



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.785/1/V
van 4 augustus 2017

avis 61.785/1/V
du 4 août 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering, bevoegd
voor Leefmilieu 'dat de soorten
plastic zakken nader omschrijft die
afwijken van het gebruiksverbod
van de plastic zakken voor
eenmalig gebruik bedoeld in
artikel 4.6.2 van het besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering van 1 december 2016
betreffende het beheer van
afvalstoffen'

un projet d'arrêté du Ministre du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale, chargée de
l'Environnement, 'précisant les
types de sacs plastiques dérogeant
à l'interdiction d'utilisation des
sacs plastiques à usage unique visé
à l'article 4.6.2 de l'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale du
1^{er} décembre 2016 relatif à la
gestion des déchets'

Op 3 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Leefmilieu, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 17 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'dat de soorten plastic zakken nader omschrijft die afwijken van het gebruiksverbod van de plastic zakken voor eenmalig gebruik bedoeld in artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 augustus 2017.

*

Le 3 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 17 août 2017,^(**) sur un projet d'arrêté ministériel 'précisant les types de sacs plastiques dérogeant à l'interdiction d'utilisation des sacs plastiques à usage unique visé à l'article 4.6.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 juillet 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Bruno SEUTIN et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 août 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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. Artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 ‘betreffende het beheer van afvalstoffen’ stelt een gebruiksverbod in voor plastic wegwerpzakjes in de verkoopruimte van detailhandelaars. Vanaf 1 september 2017 geldt dit verbod voor de kassazakjes en vanaf 1 september 2018 voor alle andere zakjes die bestemd zijn voor het verpakken van waren en die gebruikt worden in de verkoopruimte van detailhandelaars.

Het om advies voorgelegde ontwerp duidt de plastic zakken aan waarvoor dit gebruiksverbod op een latere datum ingaat (zie artikel 2, § 1, van het ontwerp). In het ontwerp wordt ook bepaald dat enkel de zakken met een dikte “hoger” dan 50 micron geacht worden herbruikbaar te zijn in de zin van bijlage XII van het voornoemde besluit van 1 december 2016 (artikel 2, § 2).

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkbaar gezocht in artikel 4.6.2 van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016.¹ Die bepaling luidt als volgt:

“Art. 4.6.2. § 1. Het gebruik van plastic wegwerpzakjes is verboden in de verkoopruimte van detailhandelaars.

Het verbod is niet van toepassing op herbruikbare plastic zakjes die beantwoorden aan de vereisten inzake herbruikbare verpakkingen zoals gedefinieerd in bijlage 12.

§ 2. Het verbod zoals bedoeld in paragraaf 1 is van toepassing vanaf 1 september 2017 voor de kassazakjes en vanaf 1 september 2018 voor alle andere zakjes die bestemd zijn voor het verpakken van waren en die gebruikt worden in de verkoopruimte van detailhandelaars.

§ 3. In afwijking van de voorgaande paragraaf, bepaalt de minister de soorten plastic zakjes waarvoor de in de voorgaande paragraaf beoogde data niet van toepassing zijn. De minister preciseert de lijst van de vrijstellingen.”

4.1.1. Artikel 4.6.2, § 1, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 stelt een verbod in voor het gebruik in de

¹ Hoewel in de aanhef van het ontworpen besluit de rechtsgrond niet wordt gepreciseerd, kan die worden afgeleid uit het opschrift en uit artikel 2, § 1, van het ontwerp.

verkoopruimte van detailhandelaars van plastic zakjes die slechts voor eenmalig gebruik zijn bestemd – in het besluit omschreven als “wegwerpzakjes”.

Dat verbod is luidens artikel 4.6.2, § 1, tweede lid, van hetzelfde besluit niet van toepassing op plastic zakjes die herbruikbaar zijn en beantwoorden aan de vereisten inzake herbruikbare verpakkingen zoals gedefinieerd in bijlage 12.

4.1.2. In artikel 2, § 2, van het ontwerp, wordt bepaald dat enkel de zakken met een dikte “hoger” dan 50 micron worden geacht herbruikbaar te zijn de zin van bijlage XII van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016. In artikel 4.6.2, § 1, tweede lid, van het zelfde besluit wordt de minister tot wiens bevoegdheid het leefmilieu (hierna: de minister) behoort, echter niet gemachtigd om nader te bepalen wat als “herbruikbare plastic zakjes die beantwoorden aan de vereisten inzake herbruikbare verpakkingen zoals gedefinieerd in bijlage 12”, worden beschouwd.

Daarvoor kan evenmin een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Een minister beschikt immers slechts over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid vergelijkbaar met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bedoeld in artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De delegatie die in artikel 4.6.2, § 3, tweede zin, van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 aan de minister wordt verleend om de lijst van vrijstellingen te bepalen, kan hierop evenmin worden betrokken. Herbruikbare plastic zakjes zoals bedoeld in artikel 4.6.2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016, vallen immers niet onder het toepassingsgebied van het verbod. Vermits het verbod er geen betrekking op heeft, kan de in artikel 4.6.2, § 3, tweede zin, vervatte delegatie er dan ook niet toe strekken om voor de in artikel 2, § 2, van het ontwerp bedoelde plastic zakjes bij ministerieel besluit in een vrijstelling te voorzien.

Uit wat voorafgaat volgt dat voor het bepaalde in artikel 2, § 2, van het ontwerp rechtsgrond ontbreekt.

4.2.1. Luidens artikel 4.6.2, § 2, van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 is het verbod zoals bedoeld in artikel 4.6.2, § 1, eerste lid, van toepassing vanaf 1 september 2017 voor de kassazakjes en vanaf 1 september 2018 voor alle andere zakjes die bestemd zijn voor het verpakken van waren en die gebruikt worden in de verkoopruimte van detailhandelaars.

In afwijking hierop kan, luidens artikel 4.6.2, § 3, van hetzelfde besluit de minister de soorten plastic zakjes bepalen waarvoor de in paragraaf 2 beoogde data niet van toepassing zijn (eerste zin) en kan de minister de lijst van de vrijstellingen preciseren (tweede zin).

4.2.2. In artikel 2, § 1, eerste en tweede streepje, van het ontwerp wordt toepassing gemaakt van de delegatie verleend in artikel 4.6.2, § 3, eerste zin. Voor plastic kassazakjes voor eenmalig gebruik betaald door de kleinhandelaar vóór 1 september 2017 en voor biogebaseerde en thuis composteerbare plastic zakken voor eenmalig gebruik die bestemd zijn voor de primaire verpakking van groenten en fruit die in bulk worden verkocht, wordt telkens in een afwijkende datum voorzien van deze bepaald in artikel 4.6.2, § 2.

4.2.3. In artikel 2, § 1, derde en vierde streepje, van het ontwerp worden de aldaar omschreven plastic zakken voor eenmalig gebruik – voor onbepaalde tijd – vrijgesteld van het in artikel 4.6.2, § 1, eerste lid, bepaalde verbod.

De stellers van het ontwerp lijken ervan uit te gaan dat de delegatie, die in artikel 4.6.2, § 3, tweede zin, aan de minister wordt verleend om de lijst van de vrijstellingen te “precise[ren]”, inhoudt dat de minister voor bepaalde soorten plastic zakken voor eenmalig gebruik kan afwijken van het in artikel 4.6.2, § 1, eerste lid, bepaalde verbod.²

Het is echter op zijn minst twijfelachtig of de delegatie vervat in artikel 4.6.2, § 3, tweede zin, wel in die zin mag worden begrepen. Het komt de Raad van State evenwel voor dat de eerste en tweede zin van artikel 4.6.2, § 3, in samenhang moeten worden gelezen. In die interpretatie, lijkt die delegatie veeleer ertoe te strekken dat wanneer de minister voor welomschreven plastic zakjes afwijkt van de in paragraaf 2 bepaalde data, hij in dat geval een lijst bepaalt van de soorten plastic zakken waarvoor die afwijking geldt; met andere woorden dat hij een lijst vaststelt van de soorten plastic zakken die “vrijgesteld” zijn van de regeling zoals bepaald in artikel 4.6.2, § 2.

Bij gebrek aan een duidelijke en precieze rechtsgrond die toelaat in een uitzondering te voorzien op het algemeen verbod vervat in artikel 4.6.2, § 1, eerste lid, moet bijgevolg worden geconcludeerd dat er geen rechtsgrond aanwezig lijkt te zijn voor het bepaalde in artikel 2, § 1, derde en vierde streepje, van het ontwerp.

4.2.4. De conclusie is dan ook dat artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 geen rechtsgrond biedt voor artikel 2, § 2, van het ontwerp.

Voor artikel 2, § 1, derde en vierde streepje, van het ontwerp is de rechtsgrond zeer twijfelachtig en derhalve wankel.

Gelet op de mogelijk contentieuze aard van de in het ontwerp geregelde aangelegenheid, kan het ontwerp dan ook niet worden aangenomen zonder dat voorafgaandelijk in een duidelijke en onbetwistbare rechtsgrond wordt voorzien.

*

² Met andere woorden lijken zij ervan uit te gaan dat die delegatie losstaat van die welke wordt verleend in artikel 4.6.2, § 3, eerste zin, van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016.

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. L'article 4.6.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 'relatif à la gestion des déchets' interdit l'utilisation de sacs en plastique à usage unique dans l'espace de vente des détaillants. Cette interdiction est d'application à partir du 1^{er} septembre 2017 pour les sacs de caisse et à partir du 1^{er} septembre 2018 pour tous les autres sacs destinés à l'emballage de marchandises utilisés dans l'espace de vente des détaillants.

Le projet soumis pour avis désigne les sacs en plastique pour lesquels l'interdiction d'utilisation prend cours à une date ultérieure (voir l'article 2, § 1^{er}, du projet). Le projet prévoit également que seuls les sacs d'une épaisseur supérieure à 50 microns sont réputés réemployables au sens de l'annexe XII de l'arrêté précité du 1^{er} décembre 2016 (article 2, § 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est de toute évidence recherché dans l'article 4.6.2 de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016¹. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Art. 4.6.2. § 1^{er}. L'usage de sacs en plastique à usage unique est interdit dans l'espace de vente des détaillants.

L'interdiction ne s'applique pas aux sacs plastiques réemployables qui répondent aux exigences des emballages réemployables définis à l'annexe 12.

§ 2. L'interdiction visée au paragraphe 1^{er} est d'application à partir du 1^{er} septembre 2017 pour les sacs de caisse et à partir du 1^{er} septembre 2018 pour tous les autres sacs destinés à l'emballage de marchandises utilisés dans l'espace de vente des détaillants.

§ 3. Par dérogation au paragraphe précédent, le Ministre détermine les types de sacs plastiques pour lesquels les dates visées au paragraphe précédent ne sont pas applicables. Le Ministre précise la liste des exonérations ».

4.1.1. L'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 interdit dans l'espace de vente des détaillants l'utilisation de sacs en plastique qui sont seulement destinés à un usage unique – définis dans l'arrêté comme des « sacs à usage unique ».

¹ Bien que le préambule de l'arrêté en projet ne précise pas le fondement juridique, ce dernier peut être déduit de l'intitulé et de l'article 2, § 1^{er}, du projet.

Aux termes de l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté, cette interdiction ne s'applique pas aux sacs plastiques réemployables qui répondent aux exigences des emballages réemployables définis à l'annexe 12.

4.1.2. L'article 2, § 2, du projet, dispose que seuls les sacs d'une épaisseur supérieure à 50 microns sont réputés réemployables au sens de l'annexe XII de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016. Or, l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté n'habilite pas le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions (ci-après : le ministre) à préciser ce qu'il y a lieu de considérer comme des « sacs plastiques réemployables qui répondent aux exigences des emballages réemployables définis à l'annexe 12 ».

À cet effet, on ne peut pas non plus invoquer le pouvoir général d'exécution. En effet, un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui sont conférés expressément et non d'un pouvoir général d'exécution comparable à celui du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, visé à l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

La délégation octroyée au ministre par l'article 4.6.2, § 3, deuxième phrase, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016, en vue de préciser la liste des exonérations ne peut pas non plus être invoquée à ce titre. En effet, les sacs plastiques réemployables visés à l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016, ne relèvent pas du champ d'application de l'interdiction. L'interdiction ne s'appliquant pas à la délégation visée à l'article 4.6.2, § 3, deuxième phrase, cette dernière ne peut dès lors pas avoir pour objet de prévoir une exonération par arrêté ministériel pour les sacs plastiques visés à l'article 2, § 2, du projet.

Il découle de ce qui précède que l'article 2, § 2, du projet est dépourvu de fondement juridique.

4.2.1. Aux termes de l'article 4.6.2, § 2, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016, l'interdiction visée à l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est d'application à partir du 1^{er} septembre 2017 pour les sacs de caisse et à partir du 1^{er} septembre 2018 pour tous les autres sacs destinés à l'emballage de marchandises utilisés dans l'espace de vente des détaillants.

Par dérogation à cette disposition, le ministre peut, conformément à l'article 4.6.2, § 3, du même arrêté, déterminer les types de sacs plastiques pour lesquels les dates visées au paragraphe 2 ne sont pas applicables (première phrase) et préciser la liste des exonérations (deuxième phrase).

4.2.2. L'article 2, § 1^{er}, premier et deuxième tirets, du projet fait application de la délégation accordée par l'article 4.6.2, § 3, première phrase. Pour les sacs de caisse plastiques à usage unique payés par le détaillant avant le 1^{er} septembre 2017 et pour les sacs plastiques à usage unique biosourcés et compostables à domicile, qui sont destinés à l'emballage primaire de fruits et légumes vendus en vrac, il est chaque fois prévu une date qui déroge à celle fixée à l'article 4.6.2, § 2.

4.2.3. Les sacs plastiques à usage unique définis à l'article 2, § 1^{er}, troisième et quatrième tirets, du projet sont dispensés – pour une durée indéterminée – de l'interdiction prévue à l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Les auteurs du projet semblent considérer que la délégation, donnée au ministre par l'article 4.6.2, § 3, deuxième phrase, en vue de « précise[r] » la liste des exonérations, implique que celui-ci peut déroger à l'interdiction visée à l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, pour certains types de sacs plastiques à usage unique ².

Il est toutefois pour le moins douteux que l'on puisse interpréter dans ce sens la délégation contenue à l'article 4.6.2, § 3, deuxième phrase. Il apparaît cependant au Conseil d'État que les deux premières phrases de l'article 4.6.2, § 3, doivent être lues corrélativement. Dans cette interprétation, l'objectif de cette délégation semble plutôt être que, lorsque le ministre déroge aux dates fixées au paragraphe 2 pour des sacs plastiques bien déterminés, il établit dans ce cas une liste des types de sacs plastiques auxquels cette dérogation s'applique; autrement dit, il doit établir la liste des types de sacs plastiques qui sont « exonérés » du régime prévu à l'article 4.6.2, § 2.

À défaut d'un fondement juridique clair et précis permettant de prévoir une exception à l'interdiction générale prévue à l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu par conséquent de conclure que l'article 2, § 1^{er}, troisième et quatrième tirets, du projet semble dépourvu de fondement juridique.

4.2.4. Force est dès lors de conclure que l'article 4.6.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 ne procure pas de fondement juridique à l'article 2, § 2, du projet.

Le fondement juridique de l'article 2, § 1^{er}, troisième et quatrième tirets, du projet est très incertain et donc fragile.

² En d'autres termes, ils semblent considérer que cette délégation est indépendante de celle octroyée par l'article 4.6.2, § 3, première phrase, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016.

Compte tenu de la nature potentiellement contentieuse de la matière réglée dans le projet, ce dernier ne peut dès lors pas être adopté sans prévoir au préalable un fondement juridique clair et incontestable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT