

Advies omtrent de wettelijke verankering van de specialisatie van magistraten in het milieurecht

Version française ci-dessous

Op vrijdag 1 april 2022 organiseerde het Centrum voor Milieu- en Energierecht van de **Universiteit Gent** een conferentie over een statuut voor rechters en procureurs die milieuzaken behandelen¹. We werkten hiervoor samen met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding (**IGO**), het EU Forum of Judges for the Environment (**EUFJE**) en het Tijdschrift voor Milieurecht (**TMR**).

We sloten de conferentie af met een debat tussen parlementsleden, magistraten, advocaten en politie, gemodereerd door Liesbeth Indeherberge (VRT).

De studienamiddag werd bijgewoond door een **100-tal milieujuristen uit de praktijk** (advocaten, academici, FOD Justitie, magistraten, ambtenaren).

Resultaat debat

*Tijdens het debat bleek onder de panelleden en deelnemers **consensus** te bestaan over de volgende punten:*

- 1. Gelet op de complexiteit en techniciteit van het milieurecht is er **nood aan specialisatie in het milieurecht** van de parketmagistraten en rechters van de gewone hoven en rechtbanken.*
- 2. “Milieu” moet **ruim** gedefinieerd worden en kan zowel het milieuhygiënerecht, milieubeheersrecht, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, dierenwelzijn, woonkwaliteit, voedselveiligheid,... omvatten.*
- 3. Er is sprake van een **momentum** om deze specialisatie wettelijk te verankeren gezien dit opgenomen is in het regeerakkoord en in de beleidsverklaring van de Minister van Justitie, het positief advies van het College van Procureurs-Generaal en last but not least, gelet op toenemende internationale² en Europeesrechtelijke verplichtingen³ van België.*

¹ <https://www.ugent.be/re/epir/nl/actueel/nieuws/verslag-milieumagistraat.htm>

² Art. 9 Verdrag van Aarhus over toegang tot de rechter in milieuzaken.

³ Na een doorlichting van de milieuhandhaving in 2019 heeft de **Raad van de EU** (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/en/pdf>) België in mei 2020 aangemaand om specialisatie van rechters of rechtbanken binnen de bestaande structuren wettelijk te verankeren. Zo kan de milieuwetgeving beter gehandhaafd worden en het milieu en de natuur beter beschermd en hersteld worden. Ook diende een mandaat met verplichte opleiding te worden ingericht zoals dat al jaren bestaat voor bijvoorbeeld jeugdrechters, onderzoeksrechters, familierechters, arbeidsrechters of fiscale rechters.

4. *Waar de strafrechters in sommige provincies in Vlaanderen al gespecialiseerd zijn in het milieurecht is er nog een grote nood aan specialisatie van rechters in Brussel en Wallonië; en van burgerlijke rechters in het algemeen o.m. bij de behandeling **milieustakingsvorderingen die vaak urgent zijn en over grote economische en milieubelangen** gaan.*
5. *Art. 186 Ger. W. dat toelaat om zaakverdelingsreglementen aan te nemen waarbij 1 afdeling wordt aangeduid voor het behandelen van milieuzaken is een stap in de goede richting, maar de bepaling is facultatief. Dit leidt tot een **ongelijke implementatie overheen het grondgebied en dus een gebrek aan rechtszekerheid en verschillende behandeling van rechtszoekenden en bedrijven** naargelang hun milieudossier voorkomt in de ene of de andere provincie (bijv. in Oost-Vlaanderen en Limburg is er nog geen zaakverdeling voor milieu). Hetzelfde geldt voor initiatieven van vrijwillige specialisatie in enkele hoven, maar niet alle hoven van beroep (bijv. Mons). Het probleem met vrijwillige specialisatie is dat de rechtscolleges niet verplicht zijn om gespecialiseerde kamers in te richten en deze dus op elk ogenblik met één pennetrek kunnen worden afgeschaft of andere zaken kunnen toebedeeld krijgen, volgens de prioriteiten van het moment of van de korpsoversten. **Specialisatie kan alleen structureel en op lange termijn gewaarborgd worden als zij in de wet verankerd en verplicht is.***
6. *Men is voorstander van het concentreren van milieuzaken bij **1 afdeling per provincie**, waarbij er een **team** is van minstens 1 burgerlijke rechter, 1 strafrechter en 1 onderzoeksrechter gespecialiseerd in milieuzaken die overleg kunnen plegen en elkaar kunnen vervangen.*
7. *De precieze modaliteiten van de wettelijke verankering van specialisatie kunnen verder onderzocht worden. **Dit hoeft niet via een attest of vaste benoeming** met extra verloning (art. 58bis, 1° Ger.W.) maar kan een **bijzonder ambt** zijn (art. 58bis, 4° Ger.W.) zoals voor de familierechter en beslagrechter⁴.*
8. *Een wettelijk statuut biedt meer zekerheid en standvastigheid en zou toelaten om in elke provincie voldoende **gespecialiseerde en gemotiveerde milieurechters** aan te trekken die uitzicht krijgen op de mogelijkheid om gedurende een voldoende lange termijn de functie uit te oefenen en om daarin ook carrière te maken wanneer*

Het voorstel van Richtlijn van 15 december 2021 tot vervanging van Richtlijn 2008/99 betreffende de bescherming van het milieu door het strafrecht ("Milieustrafrichtlijn" of "Ecocrime richtlijn")³ voorziet in zijn artikelen 16, 17 en 20 de verplichting voor de Lidstaten om voldoende personeel, financiële, technische en technologische middelen te voorzien voor zij die milieucriminaliteit opsporen, vervolgen en berechten. Zij zullen specialisatie van alle actoren van de handhavingsketen (politie, inspectie, Openbaar Ministerie en rechters) moeten bevorderen, regelmatig gespecialiseerde opleidingen organiseren en een nationale strategie voorleggen in dit verband die elke 5 jaar geëvalueerd zal worden.

Ook de Resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2021 over de aansprakelijkheid van bedrijven voor milieuschade (2020/2027(INI)) verzoekt de Lidstaten meer middelen uit te trekken en in te zetten op specialisatie en training van alle actoren in de milieuhandhaving.

⁴ Zie ook de slides in bijlage met concrete voorstellen tot aanpassingen aan het Gerechtelijk Wetboek.

dergelijke specialisatie voorzien wordt op zowel het niveau van eerste aanleg als dat van hoger beroep. Zij hebben dan ook de garantie dat wanneer zij investeren in het volgen van voortgezette opleiding in het milieurecht, zij ook – en bij voorkeur enkel – milieudossiers te behandelen zullen krijgen. Specialisatie en opleiding moeten immers samen gaan⁵.

9. Een bijkomende voorwaarde is natuurlijk dat er **voldoende capaciteit** wordt voorzien voor de milieuafdelingen, net als voor alle andere actoren van de milieuhandavingsketen. Wanneer er geen Openbaar Ministerie is dat zich kan toeleggen op de milieudossiers, zal de milieurechter geen zaken toebedeeld krijgen. Wanneer de politie en inspectie onderbemand zijn, dan zullen er geen milieudossiers tot bij het gerecht geraken en blijven milieumisdrijven onder de radar. Milieucriminaliteit is haalcriminaliteit gericht op het besparen of genereren van aanzienlijke illegale vermogensvoordelen⁶. Bij succesvolle vervolging kan de **verbeurdverklaring van deze illegale vermogensvoordelen** de kost voor Justitie aan middelen en mankracht ruimschoots compenseren.

10. Met een wettelijke verankering van specialisatie in het milieurecht bij de gewone hoven en rechtbanken geeft de wetgever aan dat **milieu en duurzame ontwikkeling prioriteiten zijn**.

Contactpersoon: Farah Bouquelle, praktijkassistent milieurecht Universiteit Gent, coördinator EU Forum of Judges for the Environment, farah.bouquelle@ugent.be

Version française:

Avis sur l'ancrage juridique de la spécialisation des magistrats en droit de l'environnement

Le vendredi 1er avril 2022, le Centre de droit de l'environnement et de l'énergie de l'Université de Gand a organisé une conférence sur un statut pour les juges et les procureurs traitant des affaires environnementales. Nous avons collaboré avec l'Institut de formation judiciaire (IFJ), le Forum européen des juges pour l'environnement (EUFJE) et le Tijdschrift voor Milieurecht (TMR)⁷.

Nous avons conclu la conférence par un débat entre députés, magistrats, avocats et policiers, animé par Liesbeth Indeherberge (VRT).

⁵ C. Billiet (ed.), Sanctioning Environmental Crime (WG 4). Final report. Key observations and recommendations 2016-2020, p. 36.

⁶ Milieucriminaliteit zou jaarlijks een globaal economisch verlies veroorzaken van naar schatting 91-259 biljoen USD en komt daarmee op de vierde plaats na drugs, namaak en mensenhandel.

⁷ <https://www.ugent.be/re/epir/nl/actueel/nieuws/verslag-milieumagistraat.htm>

La conférence a réuni une **centaine de juristes de l'environnement du terrain** (avocats, universitaires, SPF Justice, magistrats, fonctionnaires).

Résultat du débat / Recommendations:

Au cours du débat, il y avait un consensus entre les panélistes et les participants sur les points suivants :

*1. Compte tenu de la complexité et de la technicité du droit de l'environnement, une **spécialisation en droit de l'environnement** des procureurs et des juges des cours et tribunaux de droit commun s'impose.*

*2. « Environnement » doit être défini **au sens large** et peut inclure la loi sur l'hygiène de l'environnement, la loi sur la gestion de l'environnement, l'aménagement du territoire, le patrimoine immobilier, le bien-être animal, la qualité du logement, la sécurité alimentaire, etc.*

*3. Il est question d'un **“momentum”** pour ancrer cette spécialisation dans la loi, car cela est prévu dans l'accord de coalition et dans la déclaration politique du ministre de la Justice, en vue de l'avis positif du Collège des procureurs généraux et, enfin et surtout, compte tenu de l'augmentation des obligations légales internationales⁸ et européennes⁹ de la Belgique dans la matière.*

*4. Alors que les juridictions pénales de quelques provinces flamandes sont déjà spécialisées en droit de l'environnement, le besoin de spécialisation des juges à Bruxelles et en Wallonie reste importante ; et des juridictions civiles en général, notamment lorsqu'il s'agit **d'actions en matière de protection de l'environnement (milieustakingsvordering)** qui sont souvent urgentes et qui concernent des intérêts économiques et environnementaux majeurs.*

⁸ Art. 9 Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁹⁹ À la suite d'un examen de la mise en oeuvre du droit de l'environnement en 2019, le Conseil de l'UE (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/en/pdf>) a demandé la Belgique en mai 2020 à ancrer juridiquement la spécialisation des juges ou des tribunaux dans les structures existantes. De cette façon, la législation environnementale peut être mieux appliquée et l'environnement et la nature peuvent être mieux protégés et restaurés. Il faut aussi mettre en place un mandat avec formation obligatoire, comme c'est le cas depuis des années pour, par exemple, les juges des enfants, les juges d'instruction, les juges aux affaires familiales, les juges du travail ou les juges des impôts. La proposition de directive du 15 décembre 2021 visant à remplacer la directive 2008/99 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (« directive relative aux sanctions environnementales » ou « directive écocriminalité ») prévoit dans ses articles 16, 17 et 20 l'obligation pour les États membres de fournir des ressources humaines, financières, techniques et technologiques suffisantes à ceux qui détectent, poursuivent et jugent les délits environnementaux. Ils devront favoriser la spécialisation de tous les acteurs de la chaîne d'exécution (police, inspection, ministère public et magistrats), organiser régulièrement des formations spécialisées et présenter une stratégie nationale en la matière, qui sera évaluée tous les 5 ans. La résolution du Parlement européen du 20 mai 2021 sur la responsabilité des entreprises pour dommages environnementaux (2020/2027(INI)) invite les États membres à allouer davantage de ressources et à se concentrer sur la spécialisation et la formation de tous les acteurs en matière d'application de la loi environnementale.

5. Art. 186 Code Judiciaire autorise l'adoption d'un règlement de division des affaires désignant 1 département pour traiter les affaires environnementales est un pas dans la bonne direction, mais la disposition est facultative. Cela conduit à une **mise en œuvre inégale sur le territoire et donc à un manque de sécurité juridique et à un traitement différent des justiciables et des entreprises selon que leur dossier environnemental se situe dans l'une ou l'autre province** (par exemple en Flandre orientale et dans le Limbourg il n'y a pas de division des affaires encore pour l'environnement). Il en va de même pour les initiatives de spécialisation volontaire de certaines juridictions, mais pas de toutes les cours d'appel (ex. Mons). Le problème de la spécialisation volontaire est que les tribunaux ne sont pas obligés de créer des chambres spécialisées et qu'elles peuvent donc être supprimées à tout moment d'un coup de plume ou être affectées à d'autres matières, selon les priorités du moment ou des chefs de corps. La **spécialisation ne peut être garantie structurellement et à long terme que si elle est consacrée et imposée par la loi.**

6. Les participants sont pour la concentration des affaires environnementales dans 1 département par province, avec une équipe d'au moins 1 juge civil, 1 juge pénal et 1 juge d'instruction spécialisés dans les affaires environnementales qui peuvent se consulter et se remplacer.

7. Les modalités précises de l'ancrage juridique de la spécialisation peuvent être étudiées plus avant. Cela **ne doit pas nécessairement se faire par une attestation ou une nomination fixe** avec rémunération supplémentaire (art. 58bis, 1° Code judiciaire) **mais peut être un mandat spécial** (art. 58bis, 4° Code Judiciaire) comme pour le juge aux affaires familiales et le juge des saisies¹⁰.

8. Un statut légal apporte plus de sécurité et de constance et permettrait le recrutement de **juges de l'environnement suffisamment spécialisés et motivés** dans chaque province, qui auront la perspective de pouvoir occuper le poste suffisamment longtemps et aussi de développer une carrière si une telle spécialisation est prévue à la fois en première instance et en appel. Ils ont ainsi la garantie que lorsqu'ils investissent dans la formation continue en droit de l'environnement, ils auront également à traiter – et de préférence uniquement – des dossiers environnementaux. Après tout, la spécialisation et la formation doivent aller de pair¹¹.

9. Une condition supplémentaire est bien sûr qu'une **capacité suffisante** soit fournie aux départements environnementaux, comme à tous les autres acteurs de la chaîne d'assurance de la conformité environnementale. S'il n'existe pas de ministère public pouvant se pencher sur les dossiers environnementaux, le juge de l'environnement ne se verra attribuer aucune affaire. Lorsque la police et l'inspection sont en sous-effectif, aucune affaire environnementale n'atteindra la justice et les crimes environnementaux restent sous le radar. La criminalité environnementale est un crime visant à épargner ou à générer d'importantes plus-values illégales. En cas de poursuite réussie, la **confiscation de ces avoirs illégaux** peut plus que compenser le coût des ressources et de la main-d'œuvre pour la Justice.

¹⁰ Voir également les diapositives ci-jointes avec des propositions concrètes d'amendements au Code judiciaire.

¹¹ C. Billiet (ed.), Sanctioning Environmental Crime (WG 4). Final report. Key observations and recommendations 2016-2020, p. 36.

10. Avec un ancrage juridique de spécialisation en droit de l'environnement dans les cours et tribunaux de droit commun, le législateur montre que **l'environnement et le développement durable sont des priorités.**

Personne de contact : Farah Bouquelle, assistante de droit de l'environnement à l'Université de Gand, coordinatrice du Forum européen des juges pour l'environnement,
farah.bouquelle@ugent.be