



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.390/3
van 17 mei 2023

avis 73.390/3
du 17 mai 2023

over

sur

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’

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’

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 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’.

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 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’.

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. Luidens artikel 4, tweede lid, van de wet van 6 november 2022 ‘betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’ bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, “de bepaalde gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn die aan de verplichtingen van de wet onderworpen zijn”.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van deze wetsbepaling “[i]n een eerste fase die is ingegeven door de tijdens de pandemie opgedane ervaring”, waarbij wordt verwezen naar (het inmiddels opgeheven)¹ artikel 9, eerste lid, 1° tot 3°, 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’. Als plaatsen waarop de wet van 6 november 2022 en de in artikel 4 van het te nemen besluit bedoelde termijnen van toepassing zijn worden aangeduid: de plaatsen binnen de sportsector, de plaatsen binnen de evenementensector, met inbegrip van de cultuur- en bioscoopsector en de plaatsen binnen de horecasector (artikel 3, § 1, van het ontwerp). De uitbaters van plaatsen die zich “vrijwillig aansluiten” bij het te nemen besluit en bij het te nemen 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’, waarover de Raad van State op dezelfde dag als over dit ontwerp advies 73.389/3 geeft, registreren zich online via de website van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en zijn daardoor vanaf de inwerkingtreding van beide besluiten gebonden door de erin bepaalde verplichtingen en termijnen (artikel 3, § 2).

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 4).

¹ Bij artikel 3 van de wet van 11 maart 2022 ‘tot opheffing van de instandhouding van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie’.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, tweede lid, van de wet van 6 november 2022.

BEVOEGDHEID

4.1. In advies 71.249/VR/3 van 24 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 november 2022 heeft de Raad van State uiteengezet dat het voorontwerp als dusdanig geen maatregelen bevatte die rechtstreeks gericht waren tot personen met een (risico op een) infectie met een besmettelijke ziekte en dat het niet kon worden ingepast in de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg,² maar wel in de federale residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid.³ Daarbij werd echter een strikt voorbehoud geformuleerd, namelijk “indien de delegatie aan de Koning in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp [thans artikel 4, tweede lid, van de voormelde wet] 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”, omdat dan alsnog de voormelde gemeenschapsbevoegdheden zouden worden betreden.⁴ Overigens kunnen de gemeenschappen en de gewesten binnen hun andere materiële bevoegdheden meer specifieke maatregelen nemen die gelijkenissen vertonen met de toen voorliggende ontworpen regeling, met het oog op de vrijwaring van de luchtkwaliteit in instellingen waarvoor zij bevoegd zijn, op voorwaarde dat er een duidelijk verband bestaat tussen de maatregelen en de betrokken materiële bevoegdheid.⁵ Ten slotte wees de Raad van State er ook op dat het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel impliceerde 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.⁶

4.2. Artikel 3, § 1, van het om advies voorgelegde ontworpen uitvoeringsbesluit houdt in dat de verplichtingen voortvloeiend uit de wet van 6 november 2022 geen algemeen toepassingsgebied krijgen maar “[i]n een eerste fase” enkel worden opgelegd aan plaatsen (lees: gesloten plaatsen) binnen de sportsector, de evenementensector met inbegrip van de cultuur- en bioscoopsector en de horecasector, waarbij wordt verwezen naar (het inmiddels opgeheven) artikel 9, eerste lid, 1° tot 3°, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021.

² Adv.RvS 71.249/VR/3, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2820/001, 43-46 (opmerkingen 7.1 tot 7.3).

³ *Ibid.*, 48 (opmerking 9).

⁴ *Ibid.*, 46 (opmerking 7.4).

⁵ *Ibid.*, 51 (opmerking 14).

⁶ *Ibid.*, 52 (opmerking 15).

In de overwegingen in de aanhef wordt betoogd dat de focus van het ontworpen besluit ligt “op de sectoren die economisch afhankelijk zijn van het ontvangen van publiek en die op heden goed geplaatst zijn om de bepalingen in dit besluit uit te voeren omdat zij reeds een zekere ervaring hebben met vereisten betreffende een goede binnenluchtkwaliteit, en omdat in deze sectoren reeds investeringen gebeurden die overeenstemmen met de eisen uit dit besluit”. Tevens wordt uiteengezet dat “[d]e keuze voor deze sectoren [voortvloeit] uit het feit dat zij reeds tijdens de coronavirus COVID-19 pandemie verplicht waren om gebruik te maken van een luchtkwaliteitsmeter en dus reeds maatregelen genomen hebben die kaderen in de verplichtingen van onderhavig besluit. Voormelde sectoren zijn bijgevolg meer voorbereid om in het licht van onderhavig besluit maatregelen aan te nemen, en het opleggen van de verplichting tot het nemen van de maatregelen zoals voorzien in onderhavig besluit aan andere sectoren dan voormelde, zou op die andere sectoren een last leggen die ongelijk is ten aanzien van de sectoren die reeds voorbereid zijn door bovenvermeld Koninklijk Besluit van 28 oktober 2021”.

Blijkens de aanhef van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 waren de maatregelen in artikel 9, eerste lid, 1° tot 3°, ingegeven door de bezorgdheid “om de bevolking te beschermen tegen de verhoogde besmettingsrisico’s in bepaalde besloten inrichtingen of ruimtes, in het bijzonder in de eet- en drankgelegenheden van de horecasector, met inbegrip van de danscafés, in de inrichtingen van de sportieve sector, met inbegrip van de fitnesscentra, alsook in de inrichtingen van de evenementensector, met inbegrip van de discotheken en dancings, omdat daar, door de aard van de activiteiten die er worden uitgeoefend bijzonder veel aërosolen zich kunnen verspreiden, in het bijzonder voor wat betreft niet-gevaccineerde personen”.

4.3. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“De wet van 6 november en de ontwerpen van uitvoerende besluiten betreffen wereldwijd unieke, vooruitstrevende voorstellen, die bijdragen tot de algemene (volks)gezondheid, de goede luchtkwaliteit, etc. De opstellers zijn vertrokken vanuit technische, pragmatische en organisatorische overwegingen: in welke sectoren en op welke plaatsen/gebouwen is het mogelijk om de verplichtingen op te leggen, waar is het nodig gelet op hogere risico’s voor een slechte binnenluchtkwaliteit, welke sectoren zijn tijdens de ‘lock down’ gedurende de COVID-19-crisis volledig gesloten en welke gevolgen heeft dit voor hen gehad, enzovoort. Deze objectieve criteria en technische logica vormen dan ook het uitgangspunt van de keuze van de plaatsen en sectoren in huidig ontwerp van KB – in combinatie met de maatregelen die gedurende de COVID-19-crisis door bepaalde sectoren werden genomen en de proportionaliteit die daarmee samenhangt.

Er is steeds vertrokken vanuit de eigen, federale bevoegdheid, en niet vanuit de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. De bevoegdheidsverdeling is overigens zodanig bepaald dat geen enkele sector uitsluitend onder de bevoegdheid van een gemeenschap of een gewest valt. De opschaling van de verplichting tot conformeren met het KB naar andere sectoren toe, die in de toekomst zal gebeuren, zal ook vanuit de eigen bevoegdheden en de technische, pragmatische en organisatorische overwegingen vertrekken. Het is organisatorisch simpelweg niet mogelijk om overal op hetzelfde moment de verplichtingen op te leggen. Om die reden is het op heden reeds mogelijk voor die sectoren die niet in KB1B zijn opgenomen, om zich vrijwillig aan te sluiten. Het is immers allerm minst de bedoeling om sectoren uit te sluiten, noch is het de bedoeling om zij die al maatregelen namen, te benadelen. Er zijn ook nu al gesprekken rond implementatie met die sectoren opgestart.

De bedoeling van de wet en de KB's is immers dat alle sectoren zich vrijwillig conformeren van zodra de KB's in werking treden, en de markt moet dit mogelijk maken. Het doel is aldus om de maatregelen uit te rollen in alle sectoren, en dus dat elke sector hier zelf mee aan de slag gaat. Gesprekken met de andere sectoren zijn reeds opgestart en ook hier zullen de regelgevende uitvoeringsbesluiten snel volgen.

De wet zelf is transversaal, het ontworpen uitvoerend besluit (KB1B) voorziet evenwel in een gefaseerde aanpak wat betreft de implementatie van de maatregelen in de verschillende sectoren, nu de realiteit is dat sommige sectoren reeds verder staan dan andere, precies net omdat zij al gevat waren door de maatregelen in verband met binnenluchtkwaliteit van het KB van 28 oktober 2021. Om die reden is een fasering in de implementatie is nodig. Communicatie, gebruik CO2-meter, risicoanalyse en actieplan maakten in dit KB al deel uit van het beleid.

De bedoeling is om nadien stelselmatig andere sectoren toe te voegen, maar er wordt voorzien in de mogelijkheid om vrijwillig aan te sluiten van zodra het KB in werking treedt. De in het KB opgenomen maatregelen zijn niet van dien aard dat ze bepalingen bevatten die specifiek zijn voor de sectoren. Iedereen kan aansluiten. De opstellers hebben evenwel rekening gehouden met de ongelijke situatie die op heden voorligt, met name dat bepaalde sectoren nu eenmaal reeds stappen hebben ondernomen met betrekking tot de binnenluchtkwaliteit, reden waarom deze in huidig KB worden aangemerkt.

Het implementeren van maatregelen om de binnenluchtkwaliteit te verbeteren valt overigens onder de federale bevoegdheid. Zoals gesteld is het uitgangspunt de eigen bevoegdheid, en valt geen enkele sector onder de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten. Dat huidige wetgeving en uitvoerende besluiten op federaal niveau zijn genomen, vloeit tevens voort uit het feit dat deze open staan voor alle sectoren die zich vrijwillig willen aansluiten, waardoor er geen strijdigheid met de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten kan worden waargenomen.”

4.4. Op zich beschouwd valt het niet uit te sluiten dat de wet van 6 november 2022 op een gefaseerde wijze wordt uitgevoerd, wanneer daarvoor objectieve en pertinente redenen voorhanden zijn.

De loutere omstandigheid dat sommige gesloten plaatsen tijdens de epidemische noodsituatie onderworpen waren aan maatregelen inzake het gebruik van een luchtkwaliteitsmeter, volstaat evenwel niet om te verantwoorden dat de ontworpen uitvoering van de voormelde wet vooralsnog wordt beperkt tot die sectoren. De keuze voor die gesloten plaatsen was, blijkens het in opmerking 4.2 aangehaalde citaat uit de aanhef van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, ingegeven door het specifieke besmettingsrisico dat inherent was aan die plaatsen. Daardoor wordt wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen gesloten plaatsen naargelang er al dan niet een hoger risico op besmetting is, ook al gaat het om maatregelen die bij koninklijk besluit van 5 maart 2022 zijn opgeheven op 7 maart 2022⁷.

⁷ Koninklijk besluit van 5 maart 2022 ‘houdende wijziging 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’.

Daarbij komt nog dat de verplichting om een certificatie aan te vragen pas in werking treedt op 1 januari 2025⁸ en dat de wet van 6 november 2022 voorziet in de mogelijkheid om de kernverplichtingen voor gesloten plaatsen (namelijk het gebruik van een luchtkwaliteitsmeter, het uitwerken en beschikbaar houden van een risicoanalyse en van, in voorkomend geval, een actieplan en de verplichting om een certificatie aan te vragen) uit te stellen tot 1 januari 2026.⁹ Aangezien de gemachtigde zelf vermeldt dat “[g]esprekken met de andere sectoren (...) reeds [zijn] opgestart en ook hier (...) de regelgevende uitvoeringsbesluiten snel [zullen] volgen”, valt het niet in te zien waarom niet nu reeds wordt voorzien in een ruimer toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022, ook indien dat tot gevolg zou hebben dat gebruik moet worden gemaakt van de zo-even aangehaalde mogelijkheid om de kernverplichtingen van de wet nog enige tijd uit te stellen. Zoals is uiteengezet in de opmerkingen 4.1 en 4.2, kan uit advies 71.249/VR/3 immers worden afgeleid dat het specifieke toepassingsgebied, zoals dat thans is uitgewerkt in het ontworpen besluit, erop neerkomt dat de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg worden betreden.

Deze bedenkingen klemmen des te meer nu het specifieke toepassingsgebied ook problematisch is vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel, zoals wordt uiteengezet in opmerking 5.2.

4.5. De mogelijkheid van vrijwillige onderwerping aan het toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022, zoals geregeld in artikel 3, § 2, van het ontwerp, doet geen afbreuk aan deze vaststellingen. Ook zonder dat in een dergelijke mogelijkheid wordt voorzien, kunnen uitbaters van gesloten plaatsen immers beslissen om zich te richten naar de maatregelen vervat in de wet van 6 november 2022 en de uitvoeringsbesluiten ervan. Maatgevend voor de bevoegdheidsrechtelijke beoordeling van het ontwerp is de mate waarin het dwingende gevolgen heeft voor uitbaters van gesloten plaatsen.

4.6. De conclusie is dan ook dat het ontwerp geen doorgang kan vinden met het thans ontworpen toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022. Het moet dan ook grondig worden aangepast om dat ontworpen toepassingsgebied uit te breiden, derwijze dat een meer algemene bevordering van de luchtkwaliteit in publiek toegankelijke gesloten plaatsen wordt nagestreefd omwille van de positieve effecten ervan voor de volksgezondheid in het algemeen, veeleer dan voor specifieke gesloten plaatsen waar bij uitstek een duidelijk en aanzienlijk verhoogd risico bestaat op de verspreiding van besmettelijke ziekten via aerosolen. Indien daarvoor verder overleg met de betrokken sectoren vereist is zodat een inwerkingtreding op 11 december 2023 niet meer haalbaar zou blijken, kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om de kernverplichtingen van de wet uit te stellen tot uiterlijk 1 januari 2026.

⁸ Artikel 12, eerste lid, van de wet van 6 november 2022.

⁹ Artikel 12, tweede lid, van dezelfde wet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Nog afgezien van de zo-even geschetste bevoegdheidsbezwaren, roept het specifieke ontworpen toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022 vragen op vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel.

De gemachtigde reageerde hierop als volgt:

“(…) De bedoeling is een transversale uitrol van de maatregelen op alle publiek toegankelijke gesloten plaatsen, zijnde de plaatsen die niet strikt tot de werksfeer of gezinssfeer behoren. Dit kan niet in één beweging overal tegelijk uitgerold worden, wegens technische, pragmatische en organisatorische redenen. Bovendien hebben bepaalde sectoren naar aanleiding de COVID-19-crisis reeds bepaalde maatregelen getroffen, en andere niet, gelet op het verhoogde risico op een slechte binnenluchtkwaliteit en de verspreiding van het virus. De keuze van die sectoren vloeide voort uit objectieve, wetenschappelijke overwegingen en technische logica, en de doelstelling om geen enkele sector volledig te moeten sluiten.

Door tijdens de COVID-19-crisis bepaalde sectoren te onderwerpen aan de verplichtingen rond binnenluchtkwaliteit, is een gerechtvaardigde ongelijkheid gecreëerd tussen de verschillende sectoren. Om nu alle sectoren meteen aan dezelfde voorwaarden te onderwerpen, zou een schending van het gelijkheidsbeginsel inhouden: ongelijke situaties mogen immers op een ongelijke manier behandeld worden. Bovendien is dat organisatorisch (zoals bijvoorbeeld: kunnen produ[c]enten en/of leveranciers het aan om te voorzien in luchtkwaliteitsmeters op korte termijn voor alle voor het publiek toegankelijke plaatsen?) niet mogelijk en zou dit niet proportioneel zijn. Daarom dienen de nieuwe maatregelen eerst geïmplementeerd in de sectoren die reeds maatregelen troffen gedurende de COVID-19-crisis. Zoals hierboven reeds gesteld, is het evenwel de bedoeling om alle sectoren te laten aansluiten, zij het verplicht gelet op de hogere risico's, zij het vrijwillig. De realiteit is echter dat bepaalde sectoren reeds bepaalde stappen ondernamen en dus om te vermijden dat een ongelijke situatie wordt gecreëerd, worden deze in eerste instantie in het KB opgenomen.

De huidige rechtszekerheid is dezelfde als de rechtszekerheid van het KB 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. In dit KB is in de aanhef wel het volgende opgenomen:

‘in het bijzonder in de eet- en drankgelegenheden van de horecasector, met inbegrip van de danscafés, in de inrichtingen van de sportieve sector, met inbegrip van de fitnesscentra, alsook in de inrichtingen van de evenementensector, met inbegrip van de discotheken en dancings,’

Dit verduidelijkt alvast dat discotheken, dancings en fitnesscentra tot die groep behoren. We zullen de aanhef/toelichtende memorie aanvullen met enkele voorbeelden.

Het is in ieder geval niet de bedoeling om de verplichting op te leggen in gesloten plaatsen die uitsluitend tot de werksfeer behoren (zoals bijvoorbeeld de cafetaria van een bedrijf), aangezien deze onder de Codex Welzijn op het Werk valt.”

5.2. De maatregelen die werden genomen tijdens de epidemische noodsituatie ten aanzien van specifieke gesloten plaatsen zijn inmiddels meer dan een jaar geleden opgeheven, zoals is uiteengezet in opmerking 4.4. Dat de uitbaters van die plaatsen toentertijd de nodige investeringen hebben moeten doen om te voldoen aan die maatregelen, kan op zich niet verantwoorden dat uitbaters van andere plaatsen niet eveneens en gelijktijdig kunnen worden onderworpen aan het toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022. De maatregelen ten tijde van de epidemische noodsituatie zijn immers op zeer korte termijn uitgevaardigd, met onmiddellijke implicaties voor de uitbaters van de betrokken gesloten plaatsen, terwijl de kernbepalingen van de wet van 6 november 2022 pas in werking treden, deels op 11 december 2023 en deels op 1 januari 2025, en die inwerkingtreding zelfs nog kan worden uitgesteld tot uiterlijk 1 januari 2026.

De argumentatie van de gemachtigde in verband met het gelijkheidsbeginsel kan dan ook niet worden aanvaard, mede gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 4.1 tot 4.6 aangaande de noodzakelijke uitbreiding – om bevoegdheidsrechtelijke redenen – van het toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022.

Het betoog van de gemachtigde over de niet-toepasselijkheid op gesloten plaatsen die uitsluitend tot de werksfeer behoren kan daarentegen wel worden bijgevalen, aangezien dergelijke plaatsen niet vallen onder de definitie van “publiek toegankelijk” in artikel 2, 1°, van de wet van 6 november 2022.

6. Het is raadzaam om dit ontwerp te versmelten met het ontwerp waarover advies 73.389/3 wordt uitgebracht, zodat alle uitvoeringsbepalingen van de wet van 6 november 2022 in een enkele tekst vervat zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. Gelet op wat is uiteengezet in opmerking 6 van advies 73.389/3, schrijve men in artikel 1 van het ontwerp “voor het publiek toegankelijke gesloten plaats, bedoeld in artikel 2, 1° en 2°, van de wet van 6 november 2022 (...)” in plaats van “plaats bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet van 6 november 2022 (...)”.

Artikel 3

8. Onverminderd de conclusie in opmerking 4.6 moet in artikel 3, § 1, van het ontwerp meer in detail worden bepaald welke gesloten plaatsen precies behoren tot de betrokken sector. Zo zou moeten worden gepreciseerd of danscafés en hotels begrepen zijn in de horecasector, fitnesscentra in de sportsector en discotheken en dancings in de evenementensector. Tevens zou moeten worden verduidelijkt wat het lot is van cafetaria's in ziekenhuizen, openbare bibliotheken, gemeenschapscentra, culturele centra, sportcentra, enzovoort.

9. Overeenkomstig artikel 3, § 2, van het ontwerp zijn de uitbaters van plaatsen die zich registreren via de website van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu gebonden aan de verplichtingen en termijnen bepaald in het te nemen besluit en in het te nemen besluit waarover de Raad van State op dezelfde dag als over dit ontwerp advies 73.389/3 geeft “vanaf de inwerkingtreding van beide besluiten”. Die laatste vermelding heeft tot gevolg dat uitbaters van plaatsen die zich na die datum zouden aansluiten, met terugwerkende kracht zouden worden onderworpen aan die verplichtingen en termijnen.

Ook al zou kunnen worden voorgehouden dat die terugwerkende kracht verantwoord is door het gegeven dat de betrokken uitbaters zich vrijwillig en met kennis van zaken onder het temporele en materiële toepassingsgebied van de betrokken besluiten brengen, toch is het zeer de vraag of een dergelijke terugwerkende kracht daadwerkelijk wordt beoogd. Het is dan ook raadzaam om de woorden “vanaf de inwerkingtreding van beide besluiten” te vervangen door de woorden “vanaf de registratie of vanaf de inwerkingtreding van beide besluiten, wanneer de registratie voorafgaat aan die inwerkingtreding”.

Indien gevolg wordt gegeven aan opmerking 6, moet uiteraard gewag worden gemaakt van “dit besluit”, veeleer dan van “beide besluiten”.

Artikel 4

10. Artikel 4 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.

10.1. 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.

10.2. 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 2026¹⁰ 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 4, § 2, van het ontwerp geen afbreuk doet aan de uiterste datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 januari 2026.

*

¹⁰ 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. Selon l'article 4, alinéa 2, 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 Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, « quels sont les lieux fermés accessibles au public qui sont soumis aux obligations de la loi ».

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à cette disposition légale « [d]ans une première phase motivée par l'expérience acquise durant la pandémie », en se référant à l'article 9, alinéa 1^{er}, 1° à 3° (entretemps abrogé)¹, 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'. Sont désignés comme lieux auxquels s'appliquent la loi du 6 novembre 2022 et les délais visés à l'article 4 de l'arrêté envisagé : les lieux du secteur sportif, les lieux du secteur événementiel, y compris le secteur culturel et le secteur cinématographique, et les lieux du secteur horeca (article 3, § 1^{er}, du projet). Les exploitants de lieux qui « adhèrent volontairement » à l'arrêté envisagé et à l'arrêté royal envisagé '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', sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 73.389/3 le même jour que sur le projet à l'examen, s'enregistrent en ligne sur le site web du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et sont de ce fait liés par les obligations et les délais fixés par les deux arrêtés, dès leur entrée en vigueur (article 3, § 2).

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 (article 4).

¹ Par l'article 3 de la loi du 11 mars 2022 'abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19'.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 6 novembre 2022.

COMPÉTENCE

4.1. Dans l'avis 71.249/VR/3 du 24 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 6 novembre 2022, le Conseil d'État a exposé que l'avant-projet ne contenait pas en tant que tel de mesures s'adressant directement à des personnes présentant une infection (ou un risque d'infection) ayant pour origine une maladie contagieuse et qu'il ne pouvait pas s'inscrire dans les compétences communautaires en matière de médecine préventive², mais bien dans la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique³. À cet égard, une réserve stricte a toutefois été formulée, à savoir « si la délégation au Roi prévue à l'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet [actuellement l'article 4, alinéa 2, de la loi précitée] 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 », au motif qu'alors il serait encore empiété sur les compétences communautaires précitées⁴. Au demeurant, les communautés et les régions, dans les limites de leurs autres compétences matérielles, peuvent prendre des mesures plus spécifiques qui présentent des similitudes avec la réglementation en projet alors à l'examen, en vue de la préservation de la qualité de l'air dans des établissements qui relèvent de leur compétence, à condition qu'il existe un lien manifeste entre les mesures et la compétence matérielle concernée⁵. Enfin, le Conseil d'État a également souligné que le principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences impliquait 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 part⁶.

4.2. L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté d'exécution en projet, soumis pour avis, implique que les obligations découlant de la loi du 6 novembre 2022 n'ont pas de champ d'application général mais, « [d]ans une première phase », ne seront imposées qu'à des lieux (lire : lieux fermés) du secteur sportif, du secteur événementiel, y compris le secteur culturel et le secteur cinématographique, et du secteur horeca, en se référant à l'article 9, alinéa 1^{er}, 1^o à 3^o (entretemps abrogé), de l'arrêté royal du 28 octobre 2021.

² Avis C.E. 71.249/VR/3, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2820/001, pp. 43-46 (observations 7.1 à 7.3).

³ *Ibid.*, p. 48 (observation 9).

⁴ *Ibid.*, p. 46 (observation 7.4).

⁵ *Ibid.*, p. 51 (observation 14).

⁶ *Ibid.*, p. 52 (observation 15).

Les considérants figurant dans le préambule soutiennent que l'arrêté en projet se concentre « sur les secteurs économiquement dépendants de l'accueil du public et actuellement à même de mettre en œuvre les dispositions qu'il prévoit parce qu'ils disposent déjà d'une certaine expérience des exigences en matière de bonne qualité de l'air intérieur et parce qu'ils ont déjà fait l'objet d'investissements respectant les conditions qu'il énonce ». En outre, il est précisé que « [l]e choix de ces secteurs résulte du fait qu'ils ont déjà été contraints d'utiliser un appareil de mesure de la qualité de l'air pendant la pandémie de coronavirus COVID-19 et qu'ils ont donc déjà pris des mesures conformes aux obligations du présent arrêté. Par conséquent, les secteurs susmentionnés sont davantage préparés pour adopter des mesures dans le contexte du présent arrêté, et imposer l'obligation d'adopter les mesures prévues par le présent arrêté à d'autres secteurs que ceux susmentionnés ferait peser sur ces autres secteurs une charge inégale par rapport aux secteurs déjà préparés par l'arrêté royal du 28 octobre 2021 précité ».

Selon le préambule de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, les mesures figurant à l'article 9, alinéa 1^{er}, 1° à 3°, étaient dictées par le souci « de protéger la population contre les risques de contamination plus élevés dans certains établissements ou espaces clos, en particulier dans les établissements de restauration et débits de boissons du secteur horeca, en ce compris les cafés dansants, dans les établissements relevant du secteur sportif, en ce compris les centres de fitness, et dans les établissements relevant du secteur événementiel, en ce compris les discothèques et les dancings, car en raison de la nature des activités qui y sont pratiquées, la dispersion des aérosols peut être particulièrement élevée, en particulier en ce qui concerne les personnes non-vaccinées ».

4.3. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De wet van 6 november en de ontwerpen van uitvoerende besluiten betreffen wereldwijd unieke, vooruitstrevende voorstellen, die bijdragen tot de algemene (volks)gezondheid, de goede luchtkwaliteit, etc. De opstellers zijn vertrokken vanuit technische, pragmatische en organisatorische overwegingen: in welke sectoren en op welke plaatsen/gebouwen is het mogelijk om de verplichtingen op te leggen, waar is het nodig gelet op hogere risico's voor een slechte binnenluchtkwaliteit, welke sectoren zijn tijdens de 'lock down' gedurende de COVID-19-crisis volledig gesloten en welke gevolgen heeft dit voor hen gehad, enzovoort. Deze objectieve criteria en technische logica vormen dan ook het uitgangspunt van de keuze van de plaatsen en sectoren in huidig ontwerp van KB – in combinatie met de maatregelen die gedurende de COVID-19-crisis door bepaalde sectoren werden genomen en de proportionaliteit die daarmee samenhangt.

Er is steeds vertrokken vanuit de eigen, federale bevoegdheid, en niet vanuit de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. De bevoegdheidsverdeling is overigens zodanig bepaald dat geen enkele sector uitsluitend onder de bevoegdheid van een gemeenschap of een gewest valt. De opschaling van de verplichting tot conformeren met het KB naar andere sectoren toe, die in de toekomst zal gebeuren, zal ook vanuit de eigen bevoegdheden en de technische, pragmatische en organisatorische overwegingen vertrekken. Het is organisatorisch simpelweg niet mogelijk om overal op hetzelfde moment de verplichtingen op te leggen. Om die reden is het op heden reeds mogelijk voor die sectoren die niet in KB1B zijn opgenomen, om zich vrijwillig aan te sluiten. Het is immers allerm minst de bedoeling om sectoren uit te sluiten, noch is het de bedoeling om zij die al maatregelen namen, te benadelen. Er zijn ook nu al gesprekken rond implementatie met die sectoren opgestart.

De bedoeling van de wet en de KB's is immers dat alle sectoren zich vrijwillig conformeren van zodra de KB's in werking treden, en de markt moet dit mogelijk maken. Het doel is aldus om de maatregelen uit te rollen in alle sectoren, en dus dat elke sector hier zelf mee aan de slag gaat. Gesprekken met de andere sectoren zijn reeds opgestart en ook hier zullen de regelgevende uitvoeringsbesluiten snel volgen.

De wet zelf is transversaal, het ontworpen uitvoerend besluit (KB1B) voorziet evenwel in een gefaseerde aanpak wat betreft de implementatie van de maatregelen in de verschillende sectoren, nu de realiteit is dat sommige sectoren reeds verder staan dan andere, precies net omdat zij al gevat waren door de maatregelen in verband met binnenluchtkwaliteit van het KB van 28 oktober 2021. Om die reden is een fasering in de implementatie is nodig. Communicatie, gebruik CO2-meter, risicoanalyse en actieplan maakten in dit KB al deel uit van het beleid.

De bedoeling is om nadien stelselmatig andere sectoren toe te voegen, maar er wordt voorzien in de mogelijkheid om vrijwillig aan te sluiten van zodra het KB in werking treedt. De in het KB opgenomen maatregelen zijn niet van dien aard dat ze bepalingen bevatten die specifiek zijn voor de sectoren. Iedereen kan aansluiten. De opstellers hebben evenwel rekening gehouden met de ongelijke situatie die op heden voorligt, met name dat bepaalde sectoren nu eenmaal reeds stappen hebben ondernomen met betrekking tot de binnenluchtkwaliteit, reden waarom deze in huidig KB worden aangemerkt.

Het implementeren van maatregelen om de binnenluchtkwaliteit te verbeteren valt overigens onder de federale bevoegdheid. Zoals gesteld is het uitgangspunt de eigen bevoegdheid, en valt geen enkele sector onder de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten. Dat huidige wetgeving en uitvoerende besluiten op federaal niveau zijn genomen, vloeit tevens voort uit het feit dat deze open staan voor alle sectoren die zich vrijwillig willen aansluiten, waardoor er geen strijdigheid met de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten kan worden waargenomen ».

4.4. Il n'est pas exclu en soi que la loi du 6 novembre 2022 soit mise en œuvre par phases, s'il existe des raisons objectives et pertinentes à cet effet.

La simple circonstance que certains lieux fermés étaient soumis pendant la situation d'urgence épidémique à des mesures relatives à l'utilisation d'un appareil de mesure de la qualité de l'air ne suffit toutefois pas pour justifier que l'exécution, en projet, de la loi précitée soit pour l'heure limitée à ces secteurs. Selon la citation extraite du préambule de l'arrêté royal du 28 octobre 2021, mentionnée dans l'observation 4.2, le choix de ces lieux fermés était dicté par le risque de contamination spécifique inhérent à ces lieux. De ce fait, une distinction est bel et bien opérée entre les lieux fermés selon qu'ils présentent ou non un risque de contamination plus élevé, même s'il s'agit de mesures qui ont été abrogées le 7 mars 2022 par l'arrêté royal du 5 mars 2022⁷.

⁷ Arrêté royal du 5 mars 2022 'modifiant 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'.

En outre, l'obligation de demander une certification n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2025⁸ et la loi du 6 novembre 2022 prévoit la possibilité de reporter au 1^{er} janvier 2026⁹ les obligations fondamentales imposées aux lieux fermés (à savoir l'utilisation d'un appareil de mesure de la qualité de l'air, l'élaboration et la mise à disposition de l'analyse de risque et, le cas échéant, d'un plan d'action ainsi que l'obligation de demander une certification). Dès lors que le délégué mentionne lui-même que des « [g]esprekken met de andere sectoren (...) reeds [zijn] opgestart en ook hier (...) de regelgevende uitvoeringsbesluiten snel [zullen] volgen », on n'aperçoit pas pourquoi un champ d'application plus large de la loi du 6 novembre 2022 n'est pas d'ores et déjà prévu, même si cela avait pour effet de devoir recourir à la possibilité susmentionnée de reporter encore pendant un certain temps les obligations fondamentales de la loi. En effet, ainsi qu'il a été exposé aux observations 4.1 et 4.2, il peut se déduire de l'avis 71.249/VR/3 que le champ d'application spécifique, tel qu'il est actuellement élaboré dans l'arrêté envisagé, revient à empiéter sur les compétences communautaires en matière de médecine préventive.

Ces considérations sont d'autant plus pertinentes que le champ d'application spécifique pose également problème du point de vue du principe d'égalité, ainsi qu'il est exposé au point 5.2.

4.5. La possibilité d'une soumission volontaire au champ d'application de la loi du 6 novembre 2022, réglée à l'article 3, § 2, du projet, ne change rien à ces constatations. En effet, même si une telle possibilité n'est pas prévue, les exploitants de lieux fermés peuvent décider de se conformer aux mesures contenues dans la loi du 6 novembre 2022 et ses arrêtés d'exécution. C'est la mesure dans laquelle le projet a des effets contraignants pour les exploitants de lieux fermés qui est déterminante pour son appréciation au regard des règles répartitrices de compétences.

4.6. Force est dès lors de conclure que le projet ne peut se concrétiser avec le champ d'application, actuellement en projet, de la loi du 6 novembre 2022. Par conséquent, le projet doit être remanié en profondeur afin d'étendre le champ d'application en projet de façon à viser l'amélioration générale de la qualité de l'air dans les lieux fermés accessibles au public en raison de ses effets positifs sur la santé publique en général, plutôt que dans des lieux fermés spécifiques qui, par excellence, présentent un risque manifestement et considérablement accru de propagation de maladies contagieuses par aérosols. Si la poursuite de la concertation avec les secteurs concernés est requise à cet effet, de sorte qu'une entrée en vigueur le 11 décembre 2023 ne s'avérerait plus réalisable, il peut être recouru à la possibilité de reporter les obligations fondamentales de la loi au 1^{er} janvier 2026 au plus tard.

⁸ Article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 novembre 2022.

⁹ Article 12, alinéa 2, de la même loi.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. Indépendamment des objections de compétence exposées ci-dessus, le champ d'application spécifique, en projet, de la loi du 6 novembre 2022 soulève des questions du point de vue du principe d'égalité.

À ce propos, le délégué a répondu en ces termes :

« (...) De bedoeling is een transversale uitrol van de maatregelen op alle publiek toegankelijke gesloten plaatsen, zijnde de plaatsen die niet strikt tot de werksfeer of gezinssfeer behoren. Dit kan niet in één beweging overal tegelijk uitgerold worden, wegens technische, pragmatische en organisatorische redenen. Bovendien hebben bepaalde sectoren naar aanleiding de COVID-19-crisis reeds bepaalde maatregelen getroffen, en andere niet, gelet op het verhoogde risico op een slechte binnenluchtkwaliteit en de verspreiding van het virus. De keuze van die sectoren vloeide voort uit objectieve, wetenschappelijke overwegingen en technische logica, en de doelstelling om geen enkele sector volledig te moeten sluiten.

Door tijdens de COVID-19-crisis bepaalde sectoren te onderwerpen aan de verplichtingen rond binnenluchtkwaliteit, is een gerechtvaardigde ongelijkheid gecreëerd tussen de verschillende sectoren. Om nu alle sectoren meteen aan dezelfde voorwaarden te onderwerpen, zou een schending van het gelijkheidsbeginsel inhouden: ongelijke situaties mogen immers op een ongelijke manier behandeld worden. Bovendien is dat organisatorisch (zoals bijvoorbeeld: kunnen produ[c]enten en/of leveranciers het aan om te voorzien in luchtkwaliteitsmeters op korte termijn voor alle voor het publiek toegankelijke plaatsen?) niet mogelijk en zou dit niet proportioneel zijn. Daarom dienen de nieuwe maatregelen eerst geïmplementeerd in de sectoren die reeds maatregelen troffen gedurende de COVID-19-crisis. Zoals hierboven reeds gesteld, is het evenwel de bedoeling om alle sectoren te laten aansluiten, zij het verplicht gelet op de hogere risico's, zij het vrijwillig. De realiteit is echter dat bepaalde sectoren reeds bepaalde stappen ondernamen en dus om te vermijden dat een ongelijke situatie wordt gecreëerd, worden deze in eerste instantie in het KB opgenomen.

De huidige rechtszekerheid is dezelfde als de rechtszekerheid van het KB 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. In dit KB is in de aanhef wel het volgende opgenomen:

‘in het bijzonder in de eet- en drankgelegenheden van de horecasector, met inbegrip van de danscafés, in de inrichtingen van de sportieve sector, met inbegrip van de fitnesscentra, alsook in de inrichtingen van de evenementensector, met inbegrip van de discotheken en dancings,’

Dit verduidelijkt alvast dat discotheken, dancings en fitnesscentra tot die groep behoren. We zullen de aanhef/toelichtende memorie aanvullen met enkele voorbeelden.

Het is in ieder geval niet de bedoeling om de verplichting op te leggen in gesloten plaatsen die uitsluitend tot de werksfeer behoren (zoals bijvoorbeeld de cafetaria van een bedrijf), aangezien deze onder de Codex Welzijn op het Werk valt ».

5.2. Les mesures prises pendant la situation d'urgence épidémique à l'égard de lieux fermés spécifiques ont entre-temps été abrogées depuis plus d'un an, ainsi qu'il est exposé dans l'observation 4.4. Le fait que les exploitants de ces lieux aient dû à l'époque réaliser les investissements nécessaires pour se conformer à ces mesures ne peut justifier en soi que les exploitants d'autres lieux ne puissent également et simultanément être soumis à l'application de la loi du 6 novembre 2022. En effet, les mesures prises à l'époque de la situation d'urgence épidémique ont été adoptées à très court terme, avec des implications immédiates pour les exploitants des lieux fermés concernés, alors que les dispositions fondamentales de la loi du 6 novembre 2022 n'entreront en vigueur, en partie, que le 11 décembre 2023 et en partie le 1^{er} janvier 2025, cette entrée en vigueur pouvant même encore être reportée au 1^{er} janvier 2026 au plus tard.

L'argumentation du délégué concernant le principe d'égalité ne peut dès lors être admise, compte tenu notamment de ce qui a été exposé dans les observations 4.1 à 4.6 concernant l'extension nécessaire – pour des motifs tenant aux règles de répartition des compétences – du champ d'application de la loi du 6 novembre 2022.

En revanche, l'argument du délégué à propos de l'inapplicabilité aux lieux fermés relevant exclusivement de la sphère du travail peut toutefois être accueilli, dès lors que pareils lieux ne relèvent pas de la définition de la notion « accessible au public » figurant à l'article 2, 1^o, de la loi du 6 novembre 2022.

6. Il est conseillé de fusionner le présent projet avec le projet faisant l'objet de l'avis 73.389/3, de sorte que toutes les dispositions d'exécution de la loi du 6 novembre 2022 soient contenues dans un seul texte.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

7. Compte tenu de l'observation formulée au point 6 de l'avis 73.389/3, on écrira à l'article 1^{er} du projet « lieu fermé accessible au public, visé à article 2, 1^o et 2^o, de la loi du 6 novembre 2022 (...) » au lieu de « lieu visé à article 2, 2^o de la loi du 6 novembre 2022 (...) ».

Article 3

8. Sans préjudice de la conclusion formulée dans l'observation 4.6, l'article 3, § 1^{er}, du projet doit indiquer de manière plus détaillée quels lieux fermés relèvent précisément du secteur concerné. Ainsi, il faudrait préciser si les cafés dansants et les hôtels sont compris dans le secteur horeca, les centres de fitness dans le secteur sportif et les discothèques et les dancings dans le secteur événementiel. En outre, il faudrait préciser ce qu'il advient des cafétérias dans les hôpitaux, bibliothèques publiques, centres communautaires, centres culturels, centres sportifs, etc.

9. Conformément à l'article 3, § 2, du projet, les exploitants de lieux qui s'enregistrent via le site web du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sont liés par les obligations et les délais fixés dans l'arrêté envisagé et dans l'arrêté envisagé sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 73.389/3 le même jour que sur le projet à l'examen, « dès [l']entrée en vigueur [des deux arrêtés] ». Il résulte de cette dernière mention que les exploitants de lieux qui s'enregistreraient après cette date seraient soumis à ces obligations et délais avec effet rétroactif.

À supposer même que cette rétroactivité puisse être justifiée par le fait que les exploitants concernés entrent volontairement et en connaissance de cause dans le champ d'application temporel et matériel des arrêtés concernés, il est fort douteux qu'une telle rétroactivité soit réellement envisagée. Il est dès lors conseillé de remplacer les mots « dès leurs entrée en vigueur » par les mots « dès l'enregistrement ou dès l'entrée en vigueur des deux arrêtés, si l'enregistrement précède cette entrée en vigueur ».

S'il est donné suite à l'observation 6, il convient de toute évidence de faire mention de « l'entrée en vigueur du présent arrêté » plutôt que de « leurs entrée en vigueur ».

Article 4

10. L'article 4 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.

10.1. 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 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 sera adaptée en ce sens.

10.2. Toutefois, un tel report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions légales ne peut entraîner le dépassement de la date ultime d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2026¹⁰ 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 faut dès lors préciser que l'application de l'article 4, § 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

¹⁰ Voir l'article 12, alinéa 2, de la loi du 6 novembre 2022.