionné à l'article 3 de l'avant-projet, mais il serait toutefois préférable de le préciser, notamment parce qu'une portée plus large pourrait également entraîner une autre qualification au regard de la répartition des compétences.

B. La compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique

5. Conformément à l'article 3 de l'avant-projet, la loi à adopter a pour objectif de « caractériser et d'améliorer la qualité de l'air intérieur des lieux dans le cadre d'une contribution transversale à la santé publique ». L'exposé des motifs établit un lien entre l'inhalation d'aérosols et la contamination par des virus respiratoires, d'une part, et entre une moins bonne qualité de l'air intérieur et des problèmes de santé, tels que les troubles respiratoires, la fatigue, les allergies, l'inflammation des muqueuses, l'irritation oculaire, les maux de tête, le vertige et l'irritation cutanée, ainsi qu'un certain nombre de maladies, dont : l'asthme (et les allergies respiratoires), le cancer des poumons, les maladies cardiovasculaires et les bronchopneumopathies chroniques obstructives (BPCO) (IAIAQ 2011), d'autre part. L'exposé des motifs fait également référence à ce qu'on appelle la « *pandemic preparedness* », dans le cadre de laquelle le label réglé dans l'avant-projet et la banque de données y relative permettront de limiter de manière ciblée la capacité des lieux fermés accessibles au public lors d'une pandémie par virus respiratoire, en application de la loi pandémie, en fonction de ce qui sera nécessaire à ce moment-là pour lutter contre le virus. Enfin, il mentionne l'importance d'une bonne qualité de l'air du point de vue du bien-être, de la concentration et de la productivité.

6. On peut admettre que la réglementation en projet concerne la santé publique.

Comme l'a formulé, entre autres, l'avis 68.936/AG³ sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', l'autorité fédérale dispose de la compétence résiduelle en matière de politique de la santé. Toutes les compétences en cette matière qui ne sont pas expressément attribuées aux communautés sont par conséquent demeurées du ressort de l'autorité fédérale⁴. On vérifiera dès lors si l'avant-projet règle ou non une matière qui relève de la compétence des communautés ou des régions, en particulier des compétences des communautés en matière de médecine préventive⁵ et des compétences des régions en matière d'environnement⁶. En outre, la question se pose de

³ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 64 (observation 12).

⁴ C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.2.

⁵ Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁶ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

savoir si les communautés et les régions, dans le cadre de leurs autres compétences matérielles, pourraient prendre des mesures similaires et si cette possibilité exclut alors la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. En effet, la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique ne peut être considérée comme fondement légal de l'avant-projet au regard de la répartition des compétences que dans la mesure où les communautés et les régions ne peuvent pas être réputées compétentes ⁷.

7.1. En ce qui concerne la question de savoir si la matière en projet doit être considérée comme relevant des compétences communautaires relatives à la médecine préventive, le Conseil d'État a formulé, dans l'avis 34.339/AV du 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', les observations suivantes ⁸ :

« (traduction) 10. Selon le texte de l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale, la compétence attribuée aux communautés sur le plan de la politique de santé préventive connaît trois limitations : il s'agit uniquement de la 'médecine' préventive ; dans ce domaine, seuls sont concernés les 'activités et services' intervenant sur ce plan ; les 'mesures prophylactiques nationales' sont expressément exclues.

L'utilisation du terme 'médecine' (en néerlandais 'gezondheidszorg') indique que la politique visée par la loi spéciale doit présenter un lien étroit avec la prévention et le dépistage de certaines affections et maladies, ou doit avoir pour objet de contribuer à une amélioration de la santé par la voie de la médecine ⁹. Des mesures qui peuvent certes contribuer d'une manière générale à la prévention de maladies ou d'affections, ou qui ont une influence positive sur la santé de l'individu, mais qui sortent du champ de la médecine ou des soins de santé, ne relèvent pas du domaine de la 'médecine préventive' ¹⁰.

Il faut en outre qu'il s'agisse d'une politique visant des 'activités et services' [¹¹]. Il faut remarquer qu'en ce qui concerne la médecine préventive, l'article 5, § 1^{er}, I, [alinéa 1^{er}, 8°], de la loi spéciale ne vise pas – comme la plupart des autres dispositions de l'article 5, § 1^{er}, – la 'politique' en la matière, mais seulement les activités et services.

⁷ On peut d'ores et déjà souligner que la réglementation en projet en tant que telle vise la qualité de l'air intérieur en général et non pas tant les risques pour la santé liés aux produits du tabac. Dans ce dernier cas, la Cour constitutionnelle a conclu à la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la réglementation relative aux denrées alimentaires, sur la base de laquelle « le législateur fédéral est resté compétent pour imposer une interdiction générale de fumer dans les lieux fermés accessibles au public » (C.C., 3 mars 2016, n° 31/2016, B.3.2). Voir aussi l'avis C.E. 63.918/VR du 5 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 21 décembre 2018 'houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1751/1, pp. 35-36 (observations 3.2.2 à 3.3).

⁸ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, pp. 149-150 (observation 10). L'avis 68.936/AG renvoie également à cette observation de l'avis, *Doc. Parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, pp. 70-71 (observation 25.1).

⁹ *Note 4 de l'avis cité* : Ainsi interprétée, la notion de médecine préventive, au sens de la loi spéciale, semble correspondre à ce que l'exposé des motifs du projet soumis pour avis désigne comme étant « (traduction) la prévention des maladies et ... cette partie de la promotion de la santé qui se situe dans le domaine de la médecine ».

¹⁰ *Note 5 de l'avis cité* : Consulter C.E., section de législation, avis 15.831/VR du 6 juin 1984, précité, p. 2.

¹¹ Consécutivement à la sixième réforme de l'État, des « initiatives » ont encore été inscrites à l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°, actuel, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Enfin, l'article 5, § 1^{er}, I, [alinéa 2, 2^o], dispose qu'en ce qui concerne la médecine préventive, les communautés sont dépourvues de compétence pour 'les mesures prophylactiques nationales'. Sont ainsi visées les vaccinations obligatoires¹². Il faut observer que l'exception ne concerne pas les inoculations ou vaccinations facultatives, qui relèvent au contraire de la compétence des communautés¹³ ».

7.2. Dans un certain nombre d'avis, le Conseil d'État a déjà conclu que certains régimes échappaient à ces compétences communautaires.

Tel était le cas par exemple d'un régime en vertu duquel des habitations et des bâtiments accessibles au public sont examinés et certaines mesures, dont des mesures d'assainissement visant à interdire toute nouvelle occupation ou utilisation, sont prises en cas de dépassement de certaines valeurs d'intervention ou valeurs indicatives, parce qu'il n'existe pas de lien direct suffisant avec des maladies ou des affections¹⁴.

Tel était également le cas d'une réglementation de certains établissements qui visait la prévention de la légionellose, parce qu'elle ne présentait pas un lien suffisamment direct avec les personnes susceptibles d'être contaminées par la bactérie de légionelle¹⁵.

Concernant un régime fédéral relatif à la manipulation et au stockage de certains poliovirus, il a également été constaté qu'il ne s'agit que de réglementer des établissements et non de mesures agissant directement dans des cas concrets de maladies infectieuses contagieuses¹⁶.

Enfin, consécutivement aux mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19, le Conseil d'État a souligné à maintes reprises que des mesures qui ne s'adressent pas directement aux personnes présentant une infection (ou un risque d'infection) ayant pour origine une maladie contagieuse, mais à la population en général, ne peuvent pas être considérées comme relevant de la compétence des communautés en matière de médecine préventive. Les mesures qui ont effectivement un lien direct avec des maladies et affections doivent en outre définir spécifiquement à quels endroits et/ou dans quelles circonstances elles sont imposées¹⁷. Ces conditions étaient par

¹² Note 6 de l'avis cité : Justification d'un amendement du gouvernement, rapport de la Commission de révision de la constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-80, n° 434-2, p. 125.

¹³ Note 7 de l'avis cité : Cour d'arbitrage, 19 décembre 1991, n° 40/91, cons. 7.B.

¹⁴ Avis C.E. 37.050/3 du 11 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 juin 2004 'houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu', observations 3 et 4.

¹⁵ Avis C.E. 41.674/VR du 13 décembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 février 2007 'betreffende de preventie van de veteranenziekte op publiek toegankelijke plaatsen'. Voir aussi auparavant l'avis C.E. 37.048/3 du 11 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 juin 2004 'betreffende het voorkomen van de veteranenziekte of legionellose op voor het publiek toegankelijke plaatsen' (abrogé par l'arrêté précité).

¹⁶ Avis C.E. 66.387/1/V du 29 août 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 décembre 2019 'fixant les modalités de manipulation et stockage des poliovirus de type 2'.

¹⁷ Avis C.E. 68.338/3/AV du 12 janvier 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone 'zur Abänderung des Dekrets vom 1. Juni 2004 zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention', *Doc. Parl.*, Parl. Comm. germ., 2021-22, n° 168/1, p. 27 (observation 4) ; avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021, *Doc. Parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, pp. 73-74 (observation 27) ; avis C.E. 71.179/3 du 18 mars 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 7 avril 2022 'modifiant

exemple remplies pour imposer le port du masque dans les transports en commun et dans les établissements de soins parce qu'il s'agit de lieux dont on peut admettre qu'ils réunissent des personnes particulièrement vulnérables ou des personnes ayant des contacts avec ces dernières, ou de circonstances dans lesquelles le risque de contamination est clairement bien plus élevé ¹⁸.

7.3. L'avant-projet soumis pour avis ne contient pas en tant que tel ¹⁹ de mesures s'adressant directement à des personnes présentant une infection (ou un risque d'infection) ayant pour origine une maladie contagieuse. Il s'agit plutôt de mesures s'adressant aux propriétaires et aux gérants de lieux fermés accessibles au public et qui concernent la population en général, c'est-à-dire toute personne présente de manière temporaire ou non dans ces lieux. Outre l'amélioration générale de la qualité de l'air dans ces lieux et les effets positifs de cette amélioration sur la santé publique, la réglementation en projet peut, certes, avoir pour conséquence que certaines maladies contagieuses se propagent moins facilement par aérosols et que leur prévention est ainsi assurée. Ces éléments ne suffisent cependant pas pour conclure à la compétence des communautés en la matière. La réglementation en projet ne fait d'ailleurs pas de distinction entre les lieux selon que ceux-ci présentent ou non un risque plus élevé de contamination.

L'avant-projet ne contient pas non plus de mesures pouvant s'inscrire dans d'autres compétences communautaires en matière de médecine préventive que la compétence en matière de prévention et de lutte contre les maladies contagieuses.

En conclusion, la réglementation en projet ne relève pas des compétences communautaires en matière de médecine préventive.

7.4. Il en irait toutefois autrement si la délégation au Roi prévue à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet avait pour effet que la réglementation en projet s'appliquerait uniquement aux lieux qui, par excellence, présenteraient un risque manifestement et considérablement accru de propagation de maladies contagieuses par aérosols, ainsi qu'il a déjà été observé au point 4. Dans ce cas, en effet, il serait encore empiété sur les compétences communautaires en matière de médecine préventive, à moins qu'un lien plus étroit ne puisse être invoqué avec un autre fondement de compétence fédérale, que le Conseil d'État n'aperçoit en tout cas pas.

8.1. Les compétences régionales en matière d'environnement comprennent la compétence relative à la protection de l'environnement, notamment celle de l'air contre la pollution et les agressions ²⁰. La compétence des régions en matière de protection de l'air comprend le pouvoir d'adopter des mesures afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans l'air. Ce pouvoir ne se limite pas aux installations fixes mais porte notamment sur toutes les émissions de

l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé', *Doc. Parl.*, Ass. réun. COCOM, 2021-22, n° B-109/1, p. 18 (observations 26 et 27).

¹⁸ Avis C.E. 71.318/3 du 11 avril 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 22 avril 2022 'relatif à l'obligation de port du masque buccal dans les transports en commun et les établissements de soins' (observation 5.2).

¹⁹ Voir toutefois la réserve formulée au point 7.4 en ce qui concerne la délégation au Roi prévue à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet.

²⁰ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

gaz à effet de serre, quelle que soit leur source ²¹. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à cette compétence régionale, dès lors que la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé ²².

8.2. Dans certains avis, le Conseil d'État a déjà conclu que certains régimes échappaient à ces compétences régionales.

Selon le Conseil d'État, le régime déjà cité au point 7.2, en vertu duquel des habitations et des bâtiments accessibles au public sont examinés et certaines mesures, dont des mesures d'assainissement visant à interdire toute nouvelle occupation ou utilisation, sont prises en cas de dépassement de certaines valeurs d'intervention ou valeurs indicatives, « (*traduction*) sortait en grande partie du champ de protection de l'environnement » ²³, dès lors qu'il visait à anticiper un certain nombre de facteurs pouvant difficilement être considérés comme relevant de l'environnement, par exemple des facteurs physiques tels que la température, le courant d'air, la ventilation et l'humidité, ainsi que des facteurs biotiques ²⁴. La compétence des régions en matière d'environnement a par contre été confirmée pour les radiations électromagnétiques et pour les facteurs chimiques ²⁵.

Dans un autre régime comparable relatif à la garantie et à l'amélioration de la qualité de l'air dans des locaux fermés (y compris les habitations et à l'exception des endroits où des travailleurs sont occupés) en vue d'éviter, de prévenir ou de diminuer les effets sur la santé et sur l'environnement, le Conseil d'État a jugé que les régions n'étaient pas investies de la compétence « d'édicter de manière générale des mesures tendant, dans un objectif de protection de la santé humaine, à régler la qualité de l'air intérieur des espaces fermés ou à régler spécifiquement la qualité de l'air à l'intérieur d'espaces clos à l'égard desquels elles ne peuvent justifier d'aucun titre particulier de compétence » ²⁶.

8.3. L'avant-projet soumis pour avis vise à contribuer d'une manière générale à améliorer la qualité de l'air dans les lieux fermés accessibles au public. Des mesures qui sont uniquement applicables dans de tels lieux et non en milieu ouvert, et qui ciblent en outre les aspects de la qualité de l'air relatifs à la santé publique, plutôt qu'à l'environnement, ne peuvent pas être rangées parmi les compétences des régions en matière d'environnement.

²¹ C.C., 2 mars 2011, n° 33/2011, B.4.4.

²² C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.4.2.

²³ Pour les habitations, on pouvait toutefois s'appuyer sur la compétence des régions en matière de logement, mais dès lors que la réglementation actuellement en projet porte sur les lieux accessibles au public et non sur les habitations, la compétence régionale n'est pas pertinente en l'espèce.

²⁴ Avis C.E. 37.050/3, observation 7.

²⁵ Avis C.E. 63.572/3 du 25 juin 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2018 'tot wijziging van diverse bepalingen van het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004 en tot opheffing van het ministerieel besluit van 16 maart 2006 tot vaststelling van het modelformulier en de procedure voor aanvragen van een onderzoek van het binnenmilieu', observation 4.2.2.

²⁶ Avis C.E. 63.923/VR du 25 septembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 31 janvier 2019 'relatif à la qualité de l'air intérieur', *Doc. Parl.*, Parl. wall., 2018-19, n° 1246/1, pp. 15-17.

La circonstance que le dioxyde de carbone est un facteur chimique en ce qui concerne la qualité de l'air et non un facteur biotique ne change rien à cette constatation. On peut en effet admettre que la concentration de dioxyde de carbone soit utilisée comme un critère de ventilation ou de purification de l'air suffisante permettant, entre autres, de diminuer le risque de contamination due à des affections respiratoires par aérosols.

9. En conclusion, la réglementation en projet peut s'inscrire dans la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique.

C. La compétence fédérale en matière de police administrative

10. Les délégués font également référence à titre de fondement de compétence de l'avant-projet à la compétence fédérale en matière de police administrative. On ne peut toutefois se rallier à cette argumentation, et ce pour les raisons suivantes.

11. Dans l'avis 68.936/AG, le Conseil d'État a situé le fondement légal de la loi du 14 août 2021 au regard de la répartition des compétences non seulement dans la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique, mais également dans la compétence fédérale en matière de maintien de l'ordre public, à savoir « la compétence en matière de tranquillité, de sécurité et de salubrité publiques »²⁷. L'ordre public est également réputé concerner la salubrité des espaces publics, traditionnellement définie comme 'l'absence de maladies ou de contaminations' dans les espaces publics²⁸ »²⁹.

Dans le même avis, il a été déduit de la référence à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale – dont fait mention l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' – que la compétence de police fédérale doit être interprétée largement. Elle porte en effet sur « la propreté, (...) la salubrité, (...) la sûreté et (...) la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». Il ressort de l'article 135, § 2, alinéa 2, 5^o, que cette compétence concerne également « le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties »³⁰.

Contrairement à la loi du 14 août 2021, la réglementation actuellement en projet ne peut pas être qualifiée de mesure de police administrative. S'il est vrai que les mesures de police administrative peuvent revêtir différentes formes concrètes, elles sont essentiellement distinctes de l'objectif et de la nature des mesures susceptibles d'être prises sur la base de la réglementation en projet ou en vertu de celle-ci. Dans la mesure où des mesures de police (sanitaire) sont destinées au maintien de la santé publique, par exemple en cas d'une (menace grave d'une) pandémie,

²⁷ Note 25 de l'avis cité : K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, pp. 279 et s.

²⁸ Note 26 de l'avis cité : Voir en ce sens notamment G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, p. 20; J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 81, n° 64.

²⁹ *Doc., parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 64 (observation 14).

³⁰ *Ibid.*, pp. 64-65 (observation 15).

l'avant-projet règle la qualité de l'air intérieur d'une manière plus générale et permanente, quelle que soit la situation sanitaire actuelle, et, en outre, ne vise pas uniquement la limitation ou la prévention de maladies ou de contaminations.

En vertu de la loi du 14 août 2021, une réglementation a également été adoptée en ce qui concerne le placement d'appareils de mesure de la qualité de l'air dans des espaces intérieurs accessibles au public où certaines valeurs cibles devaient être atteintes ³¹. Si cette réglementation présente des similitudes avec celle en projet, elle était cependant liée à l'existence d'une situation d'urgence épidémique, le respect des exigences qu'elle contenait en matière de qualité de l'air dans des types d'établissements bien déterminés étant une condition pour ne pas devoir subir des mesures de police plus restrictives.

12. L'exposé des motifs mentionne également la « *pandemic preparedness* », que l'Organisation mondiale de la santé définit comme « *a continuous process of planning, exercising, revising and translating into action national and subnational pandemic preparedness and response plan* » ³². Toutefois, un tel souci, indubitablement légitime, ne peut impliquer un fondement de compétence distinct pour la réglementation en projet. Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà exposé à plusieurs reprises, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles ³³. Il en va également de même pour les préparatifs en l'espèce. Même dans la mesure où la « *pandemic preparedness* » serait mise en relation avec le rôle que l'autorité fédérale peut jouer dans le cadre de la coordination stratégique en cas de situation d'urgence (sanitaire ou autre), elle ne procurerait pas de fondement de compétence, compte tenu de l'importance limitée de la compétence en matière de coordination ³⁴.

D. La compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de normes de produits

13. Dans un souci d'exhaustivité, il faut encore vérifier si la réglementation en projet ne peut se fonder en partie sur la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de normes de produits ³⁵, plus particulièrement en ce qui concerne les délégations au Roi, prévues à l'article 4, §§ 3 et 4, de l'avant-projet, portant sur les exigences et les méthodes de détermination des systèmes de purification de l'air et des systèmes de ventilation.

³¹ À savoir l'article 9 (entre-temps abrogé) de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 'portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19'.

³² <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/pandemic-preparedness>.

³³ Avis C.E. 68.936/AG, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 61 (observation 10), et les références citées.

³⁴ *Ibid.*, pp. 79-81 (observations 43 à 47). Voir également l'avis C.E. 69.073/AG du 12 mai 2021 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de rendre compétente l'autorité fédérale pour la coordination de situations de crise en cas de pandémie' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1713/002).

³⁵ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits ³⁶⁻³⁷. Cette compétence fédérale n'inclut pas le pouvoir d'adopter des règles régissant l'utilisation de produits dès leur mise sur le marché, comme des règles relatives à l'utilisation de ces systèmes de purification de l'air et de ces systèmes de ventilation. L'autorité fédérale ne peut intervenir à cet effet que sur la base d'autres compétences propres, parmi lesquelles les compétences résiduelles précitées en matière de santé publique.

À la question de savoir si les réglementations visées concernent la mise sur le marché ou l'utilisation, les délégués ont répondu en ces termes :

« Inderdaad, er zijn voorwaarden voor het op de markt brengen van luchtzuiveringssystemen. Voor ventilatiesystemen kunnen er zijn voor de installatie. Daarnaast kunnen er voorwaarden bepaald worden om tijdens het gebruik ervoor te zorgen dat het performantieniveau van deze toestellen op peil blijft door het volgen van de vereisten in de technische handleiding.

Momenteel bestaat er voor luchtzuiveringssystemen al een ministerieel besluit van 12 mei 2021 waarin de minimale eisen opgenomen zijn voor het op de markt brengen van luchtzuiveringssystemen in de strijd tegen COVID. We willen deze bepalingen verduurzamen in een nieuw KB, waarbij niet enkel gekeken wordt naar het potentieel tegen virussen, maar eveneens gekeken wordt naar het potentieel tegen andere pollutanten zoals bijvoorbeeld fijn stof. Het is de bedoeling dat een dergelijk KB zowel in uitvoering van dit voorontwerp genomen zou worden voor wat betreft de eisen rond het gebruik als in uitvoering van artikel 5 van de Wet op de productnormen van 21 december 1998 voor de eisen rond het op de markt brengen van deze toestellen ».

Si l'intention n'est pas de fixer des règles, sur la base des délégations en projet, pour la mise sur le marché, mais bien pour l'utilisation des systèmes de purification de l'air et des systèmes de ventilation concernés, il devra apparaître chaque fois que ces règles peuvent s'inscrire dans les compétences résiduelles précitées en matière de santé publique.

³⁶ C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.4 ; C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.1 ; C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.1 ; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.2 ; C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B.17.1.

³⁷ Voir par exemple l'arrêté ministériel du 12 mai 2021 'déterminant provisoirement les conditions de la mise sur le marché des produits de purification de l'air dans le cadre de la lutte contre le SARS-CoV-2 en dehors des usages médicaux' et l'arrêté ministériel du 9 mars 2022 'déterminant provisoirement les conditions de la mise sur le marché des CO₂-mètres dans le cadre de la lutte contre le SARS-CoV-2', dont le fondement juridique a été recherché dans l'article 5, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (voir à ce sujet, respectivement, l'avis C.E. 69.030/3 du 23 mars 2021 et l'avis C.E. 70.812/3 du 25 janvier 2022 sur les projets qui ont donné lieu à ces arrêtés).

E. Autres compétences matérielles des communautés et des régions

14. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait que les communautés et les régions, dans les limites de leurs autres compétences matérielles, pourraient prendre des mesures plus spécifiques qui présentent des similitudes avec la réglementation en projet, en vue de la préservation de la qualité de l'air dans des établissements qui relèvent de leur compétence. On peut ainsi imaginer que les communautés, sur la base de leur compétence en matière d'enseignement, adoptent une telle réglementation pour les locaux des établissements d'enseignement, en vue d'améliorer la concentration des élèves et des étudiants, que les régions, sur le fondement de leur compétence en matière de mobilité, adoptent une telle réglementation pour les bus et les trams, en vue du confort des voyageurs, ou que les régions, sur la base de leur compétence en matière de logement, adoptent pareille réglementation pour les habitations, afin de garantir de saines conditions de logement. L'avis 68.936/AG a reconnu de manière analogue la compétence des communautés et des régions pour prendre des mesures de lutte contre une situation d'urgence épidémique dans les domaines spécifiques relevant de leurs compétences ³⁸.

Pour ce faire, l'existence d'un lien manifeste entre les mesures et la compétence matérielle concernée est toutefois requise. En outre, pareilles mesures spécifiques qui relèvent de la compétence exclusive des communautés ou régions ne peuvent porter atteinte à la compétence résiduelle précitée de l'autorité fédérale pour prendre des mesures de conception générale relatives à la qualité de l'air intérieur, pas plus qu'aux compétences des communautés en matière de médecine préventive. Enfin, les communautés et les régions doivent respecter le principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences lors de l'adoption de telles mesures spécifiques.

F. Le principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences

15. Au demeurant, à l'instar des mesures spécifiques des communautés et des régions citées dans l'observation 14, la réglementation en projet doit satisfaire au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences. Ce principe, corollaire de la loyauté fédérale prescrite par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution ³⁹, emporte que chaque législateur doit veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs ⁴⁰. Le respect du principe de proportionnalité est d'autant plus important en cette matière que la réglementation en projet, en raison de son champ d'application général et transversal, peut avoir une incidence significative dans des domaines relevant de la compétence d'autres autorités.

³⁸ Avis C.E. 68.936/AG, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 74 (observations 28 et 29).

³⁹ Le principe de loyauté fédérale implique pour chaque autorité l'obligation, lors de l'exercice des compétences propres, de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble et de ne pas léser les intérêts des autres entités. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. (C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.11 ; voir également J. VANPRAET, « De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, p. 53, n° 75).

⁴⁰ C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.15.

L'exercice justifié des compétences fédérales, conformément au principe de proportionnalité, suppose que la décision de l'autorité fédérale soit précédée d'une mise en balance minutieuse, basée sur des connaissances scientifiques, entre les résultats raisonnablement escomptés de l'amélioration de la qualité de l'air pour la santé publique, d'une part, et leur incidence dans les domaines politiques ressortissant aux communautés et régions, d'autre part ⁴¹.

15.1. Le champ d'application général et transversal de la réglementation en projet n'empêche pas que les communautés et les régions puissent encore adopter des exigences supplémentaires ou plus sévères en ce qui concerne la qualité de l'air intérieur des lieux, dans le cadre de leurs compétences matérielles, ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 14. Même si le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances scientifiques et factuelles requises en la matière, il semble pouvoir se déduire de l'argumentation des délégués figurant au point 15.2 que les exigences en matière de concentration en CO₂, inscrites à l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet, sont conformes à la réglementation déjà existante, même si ces exigences ont actuellement un champ d'application plus étendu que selon cette réglementation existante.

Il faut néanmoins émettre une réserve en ce qui concerne la délégation au Roi, prévue à l'article 4, § 2, de l'avant-projet, en vue de formuler des normes supplémentaires, ainsi qu'en ce qui concerne la délégation au Roi, inscrite à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet, lui permettant de déterminer les caractéristiques des lieux soumis aux obligations de la loi à adopter, du moins si cette dernière délégation doit être interprétée en ce sens que le Roi peut imposer des obligations supplémentaires en ce qui concerne ces lieux (voir à ce sujet l'observation 4). Les mesures prises en exécution de ces délégations devront également être conformes au principe de proportionnalité.

15.2. En ce qui concerne les connaissances scientifiques sur lesquelles se fonde la réglementation en projet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Daarnaast moet worden benadrukt dat de beslissing van de federale Staat wel degelijk steunt op een zorgvuldige, op wetenschappelijke inzichten gebaseerde, afweging tussen de redelijkerwijze te verwachten resultaten van de overwogen maatregel en de weerslag ervan op de verschillende beleidsdomeinen. Er moet worden herhaald dat de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden niet worden geraakt op een wijze die de uitoefening ervan onmogelijk of moeilijker maakt. Daarnaast werd wel degelijk een wetenschappelijke analyse uitgevoerd waaruit de meerwaarde en complementariteit van de in het wetsontwerp opgenomen maatregelen blijkt. Het Vlaams Binnenmilieubesluit legt inderdaad richt- en interventiewaarden vast met betrekking tot diverse factoren, waaronder CO₂. De Vlaamse richtwaarde voor CO₂ is < 500 ppm boven de buitenluchtconcentratie. Dit is dezelfde waarde als deze die in het voorontwerp van wet naar voor wordt geschoven onder het normniveau A: 900 ppm. Er kan immers worden uitgegaan van een buitenwaarde van 400 ppm CO₂. Het voorontwerp van wet voorziet dat als de CO₂-concentratie buiten hoger ligt dan 400 ppm, het verschil tussen de buitenwaarde en 400 ppm in rekening zal worden gebracht. Het voorontwerp van wet is in dit verband in lijn met zowel het Vlaams Binnenmilieubesluit als met de Codex Welzijn op het Werk.

⁴¹ Comparer avec l'avis C.E. 68.936/AG, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, pp. 75-76 (observation 33).

Het voorontwerp van wet biedt eveneens de mogelijkheid om gebruik te maken van een debiet. Zo kan rechtszekerheid worden gegarandeerd aan uitbaters, installateurs, studie bureaus, enz. Het is immers moeilijk om vooraf een precieze CO₂-concentratie te garanderen op iedere plaats in een inrichting, maar er kunnen wel technieken in de inrichting worden toegepast zodat een bepaald debiet kan worden gegarandeerd.

Het federale voorontwerp van wet zal evenwel breder inzetbaar zijn en vertrekken vanuit een premisse dat in niet-industriële publieke lokalen waar men via een risicoanalyse de bronnen van binnenluchtverontreiniging mee in kaart brengt en aanpakt, vooral de binnenluchtverontreiniging door mensen belangrijk is.

De voorbije jaren is gebleken dat bestaande wetgeving, zoals het Vlaams Binnenmilieubesluit, te weinig effect heeft gehad op de binnenluchtkwaliteit in de publieke inrichtingen. Een reden hiervoor is ongetwijfeld dat binnenluchtkwaliteit niet kan worden aangevoeld door de aanwezige personen en dat er dus geen transparantie is, noch sociale controle is. Daarom is er nood aan een kader waarin een transparantieplichting naar voor wordt geschoven. Deze transparantieplichting wordt in het voorontwerp van wet geïntroduceerd via de luchtkwaliteitsmeter en via het systeem van certificering en de afgifte van labels. Dit objectiveert de situatie voor de aanwezige personen en zal aanleiding geven tot een overleg en al dan niet een bijsturing om een bepaald gewenst CO₂-niveau te bereiken.

Het federale voorontwerp is volledig complementair met het Vlaams Binnenmilieubesluit. Zo kunnen de bestaande structuren perfect verder werken op alle niveaus en kan de binnenluchtkwaliteit via richt- en interventiewaarden verder worden verfijnd ».

Même si le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances scientifiques requises pour apprécier l'efficacité des exigences inscrites dans l'avant-projet, il faut néanmoins constater que les seules bases scientifiques structurelles contenues dans l'avant-projet sont issues de ce que l'on appelle la plateforme interfédérale sur la qualité de l'air intérieur, à propos de laquelle la note au Conseil des ministres précise ce qui suit :

« (...) Cette plateforme sur la qualité de l'air est ancrée au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

La plateforme est constituée selon une perspective de quadruple hélice : les services publics fédéraux et régionaux des entités fédérées, les institutions scientifiques et de recherche (dont Sciensano, VITO, UGent, KULeuven, CSTC, ISSEP) qui ont fait leurs preuves dans ce domaine, les opérateurs ciblés sur la pratique et les secteurs qui font partie des filières de recherche.

La mission de cette plateforme est d'améliorer les connaissances en matière de qualité de l'air intérieur, de formuler des propositions pour un agenda scientifique et politique tourné vers l'avenir aux niveaux belge et européen, d'améliorer la mise en œuvre axée sur la pratique, de soutenir la prévention de situations à risque et d'accroître la sensibilisation des professionnels.

La définition de la composition et des missions exactes de cette plateforme fera l'objet d'un accord de coopération ».

Les délégués ont encore déclaré à cet égard que :

« (...) moet worden benadrukt dat de federale overheid in het kader van de wet heeft voorzien in verscheidene vormen van betrokkenheid van de deelstaten welke werden opgenomen in een conceptnota en in de memorie van toelichting welke beide aan bod zijn gekomen in de interfederale interkabinettenwerkgroepen. Ook in de voorbereiding van dit ontwerp heeft er reeds veel overleg plaatsgevonden waardoor het project een hele evolutie gekend heeft op basis van de feedback van de deelstaten.

De deelstaten zullen in eerste instantie betrokken worden bij de implementatie van de wetgeving in de verschillende plaatsen. Dit zal gebeuren in overleg met de bevoegde deelstatelijke ministers en na goedkeuring in het OCC, zodat het beginsel van federale loyaliteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel gewaarborgd kan blijven.

Wat betreft dit interfederaal platform zal er een samenwerkingsakkoord worden afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten ter vaststelling van de modaliteiten zoals het beheer, het budget, de missie en de samenstelling. Aangezien het afsluiten van het samenwerkingsakkoord verscheidene jaren in beslag zal nemen, kan er niet worden gewacht op de sluiting van het samenwerkingsakkoord om de deelstaten bij de tenuitvoerlegging van de wet te betrekken en te raadplegen. Er zal dan ook in de tussentijd reeds een vorm van samenwerking en raadpleging plaatsvinden ».

Ainsi qu'il est exposé dans l'observation 17, la réglementation unilatéralement fédérale d'une telle plateforme interfédérale, prévue à l'article 12 de l'avant-projet, ne peut se concrétiser dans l'attente d'un tel accord de coopération, à moins que ce dispositif ne soit réglé d'une manière purement facultative. En tout état de cause, des bases scientifiques sont importantes pour la réglementation en projet et pour ses mesures d'exécution.

Dans son avis n° 8794 du 6 septembre 2017 (« Qualité de l'air intérieur en Belgique »)⁴², le Conseil supérieur de la Santé a plaidé pour une « approche globale et intégrée » de la qualité de l'air intérieur, qui prend en considération les polluants chimiques et microbiologiques ainsi que le radon. Ainsi qu'il a été exposé dans les observations 7.1, 7.2, 8.1 et 8.2, le règlement de la présence de certaines de ces substances dans l'air intérieur pourrait relever de la compétence des communautés et des régions, mais il n'empêche que le choix de n'utiliser pour l'heure que la concentration en CO₂ comme mesure de la qualité de l'air intérieur et les mesures à prendre, ainsi que le choix des seuils que l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet applique en l'espèce, devraient être mieux étayés que par une simple référence à des réglementations existantes.

En outre, de telles bases scientifiques devraient également exister pour les normes supplémentaires et les exigences que le Roi fixerait en exécution des délégations précitées prévues à l'article 4, § 2, et éventuellement celles visées à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet, *a fortiori* si celles-ci devaient englober d'autres aspects de la qualité de l'air intérieur.

⁴² https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/css_8794_avis_iaq.pdf

G. L'agrément des certificateurs

16. Le régime d'agrément des certificateurs prévu à l'article 7, alinéa 3, de l'avant-projet présente des similitudes avec une condition d'accès à la profession, qui relève en principe de la compétence des régions (à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services)⁴³, mais conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, cette compétence régionale ne porte pas atteinte à la compétence des autres autorités, dont l'autorité fédérale, de prévoir des exigences de formation, des systèmes de reconnaissance ou des régimes d'autorisation ou de certification dans le cadre de l'exercice des compétences propres⁴⁴.

H. La plateforme interfédérale sur la qualité de l'air intérieur

17. L'article 12 de l'avant-projet dispose que « [l]a plateforme interfédérale sur la qualité de l'air intérieur est créée afin d'améliorer la connaissance de la qualité de l'air intérieur, de soutenir les travaux d'amélioration et de prévention des situations à risque et de fournir des conseils politiques tant en Belgique qu'au niveau international ». L'avis de la plateforme interfédérale est requis pour que le Roi puisse formuler des normes supplémentaires, en vertu de l'article 4, § 2, de l'avant-projet.

Il ressort de l'exposé des motifs que l'on vise une plateforme « sur la qualité de l'air intérieur à tous les niveaux de pouvoir et domaines et secteurs politiques ». La plateforme est « ancrée au SPF Santé publique » et les « régions et (...) communautés mettent du personnel à la disposition de la plateforme ». On annonce que les « modalités telles que la gestion, la mission, le budget et la composition seront déterminées dans un accord de coopération entre le pouvoir public fédéral, communautaire et régional ».

Ainsi qu'il a déjà été mentionné dans l'observation 15.2, la note au Conseil des ministres précise encore à ce sujet ce qui suit :

« La plateforme est constituée selon une perspective de quadruple hélice : les services publics fédéraux et régionaux des entités fédérées, les institutions scientifiques et de recherche (dont Sciensano, VITO, UGent, KULeuven, CSTC, ISSEP) qui ont fait leurs preuves dans ce domaine, les opérateurs ciblés sur la pratique et les secteurs qui font partie des filières de recherche.

(...)

La définition de la composition et des missions exactes de cette plateforme fera l'objet d'un accord de coopération ».

⁴³ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴⁴ Avis C.E. 61.347/VR/4 du 19 juin 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 23 novembre 2017 'modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2616/001, p. 71 (observation 7 à propos de la compétence). Voir également l'avis C.E. 64.906/1 du 7 janvier 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 novembre 2019 'portant des mesures relatives à la surveillance du secteur du diamant', observation 4.

Toutefois, eu égard au principe d'autonomie, le législateur fédéral ne peut pas obliger unilatéralement les communautés et les régions ou les organismes qui relèvent de leur compétence à participer à pareille plateforme interfédérale ⁴⁵. L'autorité fédérale ne peut pas non plus obliger les communautés et les régions à procéder à la conclusion d'un accord de coopération rendant cette participation possible. Aussi longtemps qu'un tel accord de coopération n'aura pas été conclu, la disposition en projet ne peut se concrétiser dans sa forme actuelle.

À cet égard, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Het samenwerkingsakkoord is nog niet in de maak. De voorkeur van de federale regering is een interfederale instelling. Verder overleg met de deelstaten is gepland en op basis van dit overleg zal beslist worden of het een interfederale of federale instelling wordt.

Bovenvermelde zal een belangrijke invloed hebben op de huidige formulering van artikel 4 §2 van het voorontwerp van wet. De bepaling kan desgevallend gewijzigd worden door de verwijzing naar het platform te vervangen door een verwijzing naar een door de Koning erkend orgaan.

In het kader van de goede werking van het platform wordt in de wet, zoals aangehaald, beter voorzien in een delegatie aan de Koning ».

Il est possible pour l'autorité fédérale de prévoir une telle plateforme avec des représentations de services publics et d'établissements de recherche scientifique, tant que la représentation des communautés et des régions et des organismes relevant de leur compétence est réglée d'une manière purement facultative, ce qui implique que les communautés et les régions peuvent déléguer des représentants, sans y être obligées, et que leur absence ne peut pas avoir d'incidence sur le processus décisionnel fédéral. Dans ce cas, l'article 12 de l'avant-projet doit toutefois être complété par des dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de cette plateforme.

FORMALITÉS

18. L'article 4, §§ 3 et 4, de l'avant-projet habilite le Roi à fixer les exigences et les méthodes de détermination des systèmes de purification de l'air et des systèmes de ventilation.

Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 13, on n'aperçoit pas clairement si ces délégations visent des règles concernant la mise sur le marché ou l'utilisation des systèmes de purification de l'air et des systèmes de ventilation concernés. Les délégués ayant déclaré qu'il s'agit de règles concernant l'utilisation, les règles visées dans cette délégation relèvent encore de la notion de « règle technique » au sens de l'article premier, paragraphe 1, f), 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', à savoir « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire *de jure ou de facto*, pour (...) l'utilisation dans un État membre ». Conformément à

⁴⁵ Comparer avec l'avis C.E. 52.711/3 du 8 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2014 'relative à la désignation et aux attributions des membres du personnel de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire chargés des inspections nucléaires', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2941/001, pp. 33-34 (observation 16).

l'article premier, paragraphe 1, c), de la même directive, on entend par « spécification technique » « une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les exigences applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité ».

Il s'ensuit que l'obligation de notification à la Commission européenne, inscrite à l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535, est applicable, ainsi que l'obligation de reporter de trois mois l'adoption de la règle technique, conformément à l'article 6 de la même directive.

Les délégations en projet ne contenant pas elles-mêmes de telles règles techniques, la notification à la Commission européenne n'est pas encore d'actualité, mais cette notification devra bel et bien avoir lieu pour les projets d'arrêtés d'exécution visés, tant en exécution de l'article 4, §§ 3 et 4, à adopter, que de l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (voir à cet égard la déclaration des délégués reproduite dans l'observation 13).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Portée de la réglementation en projet

19. L'avant-projet reste ambigu à certains égards quant à la portée précise de la réglementation en projet. On peut en particulier attirer l'attention sur les points problématiques suivants.

19.1. L'article 2, 1^o, de l'avant-projet définit la notion de « lieu » comme un « espace fermé de son environnement par des parois et un plafond, accessible au public ». Les délégués ont déclaré à cet égard que « dezelfde definitie [wordt gebruikt] als deze in de Rookwet van 22 december 2009. In de Wet zelf is het toepassingsgebied breed en transversaal opgevat »⁴⁶.

Toutefois, la question se pose notamment de savoir comment la notion de « lieu » doit être appliquée lorsqu'un seul bâtiment contient différents espaces qui sont chacun également fermés par des parois et un plafond, comme par exemple un bâtiment scolaire comportant des dizaines de salles de classe ou un centre commercial constitué de divers espaces commerciaux. Cette précision est importante, notamment parce que les obligations contenues à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, telles que l'utilisation d'un appareil de mesure de la qualité de l'air et le fait de faire connaître le label, sont applicables « [p]our tout lieu »⁴⁷.

⁴⁶ L'article 2, 2^o, de la loi du 22 décembre 2009 'instaurant une réglementation relative à l'interdiction de fumer dans certains lieux et à la protection de la population contre la fumée du tabac' définit la notion de « lieu fermé » comme un « lieu isolé de l'environnement par des parois, pourvu d'un plafond ou faux plafond ».

⁴⁷ Sur ce point, l'avant-projet à l'examen se distingue en tout cas de la loi du 22 décembre 2009 citée par les délégués, parce que cette loi n'impose pour l'essentiel qu'une interdiction de fumer, la qualification des différents éléments d'un espace fermé étant de moindre importance.

À ce sujet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« De term 'plaats' is gedefinieerd in artikel 2 1° van het voorontwerp van wet als 'publiek toegankelijke ruimte die van haar omgeving is afgesloten door wanden en een plafond'.

Bijgevolg gelden alle kamers of lokalen in een gebouw als een aparte plaats voor zover ze:

- a. Afgesloten zijn van de omgeving door wanden en een plafond
- b. Publiek toegankelijk zijn.

Dit betekent dat in een school de verplichtingen gelden per klaslokaal. De luchtkwaliteit kan namelijk van lokaal tot lokaal verschillen in functie van de aanwezige voorzieningen voor ventilatie en/of luchtzuivering en de wijze waarop deze afgeregeld zijn voor het desbetreffende lokaal.

De certificeerder zal evenwel kennis moeten kunnen nemen van de ventilatie installatie in het ganse gebouw. Het bijregelen van de ventilatie in een niet-publiek toegankelijk lokaal kan een invloed hebben op de prestatie van een publiek toegankelijk lokaal. De certificeerder zal dit correct moeten kunnen inschatten. Daarnaast is voorzien dat de modaliteiten voor de plaatsing van het label door de Koning zal worden vastgelegd na een in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit. Dit is enerzijds voorzien om de optimale plaatsing te bepalen, maar anderzijds ook om in bepaalde situaties, zoals bv. wanneer er gebruik gemaakt wordt van een geïntegreerde computersturing in het gebouw, om dan het label toe te kennen voor een bepaald minimumniveau dat hiermee in alle lokalen kan worden behaald en dit kenbaar te maken bij de ingang van het gebouw.

Dit neemt evenwel niet weg dat de essentie van het voorontwerp blijft om de individuele lokalen te gaan certificeren, label en uit te rusten met een luchtkwaliteitsmeter ».

Il faut en tout cas tenir compte de l'ambiguïté, évoquée dans l'observation 4, concernant la délégation au Roi contenue à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet, lui permettant notamment de déterminer « les caractéristiques des lieux soumis aux obligations de la loi » ainsi que de la nécessité de préciser cette délégation.

19.2. L'article 2, 4°, de l'avant-projet définit la notion de « responsable » comme étant « [une] personne physique, [une] personne morale ou [un] pouvoir public », mais, ce faisant, la notion de « responsable » n'est pas encore définie sur le fond. En outre, cette notion n'apparaît pas dans la suite du texte de l'avant-projet.

L'article 6 de l'avant-projet dispose toutefois que le « propriétaire » et le « gérant » sont « chargés » (responsables) de certains aspects de l'application de la réglementation en projet. Le gérant est responsable de « l'application de l'article 5 dans les lieux ». Conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, le gérant doit également présenter la demande de certification. Les seules responsabilités qui sont imposées au propriétaire consistent à « déterminer les débits disponibles pour la ventilation et la purification de l'air, [à] en informer le gérant et [à] lui fournir une documentation sur les systèmes ».

L'exposé des motifs précise à cet égard ce qui suit :

« Cet article contient l'obligation pour les responsables des lieux de mettre en œuvre les mesures.

Le gérant est la personne chargée de l'accueil des personnes et de la manière dont cela se déroule. Dans le cadre de l'organisation d'un événement, le gérant s'assure que les informations requises ont été transmises et que les dispositions nécessaires ont été prises ».

Ce sont donc tout particulièrement les notions de « propriétaire » et de « gérant » qui doivent être définies, plutôt que celle de « responsable », compte tenu notamment de l'importance de délimiter clairement leurs responsabilités évoquées ci-dessus et les conséquences dont elles sont assorties sur le plan pénal.

En ce qui concerne spécifiquement le propriétaire, la question se pose de savoir s'il ne peut pas y avoir de circonstances dans lesquelles il ne peut tout simplement pas respecter les responsabilités qui lui sont imposées. Ainsi, dans certains cas, la « [détermination des] débits disponibles pour la ventilation et la purification de l'air » dépendra des systèmes de ventilation ou des systèmes de purification de l'air installés ou utilisés par le gérant ⁴⁸, sans avoir la certitude que le propriétaire soit au courant.

Enfin, le passage précité de l'exposé des motifs suggère que dans l'hypothèse d'un événement organisé dans un lieu qui est par exemple donné en location à cette fin par une entreprise spécialisée, l'organisateur de l'événement doit être considéré comme le gérant, auquel incombent les obligations contenues dans les articles 5 à 7 de l'avant-projet. On n'aperçoit pas clairement si telle est effectivement l'intention des auteurs de l'avant-projet. Ce point devra être explicité à tout le moins dans l'exposé des motifs.

19.3. L'article 2, 10°, de l'avant-projet définit la notion de « type d'activité » comme étant la « caractéristique de l'activité qui prend place dans le lieu et qui détermine le niveau de risque », mais cette notion n'est pas utilisée dans la suite du texte de l'avant-projet. À première vue, il serait dès lors préférable d'omettre cette définition, mais la question se pose néanmoins de savoir si l'intention des auteurs de l'avant-projet était ainsi de préciser la délégation au Roi précitée, prévue à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet (voir à ce propos l'observation 4), qui fait mention des « caractéristiques » des lieux. Il convient de clarifier ce point également.

19.4.1. Aux termes de son intitulé, le chapitre III de l'avant-projet concerne les « normes de qualité de l'air intérieur ». Ce chapitre se compose de l'article 4, dont le paragraphe 1^{er} définit notamment une « norme pour le niveau A » et une « norme de niveau B » et ce « [s]ans préjudice des dispositions prévues par le Roi en exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ». En vertu du paragraphe 2, le Roi peut également définir des normes supplémentaires.

⁴⁸ Ainsi que les délégués l'exposent dans l'observation 19.4.2, les systèmes mobiles de purification de l'air sont par exemple également soumis à l'application de la réglementation en projet.

L'exposé des motifs précise à propos de ces « normes » ce qui suit:

« Dans ce cadre, la loi prévoit des normes. Ces normes servent de cadre d'inspiration pour l'action. Cette loi ne prévoit pas de sanction spécifique ni d'application spécifique au niveau de ces normes. Lorsque les dispositions du Code sur le bien-être au travail sont déjà applicables, ces dispositions et l'application qui les accompagne restent pleinement applicables ».

Les délégués l'ont confirmé et ont déclaré ce qui suit :

« Deze normen zijn niet bindend via deze wet. De normen in deze wet zijn bedoeld om een richting aan te geven rond investering[en] wanneer men de binnenluchtkwaliteit wenst te verbeteren ».

Dès lors que ni les normes proprement dites, ni l'utilisation ou la mention de ces normes ne sont soumises à une quelconque condition, obligation ou limitation, elles paraissent dépourvues de toute force normative. La question se pose dès lors de savoir quel est l'objectif du paragraphe 1^{er} de l'article 4 de l'avant-projet, ainsi que des paragraphes 3 et 4 y relatifs. Cette question se pose également à l'égard de la délégation au Roi, contenue au paragraphe 2, lui permettant de formuler des « normes supplémentaires », qui ne vise sans doute pas non plus des normes contraignantes. Des dispositions non normatives n'ont en tout cas pas leur place dans la réglementation en projet.

Dès lors que les normes prévues à l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet ne produisent cependant pas d'effets juridiques, il est superflu et il est même source de confusion de disposer chaque fois aux alinéas 1^{er} et 2 que ces normes sont applicables « [s]ans préjudice des dispositions prévues par le Roi en exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ».

19.4.2. Il en va autrement des « labels », qui sont définis à l'article 2, 6°, de l'avant-projet comme des « informations sur un lieu qui sont disponibles et/ou accessibles au public et qui sont pertinentes pour l'évaluation de la qualité de l'air intérieur ».

Les délégués ont déclaré que les labels sont totalement indépendants des normes qui viennent d'être examinées :

« Tussen de norm en het label is er geen link. Het is de bedoeling van het label om in een eerste instantie objectieve informatie weer te geven aan de eigenaar en aanwezige personen zoals de uitbater, de werknemers en de bezoekers. In tegenstelling tot andere parameters van een binnenruimte zoals temperatuur, verlichting en akoestiek, hebben mensen geen goede zintuigen om een goede ventilatie waar te nemen. Het label moet dus het onzichtbare zichtbaar maken. Hoe meer ventilatie eventueel aangevuld met luchtzuivering men voorziet des te meer het label zal wijzen op een goede luchtkwaliteit. Daarenboven is de luchtkwaliteit contextafhankelijk. In een zaal waar men rustig neerzit zal normniveau B een beter luchtkwaliteit met zich meebrengen dan dezelfde norm toegepast in een lokaal waar men zeer intensief bezig is en waardoor de concentratie aan bioeffluenten en fijn stof afkomstig van wrijving van kledij hoger zal liggen. Op termijn kan men effectief komen tot klassen of kleurcodes, maar dit zal niet in een eerste instantie het geval zijn ».

L'avant-projet impose bel et bien des obligations en ce qui concerne les labels. En vertu de l'article 5, alinéa 1^{er}, point 4, de l'avant-projet, tout lieu doit faire l'objet d'une demande de certification conformément à l'article 7 et il faut faire connaître le label. L'article 5, alinéa 1^{er}, point 5, de l'avant-projet prévoit l'obligation que « le lieu fonctionne conformément au label ». En ce qui concerne cette dernière obligation, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Tot slot is de verplichting uit 5, eerste lid, 5° bedoelt om de uitbaters ervan te weerhouden om bv. mobiele toestellen te huren, de certificatie van het lokaal te laten plaats vinden en nadien de toestellen terug weg te nemen. Met dit punt wordt bedoeld dat de uitbating van de ruimte moet gebeuren met minstens dezelfde of gelijkwaardige toestellen als diegene waarmee de certificatie heeft plaats gevonden zodat de consument niet misleid zou worden omdat een betere binnenluchtkwaliteit wordt aangekondigd dan het niveau dat nog effectief gehaald kan worden ».

La sécurité juridique y gagnerait si la portée évoquée par les délégués ressortait plus explicitement du texte de l'avant-projet.

19.5. En outre, l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet contient également les obligations suivantes :

« 2. la disponibilité de l'analyse des risques ;

3. si l'analyse des risques révèle la nécessité d'une action, l'élaboration d'un plan d'action ».

Les notions d'« analyse des risques » et de « plan d'action » ne sont pas définies dans l'avant-projet. L'article 5, alinéa 3, de l'avant-projet habilite toutefois le Roi à déterminer « les modalités de l'analyse des risques et du plan d'action ». Cette habilitation ne paraît pas pouvoir être interprétée de manière à ce point large qu'elle autoriserait le Roi à imposer de la sorte de nouvelles obligations, ces dernières ne ressortant d'aucune définition des notions d'« analyse des risques » et de « plan d'action ». Ainsi, cette habilitation ne saurait en soi être interprétée en ce sens que le Roi pourrait instaurer l'obligation d'exécuter effectivement le plan d'action élaboré. C'est dans ce sens, compte tenu notamment des observations formulées au point 20, que le Conseil d'État a examiné l'avant-projet.

19.6. L'article 7 de l'avant-projet règle la certification.

Compte tenu de l'habilitation faite au Roi de régler entre autres les conditions et la procédure d'agrément des certificateurs, l'intention semble être que la certification soit opérée par des parties privées. En l'absence de tout règlement, les certificateurs peuvent fixer librement le prix de leurs prestations. Ni l'avant-projet ni l'exposé des motifs ne contiennent la moindre disposition ou explication à ce propos. Si l'intention est de fixer des modalités à ce sujet, le Roi devrait aussi être habilité à régler les modalités selon lesquelles les certificateurs effectuent leurs analyses et les conditions auxquelles ils le font.

Le label proprement dit est délivré par le SPF Santé publique, que l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet désigne à cet effet comme « l'autorité compétente ». En l'absence de toute base légale réglant une indemnité de la part du demandeur de la certification sous la forme d'une redevance, il faut considérer qu'aucune indemnité n'est due pour le label. Si les auteurs de l'avant-projet conçoivent les choses autrement, il faut, eu égard au principe de légalité consacré par l'article 173 de la Constitution, prévoir expressément la possibilité d'une telle redevance.

Enfin, on n'aperçoit pas clairement si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, le SPF Santé publique dispose encore d'un quelconque pouvoir d'appréciation pour délivrer les labels. Si telle est l'intention, il serait préférable de le prévoir expressément.

19.7. L'avant-projet attribue diverses délégations au Roi dont la portée n'est pas toujours claire. Or, conformément à l'article 105 de la Constitution, une délégation doit être expresse et, dès lors, sans équivoque.

19.7.1. L'article 4, § 2, de l'avant-projet attribue au Roi le pouvoir de « formuler des normes supplémentaires ». Sous réserve de l'observation formulée au point 17 concernant la plate-forme interfédérale (qui devrait donner un avis sur ces normes supplémentaires) et de l'observation formulée au point 19.4.1 au sujet du caractère normatif des règles de droit visées, il faut préciser sur quels éléments ces normes supplémentaires peuvent porter.

19.7.2. On n'aperçoit pas clairement ce que sont « les exigences et les méthodes de détermination des systèmes de purification de l'air » et « les exigences et les méthodes de détermination des systèmes de ventilation » qui peuvent être fixées par le Roi en vertu de l'article 4, §§ 3 et 4, de l'avant-projet.

Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 13, les délégués ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si l'intention est de fixer, sur le fondement de ces délégations, des conditions à remplir pour pouvoir utiliser les systèmes afin de respecter les obligations prévues à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet. Sous réserve des observations formulées au point 19.4.1 concernant le caractère normatif des règles de droit visées, les délégations en projet doivent préciser l'utilité des exigences et des méthodes de détermination, par exemple comme condition pour l'utilisation des systèmes afin de respecter les obligations visées à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

19.7.3. On n'aperçoit pas davantage ce qu'il faut entendre précisément par « la mise en œuvre progressive du label », dont font état les délégations conférées au Roi par l'article 7, alinéa 3, de l'avant-projet. La question se pose ainsi de savoir dans quelle mesure cette habilitation ajoute quelque chose, d'une part, aux autres délégations prévues dans l'avant-projet (par exemple à l'article 5, alinéa 2) et, d'autre part, à l'entrée en vigueur progressive de la loi à adopter, réglée à l'article 13.

19.8. Il résulte des considérations qui précèdent que la réglementation en projet doit être réexaminée en profondeur. L'avant-projet doit être adapté ou complété sur divers points, ou du moins être précisé dans l'exposé des motifs.

C'est sous cette importante réserve que le Conseil d'État poursuit l'examen de l'avant-projet.

B. Contrôle au regard des droits fondamentaux

20. Les obligations que la réglementation en projet imposent aux gérants de lieux impliquent qu'ils doivent y utiliser un appareil de mesure de la qualité de l'air, réaliser une analyse des risques et, le cas échéant, élaborer un plan d'action, demander la certification, faire connaître le label délivré et exploiter le lieu d'une manière qui correspond aux circonstances sur la base desquelles le label a été attribué. L'obtention de la certification peut entraîner certains frais, mais l'exécution du plan d'action n'est pas obligatoire. Dès lors, l'incidence directe de la réglementation en projet sur les droits fondamentaux des gérants est plutôt limitée. Ainsi, il n'est pas prévu de fermeture obligatoire des lieux qui ne respectent pas une norme déterminée ou de limiter le nombre des personnes qui y sont présentes.

Il n'empêche que la réglementation en projet pourrait se heurter indirectement à certains droits fondamentaux tels que la liberté d'entreprendre ⁴⁹ et le droit de propriété ⁵⁰, par exemple si, dans la pratique, les obligations s'avéraient à ce point lourdes qu'elles entraveraient de manière disproportionnée l'exploitation de certains lieux. Cette appréciation ne pourra cependant être opérée de manière concluante qu'à l'occasion de l'élaboration des arrêtés d'exécution de la réglementation en projet, compte tenu notamment des imprécisions quant à la portée de celle-ci et des délégations qu'elle contient, exposées dans l'observation 19.

C. Traitement de données à caractère personnel

21. L'article 8 de l'avant-projet concerne le traitement de données à caractère personnel dans le cadre des articles 5, 6 et 7 de l'avant-projet. Le Roi est habilité à déterminer les rôles et responsabilités des différents acteurs en ce qui concerne le traitement de ces données à caractère personnel. Les données sont gérées dans une base de données informatisée. Les services d'inspection ont accès à cette base de données. Les consultations de celle-ci sont enregistrées. Le Roi détermine également la durée de conservation de ces données à caractère personnel.

21.1. L'avis de l'Autorité de protection des données n° 45/2022 du 9 mars 2022 distingue trois catégories de traitements de données à caractère personnel : les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la certification du lieu qui est faite par un certificateur à la demande du gérant du lieu (article 5 et 7 de l'avant-projet), les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de l'agrément des certificateurs (article 7 de l'avant-projet) et les traitements de données à caractère personnel dans le cadre des inspections (article 9 de l'avant-projet). Il faut également ajouter à ces derniers traitements le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'imposition d'une amende administrative (article 10 de

⁴⁹ Article II.3 du Code de droit économique.

⁵⁰ Article 16 de la Constitution et article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

l'avant-projet). Dès lors, la référence aux articles 5, 6 et 7 devra de toute façon être complétée par une référence aux articles 9 et 10.

21.2. Selon l'avis de l'Autorité de protection des données, les traitements de données à caractère personnel effectués en exécution de l'avant-projet reposent sur l'article 6, paragraphe 1, e), du RGPD ⁵¹, à savoir l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il y aurait lieu en tout cas de le mentionner dans l'exposé des motifs.

21.3. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, est soumis au respect du principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁵².

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, le Conseil d'État considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁵³.

L'article 8 de l'avant-projet présente des lacunes au regard de ce principe de légalité. En ce qui concerne la finalité poursuivie par le traitement de données, il suffit sans doute de faire référence à l'exécution des dispositions législatives mentionnées dans l'observation 21.1, mais en ce qui concerne les catégories de données traitées et les catégories de personnes concernées, l'article 8 doit être complété. En outre, on ne peut tout simplement laisser au Roi le soin de déterminer la durée de conservation (maximale), mais il faut à tout le moins fixer un délai maximal dans l'avant-projet proprement dit, le Roi pouvant éventuellement être habilité à raccourcir ce délai dans certains cas.

⁵¹ Règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données'.

⁵² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵³ Avis C.E. 68.936/AG, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119 (observation 101). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.

D. Agrément des certificateurs

22. L'agrément des certificateurs, visé à l'article 7, alinéa 3, de l'avant-projet, doit être considéré comme un régime d'autorisation au sens de l'article 4, 6), de la directive « services »⁵⁴, l'agrément étant une condition pour pouvoir effectuer des analyses en vue de la délivrance du label par le SPF Santé publique en exécution de la loi à adopter.

Dès lors, l'instauration du régime d'autorisation doit pouvoir être justifiée au regard de l'article 9 de la directive « services » et ensuite, les conditions d'agrément à fixer dans un arrêté d'exécution et la procédure d'agrément devront être vérifiées au regard des articles 10, 11, 12, 13, 14 et 15 de cette directive.

En outre, l'agrément des prestataires établis dans un autre État membre, qui fournissent le service de manière occasionnelle et temporaire en Belgique, devra également être contrôlé à la lumière de l'article 16 de la directive « services ».

E. Examen rédactionnel et linguistique

23. L'avant-projet doit être réexaminé en profondeur du point de vue rédactionnel et linguistique. À titre d'exemple, on peut relever les lacunes suivantes.

- Dans la définition de la notion de « ventilatie », il est question, dans le texte néerlandais de l'article 2, 8°, de l'avant-projet, de « vervuilde lucht ». Par contre, l'article 2, 12°, définit la notion de « verontreinigde lucht ». Or, le texte français mentionne chaque fois « air pollué ».
- La définition du certificateur à l'article 2, 9°, de l'avant-projet fait référence à la personne « qui met en œuvre les obligations de contrôle de l'article 7 ». Cette formulation est ambiguë, notamment parce que l'article 7 prévoit également des obligations dans le chef d'autres personnes que les seuls certificateurs.
- Selon le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, le certificateur contrôle « de uitvoering van de verplichtingen bedoeld in artikel 5, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 5° en stelt de effectieve prestaties vast ». Dans le texte français de l'avant-projet, ce dernier segment de phrase fait défaut. Il s'impose dès lors d'harmoniser les deux versions linguistiques. Si la référence à la constatation des « effectieve prestaties » est maintenue, il faudra en outre préciser ce qu'il faut entendre par là.
- Dans le texte néerlandais de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' devra être désignée par son intitulé exact.
- Dans le texte néerlandais de l'article 10, § 3, de l'avant-projet, le segment de phrase « alsook een afschrift aan de door de Koning aangewezen ambtenaar » ne s'accorde pas grammaticalement avec la structure de la partie précédente de la phrase. Dans le texte français,

⁵⁴ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

le segment de phrase « dans l'article 9, §1 » (on écrira : « à l'article 9, § 1^{er}) ne doit pas figurer avant, mais après le segment de phrase « par les services mentionnés ». En outre, on écrira « est envoyé » au lieu de « sont envoyés », dès lors que ces mots concernent « [l]e procès-verbal ».

- Le texte néerlandais de l'article 239, § 2, en projet, du Code pénal social (article 11, § 2, de l'avant-projet) mentionne « de *overige verplichtingen* van [de] artikelen 5 en 6 », alors que le texte français vise « les obligations des articles 5 et 6 ».
- L'intitulé du chapitre IX (« Dispositions finales, modificatives, abrogatoires et transitoires ») ne couvre pas la portée de l'unique article de ce chapitre, qui ne concerne que l'entrée en vigueur.

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

24. Le projet d'arrêté de présentation est proposé et contresigné par le Ministre de la Santé publique et le Ministre de la Justice. À la question de savoir pourquoi le Ministre de la Justice le propose et le contresigne également, les délégués ont répondu que c'est parce que l'avant-projet modifie le Code pénal social et comporte un régime de sanctions.

Même si le ministre qui a la justice dans ses attributions joue un rôle déterminé dans la mise en œuvre du Code pénal social ⁵⁵, il en va de même pour d'autres ministres qui ne sont pas associés à la présentation et à la signature de l'avant-projet à l'examen ⁵⁶.

Article 1^{er}

25. Les délégués ont confirmé que l'article 1^{er} de l'avant-projet vise erronément l'article 78 au lieu de l'article 74 de la Constitution.

Article 3

26. L'article 3 de l'avant-projet ne faisant que préciser l'objectif de la loi dont l'adoption est envisagée et n'ayant pas de portée normative, il doit être omis. Ce type de mentions doivent figurer dans l'exposé des motifs ⁵⁷.

L'intitulé du chapitre II sera adapté en conséquence.

⁵⁵ Voir, notamment, l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, et l'article 4, alinéa 1^{er}, 2°, du Code pénal social.

⁵⁶ Voir, outre les dispositions citées dans la note de bas de page précédente, notamment l'article 16, 1°, qui définit la notion d'« inspecteurs sociaux » comme étant « les fonctionnaires qui relèvent de l'autorité des ministres ayant dans leurs attributions l'emploi et le travail, la sécurité sociale, les affaires sociales et la santé publique, ou qui relèvent des institutions publiques qui en dépendent (...) ».

⁵⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 3.13 (www.raadvst-consetat.be).

Par ailleurs, l'article 3 est la seule disposition pourvue d'un intitulé propre, ce qui est contraire aux recommandations de légistique ⁵⁸.

Article 4

27. Si, consécutivement à l'observation 19.4.1, un contenu normatif devait encore être donné à l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet, il conviendrait en tout cas de régler plus clairement la relation avec la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', en mentionnant par exemple quelles dispositions de cette loi s'appliquent « [s]ans préjudice » de ce qui est prévu dans ce paragraphe 1^{er} ou en exécution de celui-ci.

Article 7

28. Conformément à l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, le certificateur remet son analyse « au SPF Santé publique, qui est l'autorité compétente qui délivre le label ». L'article 2, 11°, comporte une définition du SPF Santé publique.

Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement des services administratifs. Le législateur ne peut déroger à ce principe que pour une raison impérieuse, lorsqu'une norme supérieure l'y oblige ou lorsque cette intervention est motivée par la préservation des droits du citoyen.

En principe, les organes chargés de l'exécution des dispositions légales doivent être désignés d'une manière générique. Il est toutefois possible de charger le Roi de désigner les organes ou les personnes concernés (par exemple : « le service à désigner par le Roi »).

Chapitre VII 'Inspections et sanctions'

29.1. Le dispositif contenu dans ce chapitre paraît avoir pour objet de charger tant « les inspecteurs et contrôleurs contractuels et statutaires du service d'inspection de la Direction Générale des Animaux, des Végétaux et Alimentation du SPF Santé publique » que les inspecteurs sociaux du contrôle de la loi à adopter et de ses arrêtés d'exécution, et ce « [s]ans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire ».

Selon l'article 10, § 2, de l'avant-projet, les infractions à la loi à adopter et à ses arrêtés d'exécution, constatées par les inspecteurs sociaux désignés par le Roi dans les lieux de travail, sont traitées et sanctionnées conformément au Code pénal social. L'article 11 de l'avant-projet ajoute à cet effet une nouvelle disposition pénale au Code pénal social. Les inspecteurs et contrôleurs du service d'inspection de la Direction générale des Animaux, des Végétaux et Alimentation disposent, en vertu de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi à adopter, des pouvoirs visés aux articles 11 et 11bis de la loi du 24 janvier 1977. En outre, l'avant-projet

⁵⁸ *Ibid.*, recommandation 55, a).

comporte plusieurs autres dispositions relatives au contrôle et à la répression, pour lesquelles il paraît devoir être admis qu'elles ne s'appliquent pas lorsque des infractions sont constatées par les inspecteurs sociaux (voir aussi l'observation 31 ci-après).

29.2. Dans son avis 68.936/AG, le Conseil d'État a observé, concernant un régime partiellement comparable, ce qui suit ⁵⁹:

« En principe, le législateur est libre de charger certains fonctionnaires ou services de surveiller le respect de certaines mesures. On peut également admettre en théorie que, dans l'exercice de cette mission, les fonctionnaires concernés disposent des mêmes pouvoirs de contrôle que lorsqu'ils accomplissent leurs tâches courantes ⁶⁰.

Il en va cependant autrement des sanctions proprement dites et des autres formes éventuelles de sanction que les fonctionnaires concernés peuvent infliger. En fonction, uniquement, du service spécifique dont relève le fonctionnaire, le contrevenant aura par exemple la possibilité d'éteindre l'action publique par le paiement volontaire d'une somme, sans même que le procès-verbal soit transmis au procureur du Roi.

Une telle différence de traitement devra pouvoir être justifiée au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ces principes n'excluent 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. 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 ⁶¹.

Si le demandeur d'avis estime qu'une telle justification existe, il est recommandé de la mentionner dans l'exposé des motifs de l'avant-projet ».

29.3. À première vue, le régime contenu dans l'avant-projet présente de grandes similitudes avec le dispositif qui s'applique aux inspecteurs sociaux en vertu du Code pénal social. Ainsi, l'amende pénale, prévue par l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, et l'amende administrative, prévue par l'article 10, § 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, correspondent à la sanction de niveau 3 réglée à l'article 239, en projet, du Code pénal social (article 11, § 2, de l'avant-projet), laquelle, conformément à l'article 101, alinéa 4, de ce code, « est constituée soit d'une amende pénale de 100 à 1000 euros, soit d'une amende administrative de 50 à 500 euros ».

Les délégués ont également relevé ce point et ont encore fait la déclaration suivante :

« Bemerk evenwel dat het nodige werd gedaan om dezelfde boetevorken te voorzien ongeacht of de inbreuk vastgesteld wordt door een sociaal inspecteur op een arbeidsplaats dan wel door een inspecteur of controleur van de Algemene Directie Dier, Plant en Voeding. Voor belemmering van toezicht voorziet het voorontwerp van wet een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden en met een strafrechtelijke geldboete van 600 euro tot

⁵⁹ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, pp. 126-127 (observation 108.4).

⁶⁰ Note 192 de l'avis cité : Il est possible qu'un même contrôle permette de constater tant une infraction à la réglementation sectorielle concernée qu'une infraction aux mesures visées aux articles 4 et 5 de l'avant-projet.

⁶¹ Note 193 de l'avis cité : C.C., 25 février 2021, n° 28/2021, B.3.2.

6000 euro of met slechts één van deze straffen, wat precies overeenkomt met een sanctie niveau 4 uit art. 101 van het Sociaal Strafwetboek ».

La disposition pénale prévue à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet ne correspond toutefois pas en tous points au dispositif contenu dans le Code pénal social. En effet, l'article 101, alinéa 5, de ce code dispose que la sanction de niveau 4 est constituée « soit d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende pénale de 600 à 6000 euros ou de l'une de ces peines seulement, soit d'une amende administrative de 300 à 3000 euros », alors que la disposition pénale citée en premier prévoit un emprisonnement de quinze jours à trois mois. En outre, les articles 209 à 211 du Code pénal social, que vise également la disposition en projet, prévoient dans certains cas une sanction de niveau 3 et non de niveau 4. À ce propos, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Hoewel de hoogte van de geldboete gelijkloopt tussen art. 10 §1 tweede lid en sanctieniveau 4 van het Sociaal Strafwetboek, is er een verschil wat de potentiële gevangenisstraffen betreft voor belemmering van toezicht. Art. 101 van het Sociaal Strafwetboek voorziet voor sanctieniveau 4 naast de strafrechtelijke geldboete eveneens een mogelijkheid tot een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar, terwijl het voorontwerp van Wet 'slechts' een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden voorziet.

In de praktijk worden deze gevangenisstraffen nagenoeg nooit uitgesproken.

Daarnaast introduceert de mogelijkheid tot het opleggen van een gevangenisstraf van meer dan één jaar de complicatie dat alle verhoren moeten gebeuren onder salduz categorie 3.

In het voorontwerp van wet is de geldboete overgenomen uit het sociaal strafwetboek, maar zijn de gevangenisstraffen overgenomen uit art. 16 van de Wet van 24 januari 1977 ».

Toutefois, ce choix politique ne constitue pas en soi une justification adéquate, au regard du principe d'égalité, des sanctions très divergentes qui s'appliquent à des faits similaires et pour lesquelles seule diffère la catégorie des contrôleurs et inspecteurs concernés.

29.4. Sans préjudice des observations formulées aux points 31 à 39, on peut encore relever les deux différences suivantes par rapport au régime du Code pénal social. Si ces différences sont maintenues, il faudra pouvoir les justifier au regard du principe d'égalité.

29.4.1. Conformément à l'article 10, § 4, de l'avant-projet, le procureur du Roi dispose d'un délai de trois mois pour décider d'intenter une action publique. L'article 72 comparable du Code pénal social prévoit néanmoins un délai de six mois.

29.4.2. Par ailleurs, la décision d'infliger une amende administrative est réglée d'une manière moins détaillée que lorsqu'une telle amende est infligée sur la base du Code pénal social ⁶².

Plus particulièrement, l'avant-projet ne prévoit pas la possibilité d'individualiser l'amende administrative, par exemple en tenant compte de circonstances atténuantes qui permettent d'infliger une amende inférieure au montant minimal prévu à l'article 10, § 5, alinéa 1^{er}. Ce faisant, une différence de traitement est créée entre l'amende administrative infligée sur la base de la loi à

⁶² Comparer l'article 10, § 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet avec l'article 84 du Code pénal social.

adopter et l'amende administrative infligée sur la base du Code pénal social, lequel comporte effectivement un dispositif relatif aux circonstances atténuantes et au sursis en cas d'imposition d'une amende administrative ⁶³.

À cet égard, il convient de souligner que la Cour constitutionnelle a déjà jugé à plusieurs reprises que « [l]orsque l'auteur d'un même fait peut être puni (...) de manière alternative, (...) un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), la juridiction non pénale, saisie du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine » ⁶⁴.

Il est dès lors conseillé de réexaminer la disposition en projet à la lumière des observations qui précèdent. La circonstance qu'à défaut d'un quelconque dispositif en la matière, des recours contre une amende administrative infligée sur la base de la loi à adopter doivent être introduits devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État plutôt qu'auprès du tribunal du travail, ne change rien à cette constatation qui concerne en effet aussi et surtout l'imposition de cette amende administrative par le fonctionnaire compétent.

Article 9

30. À l'article 9 de l'avant-projet, il est fait mention de la surveillance par « les inspecteurs et contrôleurs contractuels et statutaires du service d'inspection de la Direction Générale des Animaux, des Végétaux et Alimentation du SPF Santé publique » (paragraphe 1^{er}) et par « les inspecteurs sociaux désignés par le Roi » (paragraphe 2). À cet égard, il n'est fait aucune distinction entre les infractions qui sont contrôlées par les premiers inspecteurs et contrôleurs et celles qui sont contrôlées par les autres inspecteurs. Le paragraphe 1^{er} indique certes que cette surveillance est n'effectuée par les inspecteurs et contrôleurs cités en premier que « dans le cadre de leur compétence » et le paragraphe 2 fait état, pour les inspecteurs sociaux, d'une intervention « dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance ». Il ne s'agit cependant pas là d'une délimitation de compétence claire et nette, de sorte qu'il est également difficile de vérifier, pour les personnes et les lieux sur lesquels s'exerce la surveillance, si les inspecteurs et contrôleurs concernés agissent bel et bien dans les limites de leurs compétences. Il revient aux auteurs de l'avant-projet d'examiner si cette répartition des tâches ne peut pas être précisée.

⁶³ Articles 115 et 116 du Code pénal social

⁶⁴ Voir notamment C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.28.2.

S'il s'agit en revanche de permettre à tous les inspecteurs et contrôleurs mentionnés de contrôler n'importe quelle infraction à la loi à adopter et à ses arrêtés d'exécution, il y a lieu de le prévoir explicitement.

Article 10

31. Concernant le champ d'application des alinéas 2 et 3 de l'article 10, § 1^{er}, de l'avant-projet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Artikel 10 §1 tweede lid heeft als toepassingsgebied de vaststelling van belemmering van toezicht door de inspecteurs en controleurs van DG Dier, Plant en Voeding. Het eerste lid verwijst naar deze diensten door de verwijzing naar artikel 9 §1. De sociaal inspecteurs kunnen en moeten belemmering van toepassing verbaliseren via art. 209 van het Sociaal Strafwetboek of eventueel art. 210-211 van het Sociaal Strafwetboek naar gelang wat er het meest van toepassing is. Het voorontwerp kan hier eventueel duidelijker door het derde lid van artikel 10 §1 in §2 onder te brengen ».

Concernant l'article 10, §§ 3 à 8, de l'avant-projet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« De §§ 3 tot en met 8 zijn integraal van toepassing op de processen-verbaal tot vaststelling van overtreding en hun afwikkeling opgemaakt door de politiediensten en de inspecteurs en controleurs van de DG Dier, Plant en Voeding. De afwikkeling van de processen-verbaal tot vaststelling van overtreding door de aangewezen sociaal inspecteurs gebeurt integraal volgens de bepalingen opgenomen in het Sociaal Strafwetboek. De indeling en volgorde van paragrafen zou hierbij wat aangepast kunnen worden om de leesbaarheid te verbeteren en het onderscheid tussen de twee inspectiediensten te verduidelijken ».

On peut se rallier à ces adaptations.

32. On n'aperçoit pas clairement pourquoi l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet fait mention des « arrêtés pris en exécution (...) des règlements et décisions de l'Union européenne ». À moins qu'il ne soit établi que ces arrêtés seront adoptés dans le cadre de cette loi, il est préférable d'omettre la référence aux règlements et décisions de l'Union européenne.

33. L'article 10, § 3, de l'avant-projet prévoit qu'une copie du procès-verbal est envoyée « au fonctionnaire désigné par le Roi » et que les poursuites pénales excluent l'application d'une amende administrative. Il n'est toutefois pas prévu, du moins en ce qui concerne les infractions établies par les inspecteurs et contrôleurs du service d'inspection de la Direction générale des Animaux, des Végétaux et Alimentation, qu'un tel fonctionnaire désigné par le Roi inflige cette amende administrative. L'article 10, § 5, de l'avant-projet fait uniquement mention du « fonctionnaire » qui inflige l'amende administrative. Il s'impose de combler cette lacune.

34. Dès lors qu'il ne semble pas que l'intention soit de négocier un règlement à l'amiable, il y a lieu d'adapter la mention figurant à l'article 10, § 4, de l'avant-projet, selon laquelle « il y a lieu de *proposer* une amende administrative ».

35. Dans le texte néerlandais de l'article 10, § 5, alinéa 3, de l'avant-projet, il est prévu que la notification de la décision d'infliger l'amende administrative et d'une invitation à l'acquitter « een einde [maakt] aan het overheidsoptreden ». On entend sans doute par là que la notification éteint l'action publique « de strafvordering doet vervallen », intention qu'il faudrait mentionner en ces termes.

36. L'article 10, § 6, de l'avant-projet fait état, outre du paiement de l'amende administrative, également du paiement des « frais d'expertise ». À moins que l'avant-projet ne règle à suffisance l'imputation de ces frais, il y a lieu d'omettre cette référence.

37. La deuxième phrase de l'article 10, § 6, de l'avant-projet paraît uniquement confirmer l'applicabilité de dispositions du Code judiciaire qui sont déjà applicables par elles-mêmes et il est dès lors préférable de l'omettre.

38. L'article 10, § 8, de l'avant-projet habilite le Roi à déterminer « la procédure de recours administratif ». Les délégués ont confirmé qu'il s'agit d'un recours administratif contre l'amende administrative et, à ce propos, ont fait la déclaration suivante :

« Met de in §8 bedoelde administratieve beroepsprocedure willen we de overtreder de kans geven om een administratief beroep in te dienen en te laten behandelen. Een administratieve beroepsprocedure is overigens ook voorzien in art. 87 van het Sociaal Strafwetboek ».

Contrairement à ce que suggèrent les délégués, l'article 87 du Code pénal social concerne un recours juridictionnel et non une procédure de recours administratif. Si l'intention est de prévoir aussi un recours administratif, en plus d'un recours juridictionnel, il faut prévoir explicitement, par exemple à l'article 10, § 6, de l'avant-projet, qu'un tel recours administratif est ouvert et préciser les décisions qui sont susceptibles dudit recours.

39. L'article 10, § 9, de l'avant-projet vise « les Présidents des deux Services publics fédéraux ». À cet égard, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« De twee bedoelde overheidsdiensten in §9 zijn de twee overheidsdiensten die betrokken zijn in de handhaving van de wettelijke bepalingen en het opleggen van administratieve geldboetes, namelijk de FOD Volksgezondheid en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. De bedoeling hiervan is net om een gelijke aanpak te hebben nu er twee overheidsdiensten bevoegd zijn en er vanuit deze twee overheidsdiensten processen-verbaal tot vaststelling van overtreding behandeld kunnen worden ».

Il y a lieu de préciser explicitement de quels services publics il s'agit.

Article 11

40. L'article 11 de l'avant-projet ajoute au livre 2 du Code pénal social un chapitre 13, composé d'un nouvel article 239. Comme le recommande également l'avis n° 2022/002 du Conseil consultatif du droit pénal social du 31 mars 2022, il est conseillé d'aligner plus précisément la

disposition pénale en projet sur les obligations incombant aux différents acteurs (voir également à ce sujet l'observation 19.2), mais de faire référence à cet égard aux dispositions spécifiques de la loi dont l'adoption est envisagée.

41. À la différence de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, l'article 239, en projet, du Code pénal social ne fait pas mention des arrêtés d'exécution de la loi envisagée. Il y a lieu d'y remédier.

42. Dès lors que l'article 239, § 3, en projet, fait déjà partie du Code pénal social, il n'y a pas lieu de viser « l'article 16, 10^o du Code pénal social ». On écrira éventuellement « du présent Code » si l'on estime qu'une confusion est possible avec les références externes figurant dans les paragraphes 1^{er} et 2.

Article 13

43. Tel que l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet est actuellement formulé, l'article 5, alinéa 1^{er}, point 5, entrera en vigueur dix jours après la publication de la loi à adopter, alors que l'obligation de demander une certification n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2025. À ce sujet, les délégués ont donné l'explication suivante :

« Het klopt inderdaad dat de verplichting bepaald in artikel 5, eerste lid, 5 in werking treedt 10 dagen na bekendmaking van de wet in het Belgische Staatsblad.

Zodra het systeem van certificatie klaar staat, kan de certificatie vrijwillig aangevraagd worden. De wijze waarop de certificatie verloopt zal vastliggen en onderbouwd zijn door een Koninklijk Besluit, zodanig dat de certificatie en het daaruit volgend label het vertrouwen kan genieten van de bevolking. Pas vanaf 1 januari 2025 moet het label effectief aangevraagd worden.

Heeft men al eerder op vrijwillige basis een label, dan moet de plaats uitgebaat worden conform het label. Het is immers niet de bedoeling om aan de vooravond van de certificatie luchtzuiveringstoestellen te installeren, de certificatie te laten plaatsvinden en deze nadien te verwijderen. De aanwezige voorzieningen op het moment van certificatie moeten aanwezig blijven tijdens de uitbating opdat hetzelfde luchtkwaliteitsniveau gegarandeerd kan worden als tijdens de certificatie.

De bedoeling hiervan is om op een 'zachte manier' te starten met de certificatie van de binnenruimtes. Enerzijds zijn er heel wat koplopers die, nu helemaal duidelijk is dat de coronacrisis een binnenluchtkwaliteitscrisis is, zelf al objectief aan hun klanten wensen duidelijk te maken dat hun plaatsen goed uitgerust zijn om publiek te ontvangen. Dit is het geval bij bijvoorbeeld de cinema-sector die samen met het kabinet en FOD Volksgezondheid een soort prelabel hebben uitgewerkt. Anderzijds is het risico steeds dat in het beginstadium van de certificatie er wat kinderziekten opduiken. Dit is zowel mogelijk het geval in de software als in de werkwijze die misschien niet van meet af aan alle mogelijk speciale situaties op het terrein in rekening brengt ».

44. L'alinéa 2 de l'article 13 de l'avant-projet habilite le Roi à modifier les dates d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi à adopter « suivant les dates mentionnées à l'alinéa premier (lire : alinéa 1^{er}) ». À ce propos, les délégués ont donné la précision suivante :

« De bedoeling van deze bepaling is om de inwerkingtreding eventueel uit te stellen voor het geval dat de overheid niet alle instrumenten af zou hebben, bv. omdat de databank voor het verzamelen van de resultaten van de certificatie niet klaar zou zijn ».

Mieux vaudrait alors préciser que le Roi peut reporter les dates d'entrée en vigueur des dispositions concernées. Afin d'éviter de retarder trop longtemps cette entrée en vigueur, il est néanmoins conseillé de prévoir une date limite d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH