

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/205052]

Uittreksel uit arrest nr. 137/2021 van 14 oktober 2021

Rolnummer 7195

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen D.2, 56^obis, D.33/1, D.34, D.37 en D.40, § 1, van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, zoals gewijzigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018 « tot wijziging van verschillende teksten, wat betreft de waterlopen », ingesteld door de nv « Immobilière de Famelette ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter L. Lavrysen, de rechters R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en S. de Bethune, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meererschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 mei 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 juni 2019, heeft de nv « Immobilière de Famelette », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Lejeune en Mr. N. Schynts, advocaten bij de balie te Luik, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen D.2, 56^obis, D.33/1, D.34, D.37 en D.40, § 1, van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, zoals gewijzigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018 « tot wijziging van verschillende teksten, wat betreft de waterlopen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 december 2018).

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De bestreden artikelen 6, 10, 24, 32 en 36 van het decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018 « tot wijziging van verschillende teksten, wat betreft de waterlopen » (hierna : het decreet van 4 oktober 2018) passen in het kader van een algemene hervorming van het beheer van de waterlopen in het Waalse Gewest.

Die hervorming « strekt ertoe aan de beheerders van waterlopen een volledig en coherent juridisch arsenaal te bieden dat elk gebruik en elk belang van de waterlopen concreet regelt, niet alleen ten aanzien van de bescherming van eigendom en van de personen, maar ook ten aanzien van de vrijwaring of het herstel van de kwaliteit van de waterlopen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 2). Daarnaast beoogt zij « in elk geval van toepassing te zijn op alle onbevaarbare waterlopen en alle waterlopen die niet door de Regering zijn beschermd, waarbij die laatste voortaan een specifieke en geharmoniseerde reglementering genieten » (*ibid.*, p. 7).

Voorts heeft het Waalse Gewest willen reageren op de aanneming, op internationaal en Europees niveau, van enkele juridische instrumenten, waaronder de richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 « tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid » en de richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 « over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's ». In de parlementaire voorbereiding worden de volgende bekommernissen onderstreept :

« [Die richtlijnen hebben] geleid tot een grondige herstructurering van het waterrecht : voortaan moeten nieuwe doelstellingen voor waterlichamen worden bereikt door middel van nieuwe plannings voor de stroomgebieden en deelstroomgebieden. In dat kader hebben verschillende aan te nemen maatregelen betrekking op de hydromorfologie van de waterlopen, zoals het herstel van de ecologische continuïteit van de waterlopen, de invoering van een minimaal ecologisch debiet, de bescherming en het herstel van oobossen, de coördinatie tussen beheerders bij werkzaamheden op de waterlopen, enz. [...] Deze hervorming wil dus het Waterwetboek voltooien door daarin een algemeen en transversaal kader op te nemen inzake het beheer van alle Waalse waterlopen, namelijk zowel de waterwegen als de onbevaarbare waterlopen en de niet-beschermde waterlopen, met inbegrip van de wateringen, teneinde zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de milieudoelstellingen op het vlak van oppervlaktewateren en beschermde gebieden, alsook aan de gepaste doelstellingen inzake het beheer van de overstromingsrisico's. Het gaat voortaan erom de waterlopen te beschouwen als ingewikkelde ecosystemen, zowel aquatisch als terrestrisch, aan de oppervlakte en ondergronds, waarbij de ene afhangen van de andere, en die als een geheel te benaderen. Elk optreden op eender welke plaats van de waterloop kan gevolgen hebben voor de werking van het geheel » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, pp. 4-5).

De bestreden bepalingen hebben inzonderheid betrekking op de onbevaarbare waterlopen.

B.1.2.1. Artikel 6 van het decreet van 4 oktober 2018 legt een aantal definities vast. Het wordt bestreden in zoverre het artikel D.2, 56^obis, van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt (hierna : het Waterwetboek), wijzigt, artikel dat het begrip « zomerbedding » definieert. Door die wijziging bepaalt artikel D.2, 56^obis, van het Waterwetboek :

« Voor de toepassing van dit boek wordt verstaan onder :

[...]

56^obis ' zomerbedding ' : oppervlakte van het grondgebied, al dan niet kunstmatig gemaakt, dat wordt ingenomen door het hoogste water van een waterloop vóór de overloop, met inbegrip van de gewone waterlozing en de oevers tot aan de top van de oever;

[...] ».

B.1.2.2. In de parlementaire voorbereiding wordt de keuze van die definitie als volgt verantwoord :

« De nieuwe definities die vereist zijn voor een juist begrip van de onderhavige hervorming, zijn in dat artikel opgenomen. Die definities vormen de enige referentie naar de terminologie die wordt gebruikt in de decretale bepalingen van Boek II van het Milieuwetboek.

[...]

Het begrip ' waterloop ' is door de decreetgever nooit uitdrukkelijk gedefinieerd. Die decreetgever heeft zich tot nu toe ertoe beperkt een onderscheid te maken tussen de waterwegen en de niet-bevaarbare waterlopen en een systeem in te voeren voor het categoriseren van de onbevaarbare waterlopen waarbij de beheerders, de eigendomsrechten en de rechten van aangelande worden gedifferentieerd.

[...]

Het begrip ' zomerbedding ', dat gebruikt wordt in de definitie van de waterloop, wordt eveneens gedefinieerd in de gewoonlijke technische betekenis ervan. Hetzelfde geldt voor de begrippen ' oever ' en ' top van de oever ', die de definitie van zomerbedding aanvullen.

Op de vraag van een parlamentslid over de exacte definitie van de term 'bedding van een onbevaarbare waterloop' had de minister van Landbouw reeds op 27 december 1968 geantwoord dat 'de bedding van een waterloop bestaat uit de bodem en het deel van de taluds onder de hoogste limiet, dat wordt bereikt door de stromende wateren zonder overstroming'. In die zin wordt 'de bedding van een rivier opgevat als het *plenissum flumen* en niet als de gemiddelde waterstanden'. Het '*plenissum flumen*' stemt overeen met het hoogste niveau van een waterloop net voor de algemene overloop. J.-F. NEURAY zet eveneens uiteen dat 'de bedding van een waterloop is gedefinieerd door M. Vauthier als "het hele gebied dat de wateren innemen in hun periodieke en normale ontwikkeling, zonder dat er een overstroming of overloop is" (« *Précis de droit administratif de la Belgique* », Brussel, Larcier, 3^{de} uitgave, 1950, nr. 280)'. Wanneer nooit een overloop van de waterloop heeft plaatsgehad, door de afwezigheid van toppen van de oevers, dient rekening te worden gehouden met het niveau van de geregistreerde hoogste waterstanden» (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, pp. 22-23).

B.1.3.1. Artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018 bepaalt de algemene doelstellingen van de hervorming van de waterlopen. Het voegt in het Waterwetboek een artikel D.33/1 in, dat bepaalt :

« De bepalingen van deze titel zijn gericht op een geïntegreerd, evenwichtig en duurzaam beheer van waterlopen. Dit beheer heeft tot doel de volgende hoofdfuncties van waterlopen te vervullen of met elkaar in overeenstemming te brengen :

- 1° hydraulisch, door de vlotte afvloeiing van de wateren in stand te houden en overstromingsrisico's te beheersen;
- 2° ecologisch, door het behoud, de verbetering en het herstel van de hydromorfologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen, met name om te zorgen voor een betere werking van het aquatische ecosysteem en de naleving van de doelstellingen die zijn vastgesteld voor de beschermde gebieden bedoeld in artikel D.18;
- 3° sociaal-economisch;
- 4° sociaal-cultureel ».

B.1.3.2. In de parlementaire voorbereiding wordt die multifunctionele benadering als volgt verantwoord :

« Onder een nieuwe afdeling met als opschrift 'Doelstellingen' wordt een nieuwe bepaling ingevoegd waarbij het geïntegreerd, evenwichtig en duurzaam beheer van de waterlopen wordt ingevoerd. Die doelstelling moet een aanvulling vormen op artikel D.1 van het Waterwetboek, dat bepaalt dat 'de kringloop van het water [...] op globale en geïntegreerde wijze [wordt] beheerd met de blijvende bekommernis om in het kader van een duurzame ontwikkeling tegelijk de kwaliteit en het voortbestaan van die rijkdom te waarborgen', waarbij die duurzame ontwikkeling een milieu-, economische, sociale en culturele dimensie heeft.

Het geïntegreerd beheer moet de vele en soms tegenstrijdige belangen met elkaar verzoenen die met betrekking tot de waterlopen kunnen bestaan. De bevestiging van het beginsel van de multifunctionaliteit van de waterlopen onderstreept de bestaande relaties tussen de verschillende belangen, de wederzijdse effecten ervan, alsook de gevolgen inzake compensatie, synergie en tegenstelling die daartussen kunnen bestaan.

Het evenwichtig beheer moet toelaten om te voldoen aan alle vormen van watergebruik of die met elkaar te verzoenen, zonder een hiërarchie in de prioriteiten vast te stellen. Men moet zich derhalve plaatsen in een logica van arbitrage die de gebruikers ertoe aanzet te aanvaarden om zelf te bezuinigen : het gaat erom, door de regulering, de inspanning op het vlak van beperking te verdelen en af te vlakken over alle gebruikers.

De sociaal-economische functie stemt met name overeen met de waterbevoorrading bestemd voor menselijk gebruik, de landbouw, het vervoer, de industrie of de productie van energie, terwijl de sociaal-culturele, maar tevens patrimoniale en recreatieve functie betrekking kan hebben op de pleziervaart, de visvangst, het toerisme, het baden of de watersporten» (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 24).

B.1.4.1. Artikel 24 van het decreet van 4 oktober 2018 betreft de eigendom van de onbevaarbare waterlopen, alsook de regeling van de openbare domanialiteit ervan. Het vervangt artikel D.34 van het Waterwetboek, dat voortaan bepaalt :

« De zomerbedding van een onbevaarbare waterloop wordt verondersteld toe te behoren aan de beheerder aangewezen krachtens artikel D.35, en valt onder het publieke domein.

Gedurende zes maanden, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving die hen wordt overgemaakt door de beheerder van de niet-bevaarbare waterloop, kan elke omwonende van de zomerbedding waarvan het tracé kunstmatig is gewijzigd, toestemming krijgen om in volle eigendom over de vrijgekomen grond te beschikken, door zich ertoe te verbinden, naar schatting van deskundigen, de eigendom of de toegevoegde waarde ervan te betalen ».

B.1.4.2. In de parlementaire voorbereiding wordt die bepaling als volgt verantwoord :

« Het beginsel volgens hetwelk de zomerbedding van een onbevaarbare waterloop wordt verondersteld toe te behoren aan de beheerder van die waterloop wordt behouden. Het begrip 'zomerbedding' van een waterloop wordt overigens gedefinieerd in artikel D.2, 56^o*bis*, en omvat de oevers tot de top van de oever. Met andere woorden, tenzij anders bepaald, behoort de zomerbedding, met inbegrip van de oevers van de waterloop, toe aan de beheerder.

Het tweede lid van het nieuwe artikel D.34 is een aanpassing van artikel 16, tweede lid, van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen : de aangelande van een bedding waarvan het tracé is gewijzigd door de mens, kan voortaan de volle eigendom verkrijgen van de vrijgekomen grond. Mocht de aangelande ervan afzien de eigendom van de vrijgekomen grond op te eisen of dat niet binnen de wettelijke termijn doen, dan moet de baan van de vroegere waterloop als verlaten worden beschouwd, waarbij de goederen die zogenoemd 'geen eigenaar' hebben, deel uitmaken van het openbaar domein, met toepassing van de artikelen 539 en 713 van het Burgerlijk Wetboek.

Daarentegen, wanneer de waterloop zijn bedding op natuurlijke wijze verlaat, is artikel 563 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Het Hof van Cassatie heeft overigens geoordeeld dat het mechanisme van artikel 563 van het Burgerlijk Wetboek de beheerders belette om naast de nieuwe bedding, de verlaten bedding in hun domein op te nemen» (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 28).

B.1.5.1. Artikel 32 van het decreet van 4 oktober 2018 voert, ten aanzien van de onbevaarbare waterlopen, een regeling in voor de onderhouds- en kleine herstelwerken. Het vervangt artikel D.37 van het Waterwetboek, dat voortaan bepaalt :

« § 1. Onderhouds- en kleine herstelwerken zijn werken die zich op regelmatige tijdstippen herhalen om de hydraulische, ecologische, sociaal-economische en sociaal-culturele doelstellingen toegewezen aan de onbevaarbare waterlopen te waarborgen, en met name :

- 1° het schoonmaken van onbevaarbare waterlopen, met inbegrip van de overwelfde vlakken, en namelijk de ruiming, het reprofileren alsook de inzameling van puin, takken, ijsblokken en grof materiaal;
- 2° het onderhoud en kleine herstellingen van kunstwerken die toebehoren aan beheerders in onbevaarbare waterlopen, met inbegrip van de consolidatie van ingestorte oevers ter hoogte van dergelijke constructies en het verwijderen van de aanslibbingen die met dergelijke constructies verband houden, onverminderd de toepassing van artikel D.39;

3° het onderhoud en de verwijdering van vegetatie langs de oevers van onbevaarbare waterlopen, namelijk door de verwijdering van struikgewas, het hakken, het kort snoeien, het snoeien van struiken, het verscheuren, de verwijdering van boomstronken, de aanplantingen, het losrukken van distels, het maaien en de vernietiging van invasieve planten;

4° het kleine herstel en de versterking van dijken langs onbevaarbare waterlopen en het verwijderen van al hetgeen zich daarop bevindt, ongeacht of deze dijken eigendom zijn van privaot- of publiekrechtelijke personen;

5° het onderhouden, het kleine herstel en het verzekeren van de normale werking van de pompstations in verband met de onbevaarbare waterlopen, ongeacht of zij aan privaot- of publiekrechtelijke eigenaars toebehoren.

§ 2. De beheerders aangewezen krachtens artikel D.35 voeren onderhouds- en kleine herstelwerkzaamheden uit, overeenkomstig een algemeen reglement inzake onbevaarbare waterlopen vastgesteld door de Regering.

Op de waterlopen van de derde categorie worden de onderhouds- en kleine herstelwerken uitgevoerd na het advies te hebben ingewonnen van de beheerder van de onbevaarbare waterlopen tweede categorie.

In afwijking van het eerste lid worden de vijvers, de watervlakken en de stuwdamreservoirs die worden doorkruist door een onbevaarbare waterloop onderhouden en hersteld door degenen aan wie zij toebehoren, bij gebreke waarvan de beheerder van de onbevaarbare waterloop de eigenaar kan aanmanen om de onderhouds- en kleine herstelwerken binnen een bepaalde termijn uit te voeren.

In geval van dringende noodzakelijkheid kan de beheerder de onderhouds- en kleine herstelwerken aan vijvers, watervlakken en stuwdamreservoirs die niet van hem zijn, uitvoeren zonder de eigenaar hiervoor vooraf in gebreke te stellen. In dit geval worden de kosten van het werk op de eigenaar verhaald op overlegging van een gewone staat opgemaakt door de beheerder die de werken heeft uitgevoerd.

§ 3. In afwijking van paragraaf 2 mogen bepaalde onderhouds- en kleine herstelwerken, na het voorwerp te hebben uitgemaakt van een voorafgaande aangifte, door andere personen dan de beheerders worden uitgevoerd.

Onverminderd de elektronische verzending wordt de aangifte per aangetekende brief met ontvangstbewijs of door elk middel dat vaste datum verleent of door afgifte tegen ontvangstbewijs aan de betrokken beheerder verzonden.

De Regering stelt de lijst op van de onderhouds- en kleine herstelwerken die door andere personen dan de beheerders mogen worden uitgevoerd, alsmede de vorm en de inhoud van de aangifte.

De verklaring is niet ontvankelijk indien zij in strijd met het tweede lid is verzonden of afgegeven of indien de gegevens of documenten die krachtens het derde lid vereist zijn, ontbreken. Indien de aangifte niet ontvankelijk is, richt de beheerder een beslissing aan de aangever waarin de onontvankelijkheidsgronden zijn opgenomen, binnen 15 dagen te rekenen van de datum van ontvangst van de aangifte.

Indien de aangifte ontvankelijk is, stelt de beheerder de aangever daarvan binnen vijfenveertig dagen na de datum van ontvangst van de aangifte in kennis en kan hij aanvullende voorwaarden stellen voor de uitvoering van de onderhouds- en kleine herstelwerken. Indien de aangifte niet binnen deze termijn wordt verzonden, wordt zij zonder aanvullende voorwaarden ontvankelijk geacht.

De aangever kan overgaan tot de uitvoering van de werken :

1° vijfenveertig dagen na de datum van ontvangst van de aangifte, indien deze overeenkomstig het vierde lid niet ontvankelijk is verklaard;

2° zestig dagen na de datum van ontvangst van de verklaring, indien de bevoegde overheid overeenkomstig het vijfde lid bijkomende voorwaarden stelt voor de uitvoering ervan ».

B.1.5.2. In de parlementaire voorbereiding wordt die nieuwe regeling als volgt toegelicht en verantwoord :

« Het begrip onderhouds- en kleine herstelwerken vervangt voortaan dat van de gewone werkzaamheden inzake uitbaggering, onderhoud en herstel bedoeld in artikel 6 van de wet van 28 december 1967. Die werkzaamheden worden op eigen initiatief uitgevoerd door de beheerders. Het ontworpen artikel D.37, dat zeker niet exhaustief wil zijn (sic), bevat een opsomming van onderhouds- en kleine herstelwerken :

- het onderhoud van de onbevaarbare waterlopen bedoeld in 1° en 2° valt voor de overheid zowel onder de vrijwaring van het algemeen belang als onder het beheer als goede huisvader van de zomerbedding waarvoor zij moet instaan als veronderstelde eigenaar van het goed. Dat zal evenwel niet het geval zijn voor het onderhoud van de constructies die zijn verbonden met de waterloop en toebehoren aan andere personen dan de beheerders, krachtens artikel D.39, tweede lid. De toelichtingen in dat verband in de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 december 1967 zijn nog steeds actueel : ' wat inzonderheid de kunstwerken betreft, vallen de werken aan de overwelvingen of kunstwerken als dusdanig niet onder het onderhoud. Dat is ten laste van de eigenaar. Normaal gezien is het kunstwerk niet opgericht ten behoeve van de waterloop, maar, door het bestaan ervan, ten behoeve van een weg die deze doorkruist, een waterwinning, enz. ';

- de vegetatie op de oevers van de waterloop moet worden onderhouden en verwijderd, en ook invasieve planten moeten worden verwijderd;

- de last van het onderhoud van sommige constructies - de dijken en de pompstations bedoeld in 4° en 5° - hangt niet af van de identiteit van de eigenaars ervan, maar van de bestemming ervan, daar zij bijdragen tot het beheer van de overstromingsrisico's. De dijken waarvan sprake is, zijn niet die welke zijn bepaald in de wet van 18 juni 1979 op de dijken, maar die welke zijn bedoeld in artikel D.53/3 van het Waterwetboek en in D.2, 27°bis, van hetzelfde Wetboek zijn gedefinieerd als ' iedere onoverstroombare verhoging die langs een waterloop of landinwaarts is aangebracht om de hoge waterstand in die waterloop te keren '.

Het uitbaggeren van de waterloop tot de vaste bodem, dat nooit is uitgevoerd in de onbevaarbare waterlopen, maar wel de ruiming, wordt niet langer beschouwd als een onderhouds- en klein herstelwerk. Het weghalen van aanspoelingen op de oevers van een waterloop en op de uitspringende hoeken, alsook het ruimen van de stukken van de waterlopen onder de bruggen en de overwelvingen, maken daarentegen integraal deel uit van het schoonmaken van de zomerbedding.

Het staat in beginsel aan de beheerders om de onderhouds- en kleine herstelwerken uit te voeren. Zij zullen aansprakelijk zijn indien het niet uitvoeren of slecht uitvoeren van openbare werken schade veroorzaakt. Ten aanzien van vijvers, watervlakken en stuwdamreservoirs die zijn ingericht op een onbevaarbare waterloop, staat de eigenaar ervan in voor het onderhoud en herstel ervan, niettegenstaande dat de gewone waterlozing van de waterloop die inrichtingen blijft doorkruisen. Voortaan is ook bepaald dat de beheerder bij uitzondering de onderhouds- en kleine herstelwerken aan die vijvers, watervlakken of stuwdamreservoirs rechtstreeks kan uitvoeren zonder vooraf de eigenaar in gebreke te moeten stellen, in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid.

De tweede paragraaf van het ontworpen artikel D.37 voert het begrip van algemeen reglement inzake onbevaarbare waterlopen in. Dat reglement moet de nuttige toelichtingen bevatten ten aanzien van de onderhouds- en kleine herstelwerken. Ook het technische toezicht *a priori* van de beheerders van de waterlopen van de tweede categorie - namelijk de provincies aangewezen krachtens artikel D.35 - die een eenvoudig advies uitbrengen over de onderhouds- en kleine herstelwerken die nodig zijn op de waterlopen van de derde categorie, is behouden.

De derde paragraaf beoogt de hypothese van onderhouds- en kleine herstelwerken die andere personen dan de beheerders wensen uit te voeren, en waarvan de lijst moet worden gepreciseerd door de Regering. In dat geval is voorzien in een regeling van voorafgaande aangifte bij de beheerder, naar het voorbeeld van de regeling van de milieuaangifte bedoeld in artikel 14 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning » (*Parl. St., Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, pp. 29-30*).

B.1.6.1. Artikel 36 van het decreet van 4 oktober 2018 voert, ten aanzien van de onbevaarbare waterlopen, de regeling in van de domaniale vergunning die vereist is voor het uitvoeren van andere soorten werken. Het vervangt artikel D.40 van het Waterwetboek, dat voortaan bepaalt :

« § 1. De voorafgaande en schriftelijke domaniale vergunning van de beheerder aangewezen krachtens artikel D.35 is vereist voor alle werken zoals verdieping, verbreding, herstel en in het algemeen alle wijzigingen onder, in of boven de zomerbedding van de onbevaarbare waterloop of de daarin gevestigde kunstwerken, alsook de verwijdering of aanleg van dergelijke waterlopen.

§ 2. De beheerder kan zijn domaniale vergunning toekennen in de vorm van een eenzijdige handeling of een contract, voor bepaalde of onbepaalde tijd en, in voorkomend geval, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

§ 3. De domaniale vergunning in de vorm van een eenzijdige handeling wordt altijd op preciaire basis verleend.

De beheerder stuurt [zijn] beslissing aan de aanvrager, alsook aan elke geraadpleegde instantie binnen honderdtwintig dagen vanaf de eerste dag na ontvangst van de aanvraag.

De aanvraag wordt geacht geweigerd te zijn als de beslissing niet wordt verzonden binnen de termijn bedoeld in het tweede lid. De domaniale vergunning kan worden ingetrokken, gewijzigd of opgeschort, zonder vergoeding ten gunste van de houder.

De begunstigde is ten opzichte van derden en het Waalse Gewest aansprakelijk voor het verlies, de schade, de ongevallen of de beschadigingen die kunnen voortvloeien uit het gebruik van de domaniale vergunning.

§ 4. De Regering bepaalt de procedure voor het verlenen van de domaniale vergunning en de samenstelling van het bij de aanvraag te voegen dossier, alsook de omvang van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de domaniale vergunning. De Regering bepaalt ook de procedure voor het wijzigen, schorsen of intrekken van de domaniale vergunning die is afgegeven in de vorm van een eenzijdige handeling ».

B.1.6.2. In de parlementaire voorbereiding wordt die bepaling als volgt verantwoord :

« D. LAGASSE leert dat ' de gebruiker het openbaar domein moet gebruiken overeenkomstig de bestemming ervan en dus anderen niet mag beletten het overeenkomstig de bestemming ervan te gebruiken. Anders is een domaniale vergunning vereist '.

In geval van privaat gebruik van het openbaar domein, dat uitzonderlijk moet blijven, is een administratieve beslissing vereist die het duurzame en exclusieve gebruik van een deel van de zomerbedding van de onbevaarbare waterloop uitdrukkelijk toestaat. De beheerder beschikt over een discretionaire bevoegdheid om de gevraagde domaniale vergunning uit te reiken, hetgeen betekent dat de beheerder een beoordelingsbevoegdheid geniet voor het toekennen of weigeren van de vergunning. De uitvoering van die discretionaire bevoegdheid blijft evenwel onderworpen aan de eventuele controle van de administratieve of justitiële rechter. Bij de toekenning van een domaniale vergunning moet de beheerder waken over de naleving van onder meer het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook over het adequate beheer van het openbaar domein.

Die domaniale vergunning kan de vorm hebben van een eenzijdige handeling waarbij de beheerder een bepaalde gebruiker toestaat werken op exclusieve wijze op een afgebakend perceel van de zomerbedding uit te voeren, en dit op preciaire en herroepbare wijze. Ofwel wordt een contract - ' domaniale concessie ' genoemd - gesloten, dat een recht van privaat gebruik van het openbaar domein toekent. In het eerste geval is er een hiërarchische relatie, terwijl in het tweede het veeleer gaat om een samenwerking. Een ander verschil betreft het preciaire karakter van de beslissing, daar de eenzijdige vergunning herroepbaar is zonder opzegging of vergoeding, en door de beheerder kan worden gewijzigd zonder dat het daaruit voortvloeiende nadeel in beginsel kan worden vergoed, terwijl in geval van een domaniale concessie, de wijziging ervan of de herroeping door de beheerder gebeurt middels een vergoeding van de eventuele schade voor de concessiehouder. In elk geval ' kan de handeling tot intrekking of beperking van een domaniale vergunning alleen worden genomen na een procedure waarbij de algemene beginselen van het administratief recht zijn nageleefd en moet zij steunen op motieven die materieel gezien exact, relevant en wettelijk aanvaardbaar zijn '.

Bovendien stemmen de aan een domaniale vergunning onderworpen werken overeen met onder meer de buitengewone werken zoals die waren bedoeld in artikel 10 van de wet van 28 december 1967. Het betreft de werken die ofwel de zomerbedding van de waterloop wijzigen, ofwel de daar gelegen constructies, met inbegrip van de leidingen voor waterwinning en waterlozing. In dat verband is het regelmatige herstel van een bestaand gewelf niet onderworpen aan de domaniale vergunning. De werken die zijn onderworpen aan de domaniale vergunning stemmen niet overeen met de onderhouds- en kleine herstelwerken bedoeld in het ontworpen artikel D.37. Voortaan worden ook beoogd alle wijzigingen onder of boven de waterbedding, gelet op de mogelijke gevolgen ervan voor het beheer van de onbevaarbare waterloop.

De beheerder die een domaniale vergunning toekent, kan die koppelen aan bepaalde voorwaarden, zoals het opleggen van een gereserveerd debiet overeenkomstig het ontworpen artikel D.33/11. De Regering is met name ertoe gemachtigd de voorwaarden te bepalen waarmee een domaniale vergunning gepaard kan gaan, alsook de procedure voor de toekenning van die vergunning. Die voorwaarden kunnen worden opgelegd in het algemeen belang, voor de openbare veiligheid, de vrijwaring van de zomerbedding en kunnen in voorkomend geval ook de vorm hebben van een openbaredienstverplichting, zoals de ruiming in de overwelfde delen van de waterloop. De beheerder is overigens ertoe gehouden de in de verleende vergunning opgelegde voorwaarden te laten naleven, zo nodig door die vergunning in te trekken, zo niet kan hij aansprakelijk worden gesteld.

Het staat eveneens aan de Regering om de procedurele regels inzake wijziging, schorsing of intrekking van de in de vorm van een eenzijdige handeling toegekende domaniale vergunning vast te stellen, overeenkomstig de lering van de Raad van State, die de maatregelen inzake wijziging, schorsing of intrekking beschouwt als ernstige maatregelen waartoe alleen kan worden beslist met inachtneming van het algemeen beginsel van administratief recht ' *audi alteram partem* '.

In haar advies beveelt de afdeling wetgeving van de Raad van State aan zich ervan te verzekeren dat de domaniale vergunning die is verleend door de beheerder en betrekking zou hebben op handelingen en werken opgenomen in het toepassingsgebied van de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, daadwerkelijk het voorwerp zouden uitmaken van de bij die richtlijn vereiste maatregelen inzake milieueffectbeoordeling. De rubriek 61.20.02 van Bijlage I van het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2002 tot bepaling van de lijst van de aan een milieueffectstudie onderworpen projecten, van de ingedeelde installaties en activiteiten, onderwerpt de ' bouw van waterwegen, kanalisering- en reguleringswerken om waterlopen toegankelijk te maken voor schepen van meer dan 300 T ', zoals bedoeld in bijlage II, 10°, van de richtlijn 2011/92/EU, reeds aan een milieueffectstudie » (*Parl. St., Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, pp. 31-32*).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Waalse Regering en de Vlaamse Regering zijn van mening dat het beroep niet ontvankelijk is, omdat de verzoekende partij niet zou doen blijken van een belang om in rechte te treden. Zij zou niet aantonen in welke zin zij rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt, daar de bestreden bepalingen ofwel niet op haar van toepassing zijn, ofwel haar rechtstoestand van vóór de aanneming van het decreet van 4 oktober 2018 geenszins zou wijzigen. De Waalse Regering en de Vlaamse Regering benadrukken vooral dat de verzoekende partij niet zou kunnen aantonen dat zij beschikt over een eigendomstitel op de bedding van de Mehaigne.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.2.3. De nv « Immobilière de Famelette » is een vennootschap die eigenaar is van percelen langs de onbevaarbare waterloop van de Mehaigne. Zonder dat moet worden onderzocht of de verzoekende partij aanspraak kan maken op een eigendomstitel op de bedding van de voormelde onbevaarbare waterloop, kan worden vastgesteld dat de verzoekende partij beantwoordt aan de definitie van « aangelande » en in die zin doet blijken van het vereiste belang om een beroep in te stellen tegen decretale bepalingen die gevolgen hebben op de rechten van aangelande. Daar het onderzoek van de draagwijdte van die regels samenvalt met het onderzoek ten gronde, volstaat het vast te stellen dat die bepalingen de situatie van de verzoekende partij ongunstig kunnen raken.

B.2.4. De exceptie wordt verworpen.

*Ten gronde**Ten aanzien van het eerste middel*

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 6, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018, van de artikelen 39, 134 en 143, § 1, van de Grondwet en van de artikelen 6, § 1, II, 1^o, 6, § 1, III, 6^o en 8^o, 10, 19, § 1 en 2, en 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

B.4.1. De Vlaamse Regering werpt de gedeeltelijke onontvankelijkheid van het middel op, in zoverre het betrekking heeft op de artikelen 6, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018. Artikel 6 voert een nieuwe definitie in, terwijl de artikelen 32 en 36 respectievelijk betrekking hebben op de kleine werken en de regeling van de domaniale vergunning die vereist is voor de uitvoering van andere soorten werken. De verzoekende partij zou niet aantonen in welke zin het Waalse Gewest niet bevoegd zou zijn om die bepalingen aan te nemen.

B.4.2. Artikel 6 van het decreet van 4 oktober 2018 voert nieuwe definities in met betrekking tot de onbevaarbare waterlopen, waaronder die van « zomerbedding ». Artikel 32 van hetzelfde decreet heeft betrekking op de uitvoering van onderhouds- en kleine herstelwerken, terwijl artikel 36 van hetzelfde decreet de regeling vaststelt van de domaniale vergunning die vereist is voor de uitvoering van de andere soorten werken. In zoverre het middel de bevoegdheid van het Waalse Gewest beoogt inzake het definiëren van de regeling inzake eigendom en domanialiteit van de waterlopen en in zoverre de voormelde bepalingen betrekking hebben op enerzijds de geografische omvang van het onderwerp van de eigendom en anderzijds het beheer van de werken op die waterlopen, die voortvloeien uit de regeling inzake domanialiteit ervan, zijn de bestreden bepalingen onlosmakelijk met elkaar verbonden.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

Eerste onderdeel

B.5. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen deel uitmaken van het burgerlijk recht en derhalve behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever, of op zijn minst inbreuk maken op diens bevoegdheid zonder de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in acht te nemen.

B.6. Artikel 6, § 1, III, 6^o en 8^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« Art. 6. § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn:

[...]

III. Wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft :

[...]

6^o De visvangst;

[...]

8^o De landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen met inbegrip van hun bermen ».

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt verduidelijkt dat « de Gewesten bevoegd [zijn] voor de niet-bevaarbare waterlopen en de landbouwhydraulica, onder meer de wet van 28 december 1967 betreffende de niet-bevaarbare waterlopen » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1979, nr. 261/1, p. 22). De bepaling is vervolgens gewijzigd bij artikel 4, § 5, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 « tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen » door de invoeging van de woorden « met inbegrip van hun bermen ».

B.7. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden kunnen de gewesten sommige opdrachten toevertrouwen aan administratieve overheden en de manier regelen waarop die opdrachten moeten worden vervuld. Zij kunnen beperkingen aanbrengen op het eigendomsrecht wanneer die beperkingen passen in het kader van een aangelegenheid die naar hen werd overgeheveld. De gewesten kunnen ook overgaan tot onteigeningen krachtens artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.8. Het toepassingsgebied van het bestreden decreet overschrijdt niet de aangelegenheid van de onbevaarbare waterwegen en de bermen ervan, waarvoor het Waalse Gewest bevoegd is. De uitvoering van een geïntegreerd beleid inzake onbevaarbare waterlopen zoals aangenomen door de decreetgever impliceert dat beperkingen worden aangebracht ten aanzien van de uitoefening van het eigendomsrecht op de betrokken waterlopen. Aldus voorziet het recht van openbaar beheer dat is ingevoerd bij de bestreden bepalingen, in een verdeling van de taken tussen de beheerder en de aangelanden wat betreft de uitvoering van werken. Bovendien bevestigt het decreet van 4 oktober 2018 het vermoeden van eigendom ten behoeve van de openbare beheerder, dat reeds was vervat in de wet van 28 december 1967 « betreffende de onbevaarbare waterlopen ». Die maatregelen brengen geen wijziging van het eigendomsrecht teweeg zoals gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek.

B.9. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de bestreden bepalingen in overeenstemming zijn met de in het middel beoogde bevoegdheidsverdelende regels.

B.10. Aangezien het Waalse Gewest bevoegd is om de bestreden bepalingen aan te nemen, dient het Hof het middel niet te onderzoeken in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.11. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

B.12. In een tweede onderdeel gaat de verzoekende partij uit van de vaststelling dat de nieuwe definitie van de zomerbedding van de onbevaarbare waterloop kan worden gelijkgesteld met een onteigening, en voert aan dat het Waalse Gewest zijn bevoegdheid inzake onteigening te buiten is gegaan, daar het niet mag overgaan tot onteigeningen in een residuaire aangelegenheid van de federale overheid.

B.13. De vraag of het Waalse Gewest heeft gehandeld in het kader van zijn bevoegdheden inzake onteigening, veronderstelt dat vooraf de kwalificatie van de bestreden bepalingen als eigendomsberoving wordt onderzocht. Daar die vraag samenvalt met het eerste onderdeel van het tweede middel, onderzoekt het Hof die samen.

Ten aanzien van het tweede middel

B.14. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 6, 10, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018, van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.15.1. De Vlaamse Regering werpt de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel op, in zoverre dat laatste betrekking heeft op artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018, dat alleen algemene doelstellingen aangeeft en geenszins zo kan worden geanalyseerd dat het het eigendomsrecht aantast.

B.15.2. Het Hof bepaalt de omvang van het beroep tot vernietiging aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van het middel. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven zijn aangevoerd.

Artikel 10 van het bestreden decreet bepaalt dat het beheer van de onbevaarbare waterlopen moet tegemoetkomen aan de hydraulische, ecologische, sociaal-economische en sociaal-culturele functies ervan. Daar de verzoekende partij niet aantoont in welke zin die bepaling de beoogde grondwets- en verdragsbepalingen zou schenden, beperkt het Hof zijn onderzoek van het middel tot de artikelen 6, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018.

B.16. In een eerste onderdeel is de verzoekende partij van mening dat de bestreden bepalingen kunnen worden gelijkgesteld met een onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen, indien zij geen onteigening vormen, op zijn minst een inmenging inhouden in het recht op het ongestoord genot van de eigendom en op het gebruik ervan, in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Hof onderzoekt die onderdelen samen.

B.17.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.17.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.17.3. Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« Onverminderd § 2, kunnen de Regeringen overgaan tot onteigeningen ten algemene nutte in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet, met inachtneming van de bij het decreet bedoeld in artikel 6*quater* vastgestelde gerechtelijke procedures en van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bepaald bij artikel 16 van de Grondwet ».

B.18. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

B.19. De bestreden bepalingen hernemen een mechanisme van weerlegbaar vermoeden van eigendom op de bedding van de onbevaarbare waterlopen waarin de wet van 28 december 1967 « betreffende de onbevaarbare waterlopen » reeds voorzorg. Een dergelijk mechanisme leidt tot geen enkele verplichte overdracht van eigendom. Er kan dus niet worden beweerd dat die maatregel een beperking van het eigendomsrecht inhoudt die gelijkwaardig is aan een onteigening. Hetzelfde geldt voor de bepalingen betreffende de domaniale regeling, alsook voor de rechten van aangelande.

B.20. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, kan de loutere toelichting, door het bestreden decreet, dat de « zomerbedding » zich geografisch uitstrekt tot *plenissum flumen*, met andere woorden ten aanzien van de gewone waterlozing en de oevers tot aan de top van oever, evenmin worden gelijkgesteld met een onteigening. Noch uit de definitie van de zomerbedding in artikel D.2 van het Waterwetboek, gewijzigd bij artikel 6 van het bestreden decreet, noch uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever klaarblijkelijk zou zijn afgeweken van de draagwijdte die tot dan doorgaans werd gegeven aan het begrip « bedding » van een onbevaarbare waterloop.

B.21. Bovendien bevat het bestreden decreet een specifieke regeling van onteigening, opgenomen in artikel D.44 van het Milieuwetboek. Die bepaling maakt niet het voorwerp uit van het onderhavige beroep.

B.22. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

Dat artikel doet geen afbreuk aan het recht dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang.

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid heeft met het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is eveneens van oordeel dat de lidstaten ter zake over een grote appreciatiemarge beschikken (EHRM, 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, § 38).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat « een wetswijziging die een legitieme verwachting ongedaan maakt op zich een inmenging in het eigendomsrecht kan uitmaken (zie, *mutatis mutandis*, *Maurice t. Frankrijk* [grote kamer], nr. 11810/03, § § 67-71 en 79, EHRM 2005-IX; *Draon t. Frankrijk* [grote kamer], nr. 1513/03, § § 70-72, 6 oktober 2005; en *Hasani t. Kroatië* (besl.), nr. 20844/09, 30 september 2010) » (EHRM, 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, § 33).

B.23. Te dezen voert de verzoekende partij aan dat de invoering van een vermoeden van eigendom ten aanzien van de beheerder, de onderwerping van alle onbevaarbare waterlopen aan de regeling van de openbare domanialiteit, de wijziging van de geografische grens van de zomerbedding van die waterlopen, alsook de wijziging van de wettelijke regeling inzake visvangst, werken en wadden leiden tot een onverantwoorde inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

B.24. Die verschillende maatregelen vormen reglementeringen inzake het gebruik van eigendom in de zin van het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, dat in samenhang moet worden gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.25. Uit de in B.1.1 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden bepalingen enerzijds de wetgeving inzake de waterwegen, rekening houdend met elk concreet gebruik ervan, op volledige en coherente wijze beogen te harmoniseren, en anderzijds willen tegemoetkomen aan de verschillende milieuverplichtingen die op internationaal en Europees niveau zijn opgelegd ten aanzien van onder meer de hydromorfologische kwaliteit van de waterlopen. Die maatregelen streven dus gewettigde doelstellingen na die zijn ingegeven door het algemeen belang.

B.26. Zoals in B.20 is vermeld en in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, blijkt uit de parlementaire voorbereiding niet dat de keuze van het begrip « bedding van een waterloop » zoals ingevoerd bij het bestreden decreet, klaarblijkelijk afwijkt van de algemene betekenis van dat begrip, zodat uit die definitie op zich niet kan worden afgeleid dat een gewettigde verwachting is verdwenen.

B.27. Zoals in B.19 is vermeld, was het vermoeden van eigendom van de onbevaarbare waterlopen ten behoeve van de beheerder reeds vervat in de wet van 28 december 1967 « betreffende de onbevaarbare waterlopen ». Het kan een inmenging vormen in het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de persoon die beweert de eigenaar van de waterloop te zijn. Door hem toe te laten dat vermoeden om te keren door het tegenbewijs te leveren, behoudt de decreetgever het billijke evenwicht tussen het recht op het ongestoord genot van de eigendom en het gewettigde doel dat hij nastreeft.

B.28.1. De beslissing om de onbevaarbare waterlopen te onderwerpen aan de regeling van de openbare domanialiteit vormt een inmenging ten aanzien van de eigenaars van die waterlopen. De goederen die aan die domaniale regeling zijn onderworpen, zijn immers niet beschikbaar, niet vervreemdbaar en onverjaarbaar.

In het licht van het doel van een geharmoniseerd beheer van elk gebruik van onbevaarbare waterlopen en teneinde te waarborgen dat de zomerbedding van de onbevaarbare waterlopen « kan worden gebruikt door iedereen in overeenstemming met de bestemming ervan » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 15), vermocht de decreetgever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat de regeling van de openbare domanialiteit adequaat was. Die regeling garandeert immers het behoud van de bestemming van het goed dat daaraan is onderworpen. Bovendien laat die regeling toe dat privatieve rechten op de goederen van het openbaar domein worden ingesteld in een mate die verenigbaar is met de bestemming ervan. Aldus belet het bestreden decreet niet dat vergunningen of domaniale concessies worden toegekend.

B.28.2. Het eigendomsrecht van de aangelanden die geen eigenaar zijn van de waterlopen, wordt in mindere mate aangetast door de regeling inzake openbare domanialiteit van de onbevaarbare waterlopen. Niettemin wordt het openbaar gebruik van de waterlopen, met inbegrip van het visrecht en van het recht op het openbaar gebruik van een wad, behouden of zelfs versterkt door de regeling van de openbare domanialiteit, ondanks het recht van de overheid om dat gebruik te reglementeren ten behoeve van het algemeen belang. Daar het gaat om een gebruik van het domein dat in principe valt onder het openbaar gebruik, is het niet onredelijk dat de decreetgever de uitvoering van de werken betreffende een wad onderwerpt aan het toezicht van de overheden die belast zijn met het beheer van de waterloop.

B.28.3. De bestreden bepalingen zijn bijgevolg niet onevenredig met de nagestreefde doelstellingen.

B.29. Het tweede onderdeel van het eerste middel en het tweede middel zijn niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.30. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending, door de artikelen 6, 10, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.31.1. De Vlaamse Regering voert de gedeeltelijke onontvankelijkheid van het middel aan, in zoverre dat laatste betrekking heeft op artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018, dat slechts algemene doelstellingen aangeeft en in geen geval zo kan worden geanalyseerd dat het een onverantwoord verschil in behandeling of een onverantwoorde gelijke behandeling doet ontstaan.

B.31.2. Het Hof bepaalt de omvang van het beroep tot vernietiging aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van het middel. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven zijn aangevoerd. Artikel 10 van het bestreden decreet bepaalt dat het beheer van de onbevaarbare waterlopen moet tegemoetkomen aan de hydraulische, ecologische, sociaal-economische en sociaal-culturele functies ervan. Daar de verzoekende partij aantoonde in welke zin die bepaling de beoogde grondwets- en verdragsbepalingen zou schenden, beperkt het Hof zijn onderzoek van het middel tot de artikelen 6, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018.

Eerste onderdeel

B.32. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat er meerdere onverantwoorde verschillen in behandeling bestaan tussen de aangelanden van een onbevaarbare waterloop en, respectievelijk, andere eigenaars die zich in dezelfde situatie van onteigening bevinden, andere eigenaars die een inmenging ondergaan ten aanzien van hun goederen en andere houders van rechten van aangelande.

B.33. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.34.1. Zoals is vermeld in B.19 ondergaan de aangelanden van een onbevaarbare waterloop geen onteigening die voortvloeit uit het bestreden decreet, zodat het door de verzoekende partij aangevoerde verschil in behandeling niet bestaat.

B.34.2. Ten aanzien van de andere beoogde categorieën van personen blijkt, zoals in B.25 tot B.28 is vermeld, dat de decreetgever een billijk evenwicht ten opzichte van de nagestreefde doelen heeft ingesteld, zodat de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft.

B.34.3. Om die redenen is het eerste onderdeel van het derde middel niet gegrond.

Tweede onderdeel

B.35. In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden decreet twee discriminerende gelijke behandelingen doet ontstaan. Enerzijds is zij van mening dat het Waalse Gewest, zonder redelijke verantwoording, de wettelijke regeling van de onbevaarbare waterlopen heeft afgestemd op die van de bevaarbare waterlopen. Anderzijds verwijt de verzoekende partij het Waalse Gewest de eigenaars van historische wadden en de eigenaars van nieuwe wadden op identieke wijze te behandelen, in zoverre die eigenaars in de toekomst een domaniale vergunning nodig zullen hebben om gebruik ervan te maken.

B.36. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich ertegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.37.1. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, heeft de decreetgever de wettelijke regeling inzake onbevaarbare waterlopen niet afgestemd op die van de bevaarbare waterlopen. Die twee soorten waterlopen zijn geregeld bij onderscheiden rechtsnormen, die beantwoorden aan verschillende doelstellingen inzake beheer. De reglementering van de bevaarbare waterlopen steunt immers op het criterium van de bevaarbaarheid, terwijl die van de onbevaarbare waterlopen een multifunctionele benadering tracht te bewerkstelligen voor het gebruik door iedereen. De aangeklaagde gelijke behandeling is dus onbestaande.

B.37.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, wijzigen de bestreden bepalingen geenszins de regels inzake het gebruik van een wad dat een onbevaarbare waterloop doorkruist. Ongeacht de datum waarop dat wad is gecreëerd, blijft het gebruik ervan vrij voor iedere persoon die toegang ertoe kan hebben, zonder dat die persoon enige vergunning van de overheid moet verkrijgen met toepassing van het decreet van 4 oktober 2018. De aangeklaagde gelijke behandeling berust bijgevolg op een verkeerd uitgangspunt.

B.38. Het tweede onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het vierde middel

B.39. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending, door de artikelen 6, 10, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018, van de artikelen 7bis, 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 5, 6, 8 en 9 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 « betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's » (hierna : de richtlijn 2001/42/EG) en met artikel 7 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus (hierna : het Verdrag van Aarhus). Zij voert aan dat de bestreden bepalingen een plan of een programma vormen in de zin van de richtlijn 2001/42/EG en dat de decreetgever dus had moeten overgaan tot een milieubeoordeling.

B.40.1. Luidens artikel 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG wordt onder « plannen en programma's » begrepen :

« plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven ».

Artikel 3, lid 2, van de richtlijn 2001/42/EG bepaalt :

« Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG ».

Artikel 5 van de richtlijn legt, wanneer een milieubeoordeling vereist is, op dat een milieurapport wordt opgesteld over de gevolgen voor het milieu. Artikel 6 van de richtlijn voorziet in de informatie aan en de raadpleging van de overheden en het publiek over de ontwerp-plannen of ontwerp-programma's en het milieurapport. Artikel 8 heeft betrekking op de inaanmerkingneming van het milieurapport bij de totstandkoming van het plan of het programma. Ten slotte regelt artikel 9 de informatie betreffende het besluit tot aanneming van een plan of een programma.

B.40.2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het toepassingsgebied van de beoogde richtlijn herhaaldelijk gepreciseerd.

B.40.3. Steunend op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 juni 2010 (C-105/09 en C-110/09, *Terre wallonne en Inter Environnement Wallonie*), van 22 maart 2012 (C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles VZW e.a.*), van 11 september 2012 (C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*), van 10 september 2015 (C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*), van 27 oktober 2016 (C-290/15, *D'Oultremont e.a.*), van 7 juni 2018 (C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles VZW e.a.*) en van 7 juni 2018 (C-160/17, *Thybaud e.a.*), heeft het Grondwettelijk Hof bij het arrest nr. 33/2019 van 28 februari 2019 geoordeeld dat noch regelgeving als zodanig, noch wetgeving als zodanig, onder de werkingssfeer van de richtlijn 2001/42/EG is gebracht. Het Hof verwees daarbij naar het doel van de Europese wetgever, die beoogde « dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig [de] richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen » (artikel 1). De bij de richtlijn ingevoerde verplichting beperkt zich tot « de plannings- en programmeringsfase van de besluitvorming en is niet van toepassing op de hoogste niveaus van de besluitvormingspiramide, waar de beleidslijnen in hun meest algemene vorm worden geformuleerd » (COM(96)511, final, p. 2).

B.41. De bestreden bepalingen leggen de definities en de doelstellingen vast voor onbevaarbare waterlopen en bestaan merendeels in het afbakenen van de bevoegdheden inzake het beheer van die waterlopen. Die algemene bepalingen, die overigens geen enkele invloed hebben op de toepasselijke gewestplannen, kunnen, ongeacht of zij afzonderlijk of in hun context worden onderzocht, niet worden beschouwd als handelingen die « door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben », aldus de formulering van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.42. Het onderzoek van de bestreden bepalingen in het licht van het Verdrag van Aarhus leidt niet tot een andere conclusie.

B.43. Het vierde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 oktober 2021.

De griffier,

F. Meersschant

De voorzitter,

F. Daoût