# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.000/16
van 22 oktober 2025

over

een wetsvoorstel ‘houdende de oprichting van milieurechtscolleges’ (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-125/1)’

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.000/16
du 22 octobre 2025

sur

une proposition de loi ‘portant création de juridictions de l’environnement’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-125/1)

#LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ#

Op 16 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2025,[*] een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende de oprichting van milieurechtscolleges' (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-125/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 25 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2025.

*

Le 16 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 septembre 2025 [**], sur une proposition de loi 'portant création de juridictions de l'environnement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-125/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 25 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2025.

*

[*] 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 wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 juin au 15 août.

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot de oprichting van gespecialiseerde milieurechtscolleges binnen de hoven en rechtbanken. Het wijzigt daartoe bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek (hierna: Ger.W.) inzake rechterlijke organisatie en bevoegdheid en de wet van 12 januari 1993 'betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu'.

Het voorstel voert de bijzondere mandaten van "rechter in de milieurechtbank" en "milieurechter in hoger beroep" in, regelt de aanwijzing van de titularissen en heft de bestaande mandaten van "milieurechter" en "substituut-procureur des Konings gespecialiseerd in milieu-aangelegenheden" op (artikelen 2 en 12 van het voorstel). Er wordt een sectie "milieurechtbank" ingericht in de rechtbanken van eerste aanleg. Er wordt een opleidingsvereiste opgelegd en de aanwijzing van de rechters en hun vervanging bij verhindering wordt geregeld (artikelen 3 tot 6). In de hoven van beroep worden "milieukamers" ingericht voor de leden waarvan eveneens een opleidingsvereiste geldt (artikel 8). De specialisatie of opleiding van het openbaar ministerie bij die rechtscolleges wordt geregeld, evenals zijn bevoegdheid om bestuurlijke inlichtingen te vorderen (artikelen 9 tot 11). Een aantal bepalingen regelen de bevoegdheden van of de rechtspleging voor de nieuw in te richten secties en kamers (artikelen 7 en 13 tot 19).

## ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In de toelichting wordt verwezen naar de totstandkoming van richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 'inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG'. In de tekst van het voorstel, dat een gedeeltelijke omzetting van die richtlijn lijkt te beogen,[2] moet een verwijzing naar die richtlijn worden opgenomen. Dat kan het best door vooraan in het dispositief een nieuw artikel in die zin toe te voegen.[3-4]

---

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie de artikelen 13, 17 en 18 van de richtlijn.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 195, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: *Handleiding wetgevingstechniek*).

[4] Daarenboven vereist artikel 28, lid 1, eerste alinea, dat de Europese Commissie in kennis wordt gesteld van de inwerkingtreding van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan de richtlijn te voldoen. De lidstaten dienen,

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

4.1. Uit het voorgestelde artikel 76, § 1, Ger.W. volgt dat de rechtbank van eerste aanleg onder andere zal bestaan uit een of meer "milieukamers" die de sectie "milieurechtbank" vormen. Er zijn naar luid van het voorgestelde artikel 58*bis*, 4°, Ger.W. "rechters in de milieurechtbank" met een bijzonder mandaat. De aanwijzing van die "milieurechters" wordt geregeld in het voorgestelde artikel 259*sexies*, § 1, Ger.W. Gelet op het voorgestelde artikel 78, elfde lid, Ger.W. moeten "de rechters die in de milieurechtscolleges zetelen" een opleiding volgen.

In het hof van beroep worden volgens het voorgestelde artikel 101, § 1, eerste lid, Ger.W. "milieukamers" ingericht. Het voorgestelde artikel 58*bis*, 4°, Ger.W. voorziet in de aanduiding van "milieurechters in hoger beroep" met een bijzonder mandaat. De "raadsheren die zetelen in de milieukamers" moeten met toepassing van het voorgestelde artikel 101, § 2, achtste lid, Ger.W. eveneens een opleiding volgen.

Volgens het voorgestelde artikel 138*quater* Ger.W. kan het openbaar ministerie zich bestuurlijke inlichtingen laten verschaffen in "alle betwistingen die tot de bevoegdheid van de milieurechtscolleges behoren".

4.2. Uit het voorgaande volgt dat de voormelde begrippen niet steeds consistent en ondubbelzinnig worden gebruikt. Zo slaat het begrip *milieurechtscolleges* in het in artikel 78 Ger.W. in te voegen lid wellicht alleen op de *milieurechtbanken* (en niet op alle milieurechtscolleges, met inbegrip van de milieukamers in de hoven van beroep). De verwijzing naar de *milieurechtscolleges* in het voorgestelde artikel 138*quater* Ger.W. slaat daarentegen waarschijnlijk zowel op de milieurechtbanken als de milieukamers in de hoven van beroep. In het voorgestelde artikel 259*sexies*, § 1, 1°, Ger.W. wordt verder melding gemaakt van de *milieurechter*, terwijl dat begrip in artikel 58*bis* Ger.W. precies wordt opgeheven en vervangen door het bijzonder mandaat van *rechter in de milieurechtbank*.[5]

Tijdens de parlementaire behandeling zullen de nodige aanpassingen moeten worden gedaan om te zorgen voor een consistent en ondubbelzinnig begrippenkader.

5.1. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt niet waarom de indieners van het voorstel ervoor kiezen om te voorzien in de *bijzondere mandaten* van "rechter in de milieurechtbank" en "milieurechter in hoger beroep".[6] Dat wordt het best nog opgehelderd.

De opleidingsvereisten die aan deze rechters worden opgelegd doen alleszins niet vermoeden dat het de bedoeling is dat enkel de houders van een bijzonder mandaat kunnen zetelen in de nieuwe rechtscolleges. Uit het voorgestelde artikel 259*sexies*, § 1, 1°, derde lid, en 2°, tweede lid, Ger.W. volgt namelijk dat de houders van deze bijzondere mandaten "een gespecialiseerde opleiding" georganiseerd door het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding moeten *hebben* gevolgd. Voor de rechters die zetelen in de milieurechtbank en de raadsheren die zetelen in de milieukamer van het hof van beroep (in het algemeen) geldt een anders omschreven opleidingsvereiste, zijnde

in overeenstemming met artikel 28, lid 2, de Commissie de tekst mee te delen van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen.

[5] Dezelfde bepaling blijft niettemin voorzien in *milieurechters* in hoger beroep.

[6] Dat impliceert alleszins dat het gaat om reeds in een rechterlijke functie benoemde magistraten (zie artikel 259*sexies*, § 1, 1°, tweede lid, Ger.W.).

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

het volgen van "een diepgaande opleiding milieurecht" bij hetzelfde instituut *binnen het jaar*, aldus de voorgestelde artikelen 78, elfde lid, en 101, § 2, achtste lid, Ger.W. Uit het voorstel blijkt niet hoe beide opleidingen zich tot elkaar verhouden (met name of het in voorkomend geval om dezelfde opleiding gaat of wat de verantwoording voor de verschillen is) en of het dan vereist zal zijn dat de titularissen van de bijzondere mandaten beide opleidingen volgen.

5.2. Uit de toelichting bij het voorstel volgt overigens evenmin waarom een onderzoeksrechter die, naar luid van het voorgestelde artikel 79, vijfde lid, Ger.W. door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg wordt aangewezen om bij voorrang de zaken te behandelen wegens inbreuk op de wetten en verordeningen inzake milieuaangelegenheden als bedoeld in het voorgestelde artikel 572*ter* Ger.W., daartoe geen opleiding moet volgen, evenmin als de bij het voorgestelde artikel 144, tweede lid, Ger.W. bedoelde substituut-procureur-generaal gespecialiseerd in milieuzaken.[7] Artikel 18 van richtlijn (EU) 2024/1203 vereist nochtans dat (alle) rechters en aanklagers die betrokken zijn bij strafrechtelijke procedures en onderzoeken geregeld gespecialiseerde opleidingen ontvangen. Er moet worden over gewaakt dat de richtlijn ten aanzien van alle betrokkenen wordt omgezet.

6.1. Naar luid van het voorgestelde artikel 572*ter* Ger.W. nemen de milieurechtbanken kennis van de "vorderingen" betreffende de in die bepaling opgesomde milieuaangelegenheden.

De Raad van State begrijpt de draagwijdte van het voorstel zo dat het enkel de bedoeling is om de toewijzing van gedingen die behoren tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken te herorganiseren binnen die rechtscolleges, en niet als een herverdeling van de rechtsmacht tussen de hoven en rechtbanken, enerzijds, en de bestuurlijke rechtscolleges, anderzijds.

6.2. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het de bedoeling is om "milieurechtscolleges op te richten die op het niveau van de rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep zowel de burgerlijke als strafrechtelijke aspecten van de zaken kunnen behandelen". Er wordt daarbij verwezen naar "het model van het project in Bergen".

Hoewel het voorgestelde artikel 572*ter* Ger.W. op het eerste gezicht niet uitsluit dat daartoe ook de strafrechtelijke aspecten van die zaken behoren, moet in het licht van artikel 2 Ger.W.[8] rekening worden gehouden met hetgeen over de bevoegdheid van de rechtbanken wordt bepaald in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv.). De artikelen 137 en 138 Sv. regelen de bevoegdheid van de politierechtbanken om kennis te nemen van overtredingen en bepaalde bijzondere misdrijven. Artikel 179 Sv. regelt de bevoegdheid van de correctionele rechtbank (die net als de in te richten milieurechtbank deel uitmaakt van de rechtbank van eerste aanleg) om kennis

[7] Voor de uitoefening van het ambt van openbaar ministerie bij de milieurechtbank wordt naar luid van het voorgestelde artikel 151, tweede lid, Ger.W. dan weer wel vereist dat de betrokken parketmagistraat de in het voorgestelde artikel 259*sexies*, § 1, 1°, derde lid, Ger.W. bedoelde gespecialiseerde opleiding heeft gevolgd.

[8] Daarin wordt bepaald dat de in dat wetboek gestelde regels van toepassing zijn op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer deze geregeld worden door niet uitdrukkelijk opgeheven wetsbepalingen of door rechtsbeginselen, waarvan de toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van de bepalingen van dat wetboek.

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

te nemen van de wanbedrijven, "onverminderd de bevoegdheid verleend aan andere rechtscolleges".

Het voorstel wijzigt die bepalingen niet en verleent geen ondubbelzinnige strafrechtelijke bevoegdheid aan de milieurechtscolleges. Daaruit lijkt te volgen dat de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering de bevoegde rechter ter zake aanwijzen, en niet de meer algemene voorgestelde artikelen 565 en 572*ter* Ger.W. De op te richten milieurechtscolleges kunnen dan niet kennisnemen van milieumisdrijven, maar (slechts) van de overige vorderingen in die aangelegenheden. Om het doel van de indieners van het voorstel op voldoende rechtszekere wijze te bereiken, zullen daarom bijkomende bepalingen moeten worden ingevoegd of gewijzigd.[9]

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 9

7. Artikel 9 van het voorstel bepaalt dat artikel 138*ter* Ger.W. wordt aangevuld met een artikel 138*quater*. Het gaat echter niet om een aanvulling, maar om de invoeging van een nieuwe bepaling. De inleidende zin dient bijgevolg als volgt te luiden: "In hetzelfde wetboek wordt een artikel 138*quater* ingevoegd, luidende:".[10]

8. Naar het voorbeeld van artikel 138*ter* Ger.W. machtigt de voorgestelde bepaling het openbaar ministerie bij de milieurechtscolleges om de nodige bestuurlijke inlichtingen te vorderen "van de bevoegde minister of van de bevoegde openbare instellingen of diensten. Daartoe kan het de medewerking verzoeken van de ambtenaren die door de bestuurlijke overheid belast zijn met het toezicht op de toepassing van de in artikel 572*ter* bedoelde milieuwetgeving en wetgeving inzake ruimtelijke ordening".

De voorgestelde bepaling verwijst slechts naar ambtenaren die door de bestuurlijke overheden belast zijn met het toezicht op de toepassing van milieuwetgeving en wetgeving inzake ruimtelijke ordening. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat ambtenaren belast met het toezicht op andere relevante wetgeving, zoals inzake huisvesting, landbouw, energiebeleid of dierenwelzijn niet aan deze verplichting onderworpen zijn. Uit de toelichting lijkt niettemin een ruimere bedoeling te volgen. In voorkomend geval moeten de bewoordingen van de voorgestelde bepaling tijdens de parlementaire behandeling worden aangepast.

[9] Daarbij is, voor zover als nodig, rekening te houden met de inwerkingtreding van het nieuw Strafwetboek op 8 april 2026, waarin niet langer wordt voorzien in overtredingen en wanbedrijven (zie de wet van 29 februari 2024 'tot invoering van boek I van het Strafwetboek').

[10] *Handleiding wetgevingstechniek*, formule F 4-2-3-2.

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

Artikel 13

9.1. Het voorgestelde artikel 565, tweede lid, Ger.W. integreert de op te richten milieurechtbank in de regeling van de verwijzing bij voorrang in geval van aanhangigheid door de invoering van een nieuw punt 3°. In advies 49.212/2 van 28 maart 2011 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over het bestaande tweede lid:[11]

> "De artikelen 145 en 146 van het voorstel wijzigen de voorrang van de rechtbanken in geval van aanhangigheid (voorgesteld artikel 565, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek) en van samenhang (voorgesteld artikel 566, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek).
>
> De bespreking van de artikelen stelt dienaangaande 27 dat 'het bepaalde in de artikelen 565 en 566 ondergeschikt blijft aan' het volgende principe:
>
> > '(w)anneer een familiekamer reeds kennis had genomen van een dossier, moet men erop toezien dat dezelfde kamer kennis neemt van de volgende geschillen die in datzelfde dossier zullen voorkomen'.
>
> Er lijkt verwarring te bestaan tussen het samenbrengen, via de aanhangigheid of de samenhang, van rechtsplegingen die bij meerdere rechtbanken aanhangig zijn gemaakt en het vraagstuk van de taakverdeling binnen eenzelfde rechtbank.
>
> Er mag immers niet over het hoofd worden gezien dat de familierechtbank deel uitmaakt van de rechtbank van eerste aanleg, zodat het vraagstuk via artikel 88, § 2, (hetwelk zou moeten worden aangepast) van het Gerechtelijk Wetboek zou moeten worden aangesneden.
>
> Wat betreft meer in het bijzonder de vrederechter, moet de vraag worden gesteld of artikel 565, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek niet toereikend kan zijn aangezien krachtens deze bepaling '(w)anneer (…) een van de vorderingen uitsluitend tot de bevoegdheid van een bepaalde rechtbank behoort, (…) alleen deze bevoegd (is) om van de gezamenlijke vorderingen kennis te nemen'."

Die opmerking kan hier worden herhaald.

9.2. Onverminderd wat hiervoor werd opgemerkt, rijst de vraag of artikel 566, eerste lid, Ger.W., waarin de samenhang wordt geregeld, niet ook moet worden aangepast in het licht van de oprichting van de milieurechtbank.[12]

[11] Adv.RvS 49.212/2 van 28 maart 2011 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2013 'betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank', 113 (*Parl.St*. Kamer 2010-11, nr. 682/6).

[12] Die bepaling luidt immers: "Verschillende vorderingen of verschillende punten van een vordering tussen twee of meer partijen, welke, afzonderlijk ingesteld, voor verschillende rechtbanken zouden moeten worden gebracht, kunnen, indien zij samenhangend zijn, vóór dezelfde rechtbank samengevoegd worden met inachtneming van de voorrang bepaald in artikel 565, tweede lid, 1° en 2° en 4° tot 8°."

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

Artikel 14

10.1. In het voorgestelde artikel 572*ter* Ger.W. wordt de (materiële) bevoegdheid van de milieurechtbank afgebakend door te verwijzen naar vorderingen betreffende aangelegenheden zoals omschreven in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI).

Gelet op die (dynamische) verwijzing naar de materieelrechtelijke begrippen, kan in principe worden aangenomen dat vorderingen betreffende alle aangelegenheden die in de aangemerkte bepalingen worden opgesomd, behoren tot de bevoegdheid van de milieurechtbanken, met inbegrip van vorderingen over de in die bepalingen inbegrepen federale uitzonderingen op de gewestelijke aangelegenheden en vorderingen over de opgesomde aangelegenheden die om territoriale redenen behoren tot de federale bevoegdheden.[13] Vermits artikel 6, § 1, BWHI als oogmerk heeft een bevoegdheidsverdeling te realiseren, niet tussen rechtscolleges, maar tussen de federale staat en de gewesten, en teneinde niet de indruk te doen ontstaan dat de vraag naar de bevoegdheid van de milieurechtbank zou samenhangen met de bevoegdheid van de gewesten, zou dat met het oog op de rechtszekerheid nog kunnen worden verduidelijkt in de tekst of tijdens de parlementaire behandeling.

10.2. Het voorgestelde artikel 572*ter*, 4°, Ger.W. bepaalt dat de milieurechtbank bevoegd is voor "vorderingen betreffende het energiebeleid, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), en tweede lid, b) en c)" BWHI. Dat komt neer op vorderingen betreffende "nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie", maar met inbegrip van vorderingen over de "kernbrandstofcyclus", terwijl de milieurechtbank ook bevoegd is voor vorderingen betreffende de "bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van radioactief afval", met toepassing van het voorgestelde artikel 572*ter*, 1°, Ger.W., dat naar artikel 6, § 1, II, BWHI verwijst. De vraag rijst of het logisch is dat vorderingen betreffende nieuwe nucleaire energiebronnen worden uitgesloten van haar bevoegdheid.

11. Naar luid van het voorgestelde artikel 572*ter*, 6°, Ger.W. neemt de milieurechtbank kennis van vorderingen "betreffende de vergoeding van schade die het gevolg is van een overtreding van de regelgeving vermeld in" de voorgaande punten. In die punten worden echter geen milieurechtelijke regelgevingen vermeld, maar bepalingen van de BWHI. De tekst van punt 6° moet worden aangepast om beter overeen te stemmen met de bedoelingen van de indieners van het voorstel.

[13] Zie bijvoorbeeld de residuaire bevoegdheid van de federale overheid wat betreft de aangelegenheden leefmilieu en waterbeleid in de Belgische zeegebieden, en meer in het algemeen wanneer geen situering binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van een bepaald gewest mogelijk is (adv.RvS 72.477/3 van 9 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 29 februari 2024 'tot invoering van boek II van het Strafwetboek', opmerking 24 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3518/1)).

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

Slotopmerking

12. In de Nederlands tekst van het voorstel moet de datum "10 juli 2014" worden verbeterd in "10 juli 2024".

*

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

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

*

## PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de créer des juridictions de l'environnement spécialisées au sein des cours et tribunaux. Elle modifie à cet effet des dispositions du Code judiciaire (ci-après : C. jud.) en matière d'organisation et de compétence judiciaires et la loi du 12 janvier 1993 'concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement'.

La proposition instaure les mandats spécifiques de « juge au tribunal de l'environnement » et de « juge d'appel de l'environnement », règle la désignation des titulaires et abroge les mandats existants de « juge de l'environnement » et de « substitut du procureur du Roi spécialisé en matière environnementale » (articles 2 et 12 de la proposition). Il est créé une section « tribunal de l'environnement » au sein des tribunaux de première instance. La proposition impose une exigence de formation et règle la désignation des juges et leur remplacement en cas d'empêchement (articles 3 à 6). Au sein des cours d'appel sont créées des « chambres de l'environnement » dont les membres sont également soumis à une exigence de formation (article 8). La spécialisation ou formation du ministère public près ces juridictions est réglée, ainsi que sa compétence pour requérir des renseignements administratifs (articles 9 à 11). Un certain nombre de dispositions règlent les compétences des nouvelles sections et chambres à créer ou la procédure devant celles-ci (articles 7 et 13 à 19).

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Les développements font référence à l'adoption de la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 'relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE'. Il convient d'insérer une référence à cette directive dans le texte de la proposition, qui semble avoir pour objet de transposer partiellement cette directive [2]. Il serait préférable d'ajouter un nouvel article en ce sens au début du dispositif [3-4].

---

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] Voir les articles 13, 17 et 18 de la directive.

[3] *Principes de technique législative*. *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* Conseil d'État, 2008, recommandation 195, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), (ci-après : *Guide de légistique*).

[4] En outre, l'article 28, paragraphe 1, premier alinéa, requiert que la Commission européenne soit informée de l'entrée en vigueur de dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à la directive. Conformément à l'article 28, paragraphe 2, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

4.1. Il résulte de l'article 76, § 1er, proposé, du C. jud. que le tribunal de première instance comprendra entre autres une ou plusieurs « chambres de l'environnement », qui constitueront la section « tribunal de l'environnement ». Aux termes de l'article 58*bis,* 4°, proposé, du C. jud., il y a des « juges au tribunal de l'environnement » dotés d'un mandat spécifique. La désignation de ces « juges de l'environnement » est réglée à l'article 259*sexies*, § 1er, proposé, du C. jud. Eu égard à l'article 78, alinéa 11, proposé, du C. jud., « les juges siégeant au sein de juridictions de l'environnement » doivent suivre une formation.

Selon l'article 101, § 1er, alinéa 1er, proposé, du C. jud., des « chambres de l'environnement » sont créées au sein de la cour d'appel. L'article 58*bis*, 4°, proposé, du C. jud. prévoit la désignation de « juges d'appel de l'environnement » dotés d'un mandat spécifique. En application de l'article 101, § 2, alinéa 8, proposé, du C. jud., les « conseillers siégeant dans les chambres de l'environnement » doivent également suivre une formation.

Selon l'article 138*quater*, proposé, du C. jud., le ministère public peut requérir des renseignements administratifs dans « toutes les contestations qui relèvent de la compétence des juridictions de l'environnement ».

4.2. Il résulte de ce qui précède que les notions précitées ne sont pas toujours utilisées de manière cohérente et non équivoque. Ainsi, la notion de *juridictions de l'environnement* figurant à l'alinéa à insérer à l'article 78 du C. jud. porte sans doute seulement sur les *tribunaux de l'environnement* (et non pas sur toutes les juridictions de l'environnement, en ce compris les chambres de l'environnement au sein des cours d'appel). Par contre, la référence aux *juridictions de l'environnement* figurant à l'article 138*quater*, proposé, du C. jud. porte vraisemblablement tant sur les tribunaux de l'environnement que sur les chambres de l'environnement au sein des cours d'appel. L'article 259*sexies*, § 1er, 1°, proposé, du C. jud. fait ensuite mention du *juge de l'environnement,* alors que cette notion est précisément abrogée à l'article 58*bis* du C. jud. et remplacée par le mandat spécifique de *juge au tribunal de l'environnement* [5].

Il devra être procédé aux adaptations nécessaires au cours des travaux préparatoires afin de garantir un cadre notionnel cohérent et sans ambiguïté.

5.1. Il ne ressort pas des développements de la proposition pourquoi ses auteurs choisissent de prévoir les *mandats spécifiques* de « juge au tribunal de l'environnement » et de « juge d'appel de l'environnement » [6]. Il serait préférable de clarifier ce point.

Les exigences de formation imposées à ces juges ne laissent en tout état de cause pas présumer que l'intention est que seuls les titulaires d'un mandat spécifique peuvent siéger dans les nouvelles juridictions. Il ressort en effet de l'article 259*sexies,* § 1er, 1°, alinéa 3, et 2°, alinéa 2, proposé, du C. jud. que les titulaires de ces mandats spécifiques doivent *avoir* suivi « une formation spécialisée » organisée par l'Institut de formation judiciaire. Selon les articles 78, alinéa 11, et 101, § 2, alinéa 8, proposés, du C. jud., une exigence de formation autrement définie s'applique aux juges siégeant au tribunal de l'environnement et aux conseillers siégeant dans la chambre de

[5] La même disposition continue néanmoins de prévoir des *juges d'appel de l'environnement.*

[6] Cela implique en tout état de cause qu'il s'agit de magistrats déjà nommés dans une fonction juridictionnelle (voir l'article 259*sexies,* § 1er, 1°, alinéa 2, du C. jud.).

#LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ#

l'environnement de la cour d'appel (en règle générale), à savoir suivre « une formation approfondie en droit de l'environnement » au même Institut *dans l'année*. Il ne ressort pas de la proposition comment les deux formations s'articulent entre elles (notamment s'il s'agit, le cas échéant, de la même formation ou quelle est la justification des différences) et s'il sera alors requis que les titulaires des mandats spécifiques suivent les deux formations.

5.2. Au demeurant, il ne résulte pas davantage des développements de la proposition pourquoi un juge d'instruction qui, aux termes de l'article 79, alinéa 5, proposé, du C. jud., est désigné par le président du tribunal de première instance pour traiter en priorité les affaires relatives à une infraction aux lois et règlements en matière environnementale au sens de l'article 572*ter*, proposé, du C. jud. ne doit pas suivre une formation à cet effet, pas plus que le substitut du procureur général spécialisé dans les affaires environnementales, visé à l'article 144, alinéa 2, proposé, du C. jud. [7]. Or, l'article 18 de la directive (UE) 2024/1203 impose que (tous) les juges et procureurs intervenant dans les procédures et enquêtes pénales reçoivent des formations spécialisées à intervalles réguliers. On veillera à ce que la directive soit transposée à l'égard de toutes les personnes concernées.

6.1. Aux termes de l'article 572*ter*, proposé, du C. jud., les tribunaux de l'environnement connaissent des « requêtes » relatives aux matières environnementales énumérées dans cette disposition.

Le Conseil d'État comprend la portée de la proposition en ce sens que l'intention est uniquement de réorganiser, au sein de ces juridictions, l'attribution des causes du ressort des cours et tribunaux, et non comme une redistribution des compétences entre les cours et tribunaux, d'une part, et les juridictions administratives, d'autre part.

6.2. Il ressort des développements de la proposition de loi que l'intention est de « créer des juridictions de l'environnement à même de traiter les aspects tant civils que pénaux des affaires par les tribunaux de première instance et les cours d'appel ». Il est fait référence à cet égard au « modèle du projet mis en place à Mons ».

Bien que l'article 572*ter,* proposé, du C. jud. n'exclue pas à première vue que les aspects pénaux de ces affaires en fassent également partie, il convient, à la lumière de l'article 2 du C. jud. [8], de tenir compte des dispositions du Code d'instruction criminelle (ci-après : CIC) relatives à la compétence des tribunaux. Les articles 137 et 138 du CIC règlent la compétence des tribunaux de police à connaître des contraventions et de certaines infractions particulières. L'article 179 du CIC règle la compétence du tribunal correctionnel (qui, à l'instar du tribunal de l'environnement à créer, fait partie du tribunal de première instance) à connaître des délits, « [s]ans préjudice de la compétence attribuée à d'autres juridictions ».

[7] L'article 151, alinéa 2, proposé, du C. jud. impose toutefois quant à lui pour l'exercice des fonctions du ministère public près le tribunal de l'environnement que le magistrat du parquet concerné ait suivi la formation spécialisée visée à l'article 259*sexies*, § 1er, 1°, alinéa 3, proposé, du C. jud.

[8] Cet article dispose que les règles énoncées dans ce code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions de ce code.

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

La proposition ne modifie pas ces dispositions et n'attribue aucune compétence pénale univoque aux juridictions de l'environnement. Il semble en résulter que ce sont les dispositions du Code d'instruction criminelle qui désignent le juge compétent en la matière, et non les articles 565 et 572*ter,* proposés, plus généraux du C. jud. Les juridictions de l'environnement à créer ne peuvent alors pas connaître des infractions environnementales, mais (seulement) des autres requêtes dans ces matières. C'est pourquoi des dispositions supplémentaires devront être insérées ou modifiées [9] afin d'atteindre l'objectif des auteurs de la proposition avec suffisamment de sécurité juridique.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 9

7. L'article 9 de la proposition dispose que l'article 138*ter* du C. jud. est complété par un article 138*quater.* Il ne s'agit toutefois pas d'un ajout, mais de l'insertion d'une nouvelle disposition. Par conséquent, la phrase liminaire doit s'énoncer comme suit : « Dans le même Code, il est inséré un article 138*quater* rédigé comme suit : » [10].

8. À l'instar de l'article 138*ter* du C. jud., la disposition proposée habilite le ministère public près les juridictions de l'environnement à requérir les renseignements administratifs nécessaires « du ministre ou des institutions ou services publics compétents. Il peut à cet effet requérir le concours des fonctionnaires chargés par l'autorité administrative compétente de contrôler l'application de la législation relative à l'environnement et de la législation relative à l'aménagement du territoire visées à l'article 572*ter* ».

La disposition proposée ne fait référence qu'aux fonctionnaires chargés par les autorités administratives de contrôler l'application de la législation relative à l'environnement et de la législation relative à l'aménagement du territoire. Il pourrait s'en déduire que les fonctionnaires chargés de contrôler d'autres législations pertinentes, comme celles relatives au logement, à l'agriculture, à la politique de l'énergie ou au bien-être des animaux ne sont pas soumis à cette obligation. Une intention plus large semble néanmoins découler des développements. Le cas échéant, les termes de la disposition proposée devront être adaptés lors des travaux préparatoires.

[9] À cet égard, il faut, pour autant que de besoin, tenir compte de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal le 8 avril 2026, qui ne prévoit plus de contraventions ni de délits (voir la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre I[er] du Code pénal').

[10] *Guide de légistique*, formule F 4-2-3-2.

#LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ#

Article 13

9.1. L'article 565, alinéa 2, proposé, du C. jud. intègre le tribunal de l'environnement à créer dans le règlement du renvoi suivant l'ordre de préférence en cas de litispendance par l'insertion d'un nouveau 3°. Dans l'avis 49.212/2 du 28 mars 2011, la section de législation a formulé les observations suivantes à propos de l'alinéa 2 existant : [11]

> « Les articles 145 et 146 de la proposition modifient l'ordre de préférence des juridictions en cas de litispendance (article 565, alinéa 2, proposé du Code judiciaire) et de connexité (article 566, alinéa 1er, proposé du Code judiciaire).
>
> Le commentaire des articles précise à ce sujet que
>
> > 'le prescrit des articles 565 et 566 reste subordonné au principe en vertu duquel, lorsqu'une chambre de la famille a déjà eu connaissance d'un dossier, il convient de veiller à ce que cette même chambre connaisse des litiges ultérieurs qui surviendraient dans ce dossier'.
>
> Il semble y avoir confusion entre le regroupement, par voie de litispendance ou de connexité, de procédures dont sont saisies plusieurs juridictions et les problèmes de répartition au sein d'une même juridiction.
>
> En effet, il ne peut être perdu de vue que le tribunal de la famille fait partie du tribunal de première instance, de telle sorte que c'est par le truchement de l'article 88, § 2, (lequel pourrait être adapté), du Code judiciaire que le problème devrait être abordé.
>
> Concernant plus spécialement le juge de paix, il importe encore de se demander si l'article 565, alinéa 3, du Code judiciaire ne peut suffire puisqu'en vertu de cette disposition 'lorsque l'une des demandes relève de la compétence exclusive d'un tribunal, seul ce tribunal est compétent pour connaître de l'ensemble des demandes' ».

Cette observation peut être réitérée en l'occurrence.

9.2. Sans préjudice des observations formulées ci-dessus, la question se pose de savoir si l'article 566, alinéa 1er, du C. jud., qui règle la connexité, ne doit pas également être adapté au regard de la création du tribunal de l'environnement [12].

Article 14

10.1. L'article 572*ter*, proposé, du C. jud. délimite la compétence (matérielle) du tribunal de l'environnement en faisant référence aux requêtes relatives à des matières définies à l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI).

Compte tenu de cette référence (dynamique) aux notions de droit matériel, il peut en principe être admis que les requêtes relatives à toutes les matières énumérées dans les dispositions indiquées relèvent de la compétence des tribunaux de l'environnement, en ce compris

[11] Avis C.E. 49.212/2 du 28 mars 2011 sur une proposition devenue la loi du 30 juillet 2013 'portant création d'un tribunal de la famille et de la jeunesse', p. 113 (*Doc. parl.,* Chambre, 2010-11, n° 682/6).

[12] Cette disposition s'énonce en effet comme suit : « Diverses demandes en justice ou divers chefs de demande entre deux ou plusieurs parties, qui présentés isolément devraient être portés devant des tribunaux différents, peuvent, s'ils sont connexes, être réunis devant le même tribunal en observant l'ordre de préférence indiqué à l'article 565, alinéa 2, 1° et 2° et 4° à 8° ».

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡

les requêtes concernant les exceptions fédérales aux matières régionales comprises dans ces dispositions et les requêtes relatives aux matières énumérées qui relèvent des compétences fédérales pour des raisons territoriales [13]. Dès lors que l'article 6, § 1er, LSRI a pour objectif de réaliser une répartition des compétences, non pas entre les juridictions, mais bien entre l'État fédéral et les régions, et afin de ne pas donner l'impression que la question de la compétence du tribunal de l'environnement serait liée à la compétence des régions, ce point pourrait encore être clarifié dans le texte ou au cours des travaux préparatoires, dans un souci de sécurité juridique.

10.2. L'article 572*ter*, 4°, proposé, du C. jud. dispose que le tribunal de l'environnement est compétent pour les « requêtes relatives à la politique de l'énergie, matière visée à l'article 6, § 1[er], VII, alinéa 1er, f), et alinéa 2, b) et c) » LSRI. Cela correspond aux requêtes relatives à des « sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire », mais en ce compris les requêtes relatives au « cycle du combustible nucléaire », alors que le tribunal de l'environnement est également compétent pour les requêtes relatives à la « protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs », en application de l'article 572*ter,* 1°, proposé, du C. jud., qui fait référence à l'article 6, § 1er, II, LSRI. La question se pose de savoir s'il est logique que les requêtes relatives à de nouvelles sources d'énergie nucléaire soient exclues de sa compétence.

11. Aux termes de l'article 572*ter*, 6°, proposé, du C. jud., le tribunal de l'environnement connaît des demandes « de réparation des dommages résultant d'une violation des règles mentionnées aux » points précédents. Or, ces points ne mentionnent pas de réglementations de droit environnemental, mais des dispositions de la LSRI. On adaptera le texte du 6° afin qu'il corresponde mieux aux intentions des auteurs de la proposition.

## Observation finale

12. Dans le texte néerlandais de la proposition, on corrigera la date « 10 juli 2014 » en « 10 juli 2024 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

[13] Voir, par exemple, la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en ce qui concerne les matières de l'environnement et de la politique de l'eau dans les espaces marins belges, et d'une manière plus générale lorsqu'aucune localisation n'est possible dans l'aire de compétence territoriale d'une région déterminée (avis C.E. 72.477/3 du 9 juin 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre II du Code pénal', observation 24 (*Doc. parl.,* Chambre, 2022-23, n° 3518/1)).

‡LW-CIKZOFAAG-HIAAAUQ‡