



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.389/3
van 17 mei 2023

avis 73.389/3
du 17 mai 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
verplichtingen bedoeld in de
artikelen 3 en 4 van de wet van
6 november 2022 betreffende
de verbetering van de
binnenluchtkwaliteit in
gesloten plaatsen die publiek
toegankelijk zijn'

un projet d'arrêté royal
'déterminant les obligations
visées aux articles 3 et 4 de la
loi du 6 novembre 2022
relative à l'amélioration de la
qualité de l'air intérieur dans
les lieux fermés accessibles au
public'

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 mei 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de verplichtingen bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de wet van 6 november 2022 betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2023.

*

Le 3 avril 2023, 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 jusqu'au 17 mai 2023, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les obligations visées aux articles 3 et 4 de la loi du 6 novembre 2022 relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 mai 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2023.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van de wet van 6 november 2022 ‘betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’, samen met een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn bedoeld in artikel 4 van de wet van 6 november 2022 betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’, waarover de Raad van State op dezelfde dag als over dit ontwerp advies 73.390/3 geeft, en waarin het toepassingsgebied wordt geregeld van de voormelde wet en daardoor ook van dit ontwerp van koninklijk besluit.

Artikel 3 van het ontwerp regelt de voorwaarden waaraan luchtkwaliteitsmeters moeten voldoen en de wijze waarop ze moeten worden gebruikt, evenals de communicatie van de meetresultaten aan het publiek. Artikel 4 heeft betrekking op de minimale inhoud van de risicoanalyse en van het actieplan. Artikel 5 regelt de metingen die de met toezicht belaste ambtenaren kunnen eisen. Artikel 6 betreft de werking en de controle van de ventilatie- en luchtzuiveringssystemen. Artikel 7 heeft betrekking op de praktische gidsen die de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu moet bekendmaken op zijn website met toelichting over de toepassing van de ontworpen regeling.

Het te nemen besluit treedt in werking op 11 december 2023, tenzij de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 6 november 2022 door de Koning wordt uitgesteld ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van die wet, in welk geval het te nemen besluit in werking treedt op de eerste dag na afloop van een termijn van twaalf maanden na de inwerkingtreding van het besluit dat ter uitvoering van die wetsbepaling wordt genomen (artikel 8).

RECHTSGROND

3. Luidens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de artikelen 3, §§ 3 en 4, en 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022. Op grond van deze bepalingen bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de eisen aan en de bepalingsmethoden van de luchtzuiveringssystemen en van de ventilatiesystemen, alsook de voorwaarden voor het correcte gebruik van de luchtkwaliteitsmeters, de inhoud, de beschikbaarheid en de modaliteiten (lees: nadere regels) van de risicoanalyse en van het actieplan en de uitzonderingen op de verplichtingen vervat in artikel 4, eerste lid, van de voormelde wet.

4.1. Artikel 3, §§ 1 en 2, van het ontwerp, heeft betrekking op de voorwaarden voor het gebruik van de luchtkwaliteitsmeters en vindt dan ook rechtsgrond in artikel 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022.

Dat geldt echter niet voor artikel 3, §§ 3 tot 5, van het ontwerp, dat betrekking heeft op de communicatie aan het publiek over de meetwaarden van de luchtkwaliteitsmeters of over de debieten van het ventilatie- of luchtzuiveringssysteem. Anders dan wordt vermeld in het vierde lid van de aanhef gaat het immers niet over een voorwaarde voor het correct gebruik van de luchtkwaliteitsmeters, maar wel over een mededeling van de resultaten van die luchtkwaliteitsmeters of van het ventilatie- of luchtzuiveringssysteem. Daarvoor kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022, evenmin als in enige andere bepaling van die wet, ook niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet). De ontworpen bepalingen moeten dan ook worden weggelaten uit het ontwerp en kunnen enkel doorgang vinden nadat eerst een uitdrukkelijke rechtsgrond is gecreëerd in de wet van 6 november 2022.

Artikel 3, § 6, van het ontwerp vindt volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022, namelijk als een uitzondering op de verplichtingen vervat in artikel 4, eerste lid, van die wet. Met die zienswijze kan worden ingestemd in zoverre wordt voorzien in een uitzondering op de verplichting om een luchtkwaliteitsmeter te gebruiken. De verwijzing naar de communicatie vermeld in artikel 3, §§ 3 tot 5, van het ontwerp moet evenwel worden weggelaten om de zo-even uiteengezette redenen.

4.2. Artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022.

4.3. Voor artikel 5 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de metingen die de met toezicht belaste ambtenaren kunnen eisen, wordt de rechtsgrond gezocht in artikel 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022. De gemachtigde lichtte dit toe als volgt:

“De bedoelde metingen zijn hier deze uit art. 4, §1, 4° van het ontwerp KB. Hoe deze metingen tot stand komen zal worden opgenomen in een praktische gids. Indien tijdens controles blijkt dat in de risicoanalyse opgenomen waarden onmogelijk kunnen stroken met de effectief gemeten waarden, dan kan gevraagd worden om de metingen te doen volgens de richtlijnen van de praktische gids dan wel de bepalingen uit de norm ISO 16000-26, bijgevolg gaat het om een voorwaarde voor de modaliteiten van de risicoanalyse.”

Artikel 4, derde lid, van de wet van 6 november 2022 bevat geen machtiging aan de Koning met betrekking tot het toezicht op de ontworpen regeling en de metingen die in dat verband kunnen worden geëist. Dat neemt niet weg dat voor artikel 5 van het ontwerp kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de artikelen 8 en 9 van dezelfde wet, die onder meer betrekking hebben op het toezicht op die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan en op de vaststelling van inbreuken.

4.4. Artikel 6 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de werking en de controle van de ventilatie- en luchtzuiveringssystemen, vindt rechtsgrond in artikel 3, §§ 3 en 4, van de wet van 6 november 2022.

4.5. Artikel 7 van het ontwerp heeft betrekking op de informatie over de praktische toepassing van het te nemen besluit en vindt dan ook rechtsgrond in de voormelde rechtsgrondbepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het is raadzaam om dit ontwerp te versmelten met het ontwerp waarover advies 73.390/3 wordt uitgebracht, zodat alle uitvoeringsbepalingen van de wet van 6 november 2022 in een enkele tekst vervat zijn.

6. Artikel 1, 3°, van het ontwerp bevat een definitie van de term “plaats” met verwijzing naar artikel 2, 2°, van de wet van 6 november 2022, terwijl in die laatste bepaling de term “gesloten plaats” wordt gedefinieerd. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“De term ‘plaats’ heeft in het kader van het KB de betekenis van ‘gesloten plaats’ in de wet. Het is die definitie die bedoeld wordt. Voor de coherentie kan het in het KB ‘gesloten plaats’ genoemd worden, maar dan moet de term ‘plaats’ overal aangepast worden naar ‘gesloten plaats’. We stellen evenwel voor ‘plaats’ te behouden in het KB en om in de definitie in het KB te verwijzen naar de ‘gesloten plaats zoals bedoeld in artikel 2, 2° van de wet van 6 november 2022 betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’.”

Met dat voorstel kan in beginsel worden ingestemd, maar dan wordt uit het oog verloren dat het moet gaan om gesloten plaatsen die *voor het publiek toegankelijk* moeten zijn. De term “plaats” zou dan ook beter worden gedefinieerd als “voor het publiek toegankelijke gesloten plaats, bedoeld in artikel 2, 1° en 2°, van de wet van 6 november 2022 (...)”.

Bovendien moet dan in het ontwerp systematisch gewag worden gemaakt van een “plaats”, en moet niet meer worden geschreven “gesloten plaats die voor het publiek toegankelijk is”, zoals in artikel 4, § 1, 1°, van het ontwerp.

7. De Franse en Nederlandse tekst van het ontwerp komen niet altijd overeen, onder meer in artikel 3, waar ook de schikking en de indeling van de bepalingen op verschillende plaatsen afwijkend is. Dit moet worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Gelet op hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond, moet in een nieuw eerste lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en moet in het huidige eerste lid van de aanhef ook worden verwezen naar de artikelen 8 en 9 van de wet van 6 november 2022.

Artikel 3

9. In artikel 3, § 1, 1°, van het ontwerp wordt verwezen naar “een koninklijk besluit dat zal worden uitgevaardigd in uitvoering 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”. De gemachtigde verklaarde dat dit koninklijk besluit nog in voorbereiding is en weldra om advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

Er zal moeten worden gewacht met de ondertekening van dit te nemen besluit tot de datum van ondertekening van dat andere te nemen besluit is gekend, zodat er op een rechtszekere wijze naar kan worden verwezen.

10. In artikel 3, § 1, 2°, van het ontwerp wordt verwezen naar de bepalingen van artikel 6 van het ontwerp. Dat artikel betreft echter niet de luchtkwaliteitsmeters, maar de ventilatie- en luchtzuiveringssystemen, terwijl het maar de vraag is of het de bedoeling is om die voorschriften zonder meer van toepassing te verklaren op luchtkwaliteitsmeters. Het lijkt dan ook raadzaam om de voorschriften voor het nazicht van luchtkwaliteitsmeters in de ontworpen bepaling te expliciteren, veeleer dan met een verwijzing te werken.

Artikel 4

11. De overlapping tussen artikel 4, § 5, van het ontwerp en artikel 7, § 1, ervan moet worden weggewerkt.

Artikel 5

12. In artikel 5 van het ontwerp wordt verwezen naar de norm “NBN EN ISO 16000-26 betreffende de monsternemingsstrategie voor koolstofdioxide”. De gemachtigde verwees voor de bekendmaking van die norm naar de regeling in artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.¹

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. De voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken normen zullen uiteraard moeten worden nageleefd.

¹ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

Artikel 7

13. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu praktische gidsen moet bekendmaken op zijn website met toelichting over de toepassing van de ontworpen regeling. Op de vraag of die praktische gidsen enige normatieve waarde hebben, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze praktijkgidsen en praktische richtlijnen zullen geen regelgevend karakter hebben, aangezien zij niet worden opgevat als een uitvoerend besluit. Dat is ook net de reden om bepaalde zaken in praktijkgidsen en richtlijnen op te nemen: deze praktijkgidsen en richtlijnen zullen dus eerder als een document fungeren dat een houvast en richtlijn biedt aan uitbaters, maar hierin zullen geen bepalingen met een verplicht karakter worden opgenomen.

Het is tevens de bedoeling om in de wetgeving niet té veel theoretische/technische bepalingen op te nemen. Dat is immers niet wenselijk, gelet op het feit dat wetenschappelijke inzichten steeds wijzigen, en dus ook de technische implicaties daarvan. Mochten (teveel) technische details of specificaties opgenomen zijn in de wetgeving zelf, dan zou bij elke wijziging ook de wetgeving steeds moeten worden aangepast.

Uit het overleg met de sectoren blijkt ook dat het werken met praktijkgidsen en praktische richtlijnen goed wordt onthaald, aangezien deze gemakkelijk verstaanbaar zijn en duidelijker voor implementatie.”

Indien het enkel de bedoeling is om op niet-bindende wijze toelichting met betrekking tot de toepassing van de wet van 6 november 2022 en de uitvoeringsbesluiten ervan te verspreiden, is de ontworpen bepaling overbodig, aangezien dergelijke toelichting ook zonder een dergelijke bepaling kan worden verstrekt. Indien de stellers van het ontwerp hoe dan ook de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu willen verplichten om een dergelijke toelichting te verstrekken, kan de ontworpen bepaling worden gehandhaafd, maar enkel in zoverre uit de beoogde praktische gidsen geen bindende rechtsgevolgen kunnen worden afgeleid.

14. In de Nederlandse tekst van artikel 7, § 2, van het ontwerp schrijve men telkens “praktische gidsen”, veeleer dan “praktische richtlijnen” of “praktijkrichtlijnen”, om aan te sluiten bij de Franse tekst.

Artikel 8

15. Artikel 8 van het ontwerp houdt in dat het te nemen besluit in werking treedt op 11 december 2023, tenzij de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 6 november 2022 door de Koning wordt uitgesteld ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van die wet, in welk geval het te nemen besluit in werking treedt op de eerste dag na afloop van een termijn van twaalf maanden na de inwerkingtreding van het besluit dat ter uitvoering van die wetsbepaling wordt genomen.

15.1. Het is wellicht de bedoeling om het te nemen besluit in dat laatste geval in werking te laten treden op de eerste dag na afloop van een termijn van twaalf maanden na de inwerkingtreding van *de wetsbepalingen waarvan de inwerkingtreding door de Koning werd uitgesteld*, veeleer dan na de inwerkingtreding van het besluit waarbij dat werd bewerkstelligd. De gemachtigde bevestigde die zienswijze:

“De redenering die werd gevolgd volgde uit de bewoording van de wet. Er is hier inderdaad een foutje in geslopen, in die zin dat het de bedoeling is om de inwerkingtreding van het KB te voorzien 12 maanden na de inwerkingtreding van de wet, dus 11 december 2023. Dit is ook de bedoeling voor de bepalingen die een latere inwerkingtreding zouden hebben, dus waarbij deze 12 maanden na die inwerkingtreding (en niet na de inwerkingtreding van het KB dat de latere inwerkingtreding bepaalt), in werking treden. Artikel 8, tweede lid van KB1A (verplichtingen) zal dan ook in die zin worden aangepast.”

De ontworpen bepaling moet in die zin worden aangepast.

15.2. Het gevolg van een dergelijk uitstel van de inwerkingtreding van sommige wetsbepalingen kan evenwel niet tot gevolg hebben dat de door de wetgever bepaalde uiterste datum van inwerkingtreding van 1 januari 2026² wordt overschreden. Er kan immers moeilijk worden voorgehouden dat die uiterste datum van inwerkingtreding in de praktijk nog eens zou kunnen worden verlengd doordat het te nemen uitvoeringsbesluit uiterlijk een jaar later in werking zou treden. Er moet dan ook worden bepaald dat de toepassing van artikel 8, § 2, van het ontwerp geen afbreuk doet aan de uiterste datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 januari 2026.

*

² Zie artikel 12, tweede lid, van de wet van 6 november 2022.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de la loi du 6 novembre 2022 'relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public', conjointement avec un projet d'arrêté royal 'déterminant les lieux fermés accessibles au public visés à l'article 4 de la loi du 6 novembre 2022 relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public', sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 73.390/3 le même jour que sur le projet à l'examen, et qui règle le champ d'application de la loi précitée et donc également du présent projet d'arrêté royal.

L'article 3 du projet règle les conditions auxquelles doivent répondre les appareils de mesure de la qualité de l'air et la manière dont ils doivent être utilisés, ainsi que la communication des résultats de mesure au public. L'article 4 concerne le contenu minimal de l'analyse de risques et du plan d'action. L'article 5 règle les mesures que peuvent exiger les fonctionnaires chargés du contrôle. L'article 6 porte sur le fonctionnement et le contrôle des systèmes de ventilation et de purification de l'air. L'article 7 a trait aux guides pratiques expliquant l'application de la réglementation en projet que doit publier sur son site Internet le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 11 décembre 2023, sauf si l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 6 novembre 2022 est reportée par le Roi en exécution de l'article 12, alinéa 2, de cette loi, auquel cas l'arrêté envisagé entrera en vigueur le premier jour qui suit l'expiration d'un délai de douze mois après l'entrée en vigueur de l'arrêté pris en exécution de cette disposition légale (article 8).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 3, §§ 3 et 4, et 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022. Sur la base de ces dispositions, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les exigences et les méthodes de détermination des systèmes de purification de l'air et de ventilation, ainsi 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 de risque et du plan d'action ainsi que les exemptions aux obligations inscrites à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi précitée.

4.1. L'article 3, §§ 1^{er} et 2, du projet concerne les conditions d'utilisation des appareils de mesure de la qualité de l'air et trouve donc son fondement juridique dans l'article 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022.

Il n'en va toutefois pas de même pour l'article 3, §§ 3 à 5, du projet, qui porte sur la communication au public des valeurs mesurées par les appareils de mesure de la qualité de l'air ou des débits du système de ventilation ou de purification de l'air. En effet, contrairement à ce qu'indique le quatrième alinéa du préambule, il ne s'agit pas d'une condition de l'utilisation correcte des appareils de mesure de la qualité de l'air, mais bien d'une communication des résultats de ces appareils de mesure de la qualité de l'air ou du système de ventilation ou de purification de l'air. Aucun fondement juridique à cet effet ne peut être trouvé dans l'article 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022, ni dans aucune autre disposition de cette loi, fût-ce en combinaison avec le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution). Les dispositions en projet seront donc omises du projet et ne pourront se concrétiser qu'après la création d'un fondement juridique exprès dans la loi du 6 novembre 2022.

Selon le délégué, l'article 3, § 6, du projet trouve un fondement juridique dans l'article 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022, à savoir à titre d'exemption aux obligations contenues à l'article 4, alinéa 1^{er}, de cette loi. On peut se rallier à ce point de vue dans la mesure où est instaurée une exemption à l'obligation d'utiliser un appareil de mesure de la qualité de l'air. La référence à la communication mentionnée à l'article 3, §§ 3 à 5, du projet doit cependant être omise pour les motifs exposés ci-dessus.

4.2. L'article 4 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022.

4.3. En ce qui concerne l'article 5 du projet, qui porte sur les mesures que peuvent exiger les fonctionnaires chargés du contrôle, le fondement juridique est recherché dans l'article 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022. À ce propos, le délégué a donné le commentaire suivant :

« De bedoelde metingen zijn hier deze uit art. 4, §1, 4° van het ontwerp KB. Hoe deze metingen tot stand komen zal worden opgenomen in een praktische gids. Indien tijdens controles blijkt dat in de risicoanalyse opgenomen waarden onmogelijk kunnen stroken met de effectief gemeten waarden, dan kan gevraagd worden om de metingen te doen volgens de richtlijnen van de praktische gids dan wel de bepalingen uit de norm ISO 16000-26, bijgevolg gaat het om een voorwaarde voor de modaliteiten van de risicoanalyse ».

L'article 4, alinéa 3, de la loi du 6 novembre 2022 ne contient pas d'habilitation au Roi concernant le contrôle de la réglementation en projet et les mesures susceptibles d'être exigées à cet égard. Il n'en demeure pas moins que l'article 5 du projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 8 et 9 de cette même loi, qui concernent notamment le contrôle de cette loi et de ses arrêtés d'exécution et la constatation des infractions.

4.4. L'article 6 du projet, qui a trait au fonctionnement et au contrôle des systèmes de ventilation et de purification de l'air, trouve un fondement juridique dans l'article 3, §§ 3 et 4, de la loi du 6 novembre 2022.

4.5. L'article 7 du projet porte sur les informations relatives à l'application pratique de l'arrêté envisagé et trouve donc son fondement juridique dans les dispositions procurant le fondement juridique précitées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Il est conseillé de fusionner le présent projet avec le projet faisant l'objet de l'avis 73.390/3, de sorte que toutes les dispositions d'exécution de la loi du 6 novembre 2022 soient contenues dans un seul texte.

6. L'article 1^{er}, 3°, du projet définit le terme « lieu » en se référant à l'article 2, 2°, de la loi du 6 novembre 2022, tandis que cette dernière définition emploie le terme « lieu fermé ». À ce propos, le délégué a réagi en ces termes :

« De term 'plaats' heeft in het kader van het KB de betekenis van 'gesloten plaats' in de wet. Het is die definitie die bedoeld wordt. Voor de coherentie kan het in het KB 'gesloten plaats' genoemd worden, maar dan moet de term 'plaats' overal aangepast worden naar 'gesloten plaats'. We stellen evenwel voor 'plaats' te behouden in het KB en om in de definitie in het KB te verwijzen naar de 'gesloten plaats zoals bedoeld in artikel 2, 2° van de wet van 6 november 2022 betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn' ».

On peut en principe se rallier à cette proposition mais, dans ce cas, on perd de vue qu'il doit s'agir de lieux fermés devant être *accessibles au public*. Mieux vaudrait donc définir le terme « lieu » comme « lieu fermé accessible au public, visé à l'article 2, 1° et 2°, de la loi du 6 novembre 2022 [...] ».

En outre, le projet doit alors systématiquement employer « lieu », et il ne faut plus écrire « lieu fermé accessible au public », comme à l'article 4, § 1^{er}, 1°, du projet.

7. Les textes néerlandais et français du projet ne coïncident pas en tous points, à l'article 3 notamment, dans lequel l'ordonnancement et la division des dispositions diffèrent également à plusieurs endroits. Il y a lieu d'y remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique, il convient de viser l'article 108 de la Constitution dans un premier alinéa, nouveau, du préambule et de se référer aussi aux articles 8 et 9 de la loi du 6 novembre 2022 dans le premier alinéa actuel du préambule.

Article 3

9. L'article 3, § 1^{er}, 1^o, du projet fait référence à « un arrêté royal qui sera pris en exécution de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé ». Le délégué a déclaré que cet arrêté royal est encore en préparation et qu'il sera soumis prochainement au Conseil d'État pour avis.

La signature de cet arrêté envisagé n'interviendra que lorsque sera connue la date de signature de cet autre arrêté envisagé, afin de pouvoir s'y référer d'une manière juridiquement sûre.

10. L'article 3, § 1^{er}, 2^o, du projet vise les dispositions de l'article 6 du projet. Cet article ne concerne toutefois pas les appareils de mesure de la qualité de l'air, mais les systèmes de ventilation et de purification de l'air ; reste à savoir si l'intention est de rendre ces prescriptions purement et simplement applicables aux appareils de mesure de la qualité de l'air. Il paraît dès lors judicieux d'explicitier les prescriptions concernant le contrôle des appareils de mesure de la qualité de l'air dans la disposition en projet, plutôt que de s'y référer.

Article 4

11. Il convient de remédier au chevauchement entre l'article 4, § 5, et l'article 7, § 1^{er}, du projet.

Article 5

12. L'article 5 du projet vise la norme « NBN EN ISO 16000-26 relative à la stratégie d'échantillonnage du dioxyde de carbone ». En ce qui concerne la publicité de cette norme, le délégué s'est référé à la disposition énoncée à l'article VIII.2 du Code de droit économique.

Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ou traduites en langue néerlandaise et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération ¹.

L'article VIII.2 du Code de droit économique vise à répondre à la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Les prescriptions figurant dans la disposition précitée du Code de droit économique concernant la consultation et la mise à disposition des normes concernées devront évidemment être respectées.

¹ Voir également C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

Article 7

13. L'article 7 du projet dispose que le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement doit publier sur son site Internet des guides pratiques expliquant l'application de la réglementation en projet. À la question de savoir si ces guides pratiques ont une quelconque valeur normative, le délégué a répondu comme suit :

« Deze praktijkgidsen en praktische richtlijnen zullen geen regelgevend karakter hebben, aangezien zij niet worden opgevat als een uitvoerend besluit. Dat is ook net de reden om bepaalde zaken in praktijkgidsen en richtlijnen op te nemen: deze praktijkgidsen en richtlijnen zullen dus eerder als een document fungeren dat een houvast en richtlijn biedt aan uitbaters, maar hierin zullen geen bepalingen met een verplicht karakter worden opgenomen.

Het is tevens de bedoeling om in de wetgeving niet té veel theoretische/technische bepalingen op te nemen. Dat is immers niet wenselijk, gelet op het feit dat wetenschappelijke inzichten steeds wijzigen, en dus ook de technische implicaties daarvan. Mochten (teveel) technische details of specificaties opgenomen zijn in de wetgeving zelf, dan zou bij elke wijziging ook de wetgeving steeds moeten worden aangepast.

Uit het overleg met de sectoren blijkt ook dat het werken met praktijkgidsen en praktische richtlijnen goed wordt onthaald, aangezien deze gemakkelijk verstaanbaar zijn en duidelijker voor implementatie ».

Si l'intention est uniquement de diffuser des explications relatives à l'application de la loi du 6 novembre 2022 et de ses arrêtés d'exécution de manière non contraignante, la disposition en projet est superflue, dès lors que de telles explications peuvent être fournies même sans pareille disposition. Quoi qu'il en soit, si les auteurs du projet entendent contraindre le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement à fournir de telles explications, la disposition en projet peut être maintenue, mais uniquement dans la mesure où les guides pratiques visés ne peuvent pas induire d'effets juridiques obligatoires.

14. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 2, du projet, on écrira chaque fois « praktische gidsen », plutôt que « praktische richtlijnen » ou « praktijkrichtlijnen », afin de se conformer au texte français.

Article 8

15. L'article 8 du projet implique que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 11 décembre 2023, sauf si l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 6 novembre 2022 est reportée par le Roi en exécution de l'article 12, alinéa 2, de cette loi, auquel cas l'arrêté envisagé entrera en vigueur le premier jour suivant l'expiration d'un délai de douze mois après l'entrée en vigueur de l'arrêté pris en exécution de cette disposition légale.

15.1. Dans ce dernier cas, l'intention est probablement de faire entrer l'arrêté envisagé en vigueur le premier jour suivant l'expiration d'un délai de douze mois après l'entrée en vigueur des *dispositions législatives dont l'entrée en vigueur a été reportée par le Roi*, plutôt qu'après

l'entrée en vigueur de l'arrêté qui a reporté l'entrée en vigueur de ces dispositions. Le délégué a confirmé ce point de vue :

« De redenering die werd gevolgd volgde uit de bewoording van de wet. Er is hier inderdaad een foutje in geslopen, in die zin dat het de bedoeling is om de inwerkingtreding van het KB te voorzien 12 maanden na de inwerkingtreding van de wet, dus 11 december 2023. Dit is ook de bedoeling voor de bepalingen die een latere inwerkingtreding zouden hebben, dus waarbij deze 12 maanden na die inwerkingtreding (en niet na de inwerkingtreding van het KB dat de latere inwerkingtreding bepaalt), in werking treden. Artikel 8, tweede lid van KB1A (verplichtingen) zal dan ook in die zin worden aangepast ».

La disposition en projet doit être adaptée en ce sens.

15.2. Toutefois, un tel report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions législatives ne peut entraîner le dépassement de la date ultime d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2026² par le législateur. En effet, on conçoit difficilement que cette date ultime d'entrée en vigueur puisse, dans la pratique, être à nouveau reportée du fait que l'arrêté d'exécution envisagé entrerait en vigueur un an plus tard tout au plus. Il y donc lieu de préciser que l'application de l'article 8, § 2, du projet n'affecte pas la date ultime d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, qui est fixée au 1^{er} janvier 2026.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Voir l'article 12, alinéa 2, de la loi du 6 novembre 2022.