

| |
|--|
| Rolnummer 7195 |
| Arrest nr. 137/2021 van 14 oktober 2021 |

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen D.2, 56^o*bis*, 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 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, 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).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. E. de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Renoy, advocaat bij de balie van Luxemburg;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 juni 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 30 juni 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 30 juni 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.1.1. De nv « Immobilière de Famelette », verzoekende partij, zet uiteen dat zij eigenaar is van verscheidene terreinen die langs een onbevaarbare waterloop van eerste categorie gelegen zijn. In die hoedanigheid van eigenaar wordt zij door de bestreden bepalingen rechtstreeks in haar rechten, in het bijzonder in haar eigendomsrecht en in haar visrecht, geraakt.

A.1.2. Artikel 6 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), dat artikel D.2, 56°bis, van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt (hierna : het Waterwetboek) wijzigt, zou de verzoekende partij raken, in zoverre het een nieuwe definitie van het begrip « zomerbedding » instelt. De verzoekende partij is immers van mening dat door te kiezen voor het principe van het « *plenissum flumen* », een betekenis van de zomerbedding die de gewone waterlozing en de oevers tot aan de top van de oever omvat, de Waalse wetgever een definitie van de zomerbedding heeft gekozen die extensief is ten opzichte van de gebruikelijke betekenis van dat begrip, die ook voortvloeit uit de bestaande reglementen. Zo tonen de gespecialiseerde woordenboeken en geschriften aan dat de gebruikelijke betekenis van de zomerbedding van een waterloop alleen naar de gewone waterlozing ervan verwijst, zoals bedoeld in artikel D.2, 56°bis, van het Waterwetboek. De verzoekende partij onderstreept ook dat zowel artikel 1 van het provinciale reglement van Luik op de onbevaarbare waterlopen als de juridische gids van het Waalse Gewest met betrekking tot de onbevaarbare waterlopen in dezelfde minimalistische definitie voorzien, en niet in de maximalistische definitie die in de bestreden bepalingen wordt voorgestaan. Het beginsel van het « *plenissum flumen* » is weliswaar niet onbekend en is met name aanwezig in het Franse recht in de wet van 18 april 1898, maar de verwijzing naar die oude wet is niet opportuun, aangezien zij slechts van toepassing was op de bevaarbare waterlopen. De verzoekende partij wijst daarenboven erop dat de nieuwe definitie op zijn minst gekenmerkt wordt door een zekere ondoorzichtigheid, aangezien zij niet overeenstemt met het schema van de parlementaire voorbereiding dat geacht wordt haar te illustreren. De uitbreiding van de definitie raakt dus klaarblijkelijk de rechten van de verzoekende partij op de bedding van de Mehaigne.

A.1.3. Artikel 24 van het decreet van 4 oktober 2018, dat artikel D.34 van het Waterwetboek wijzigt, zou de verzoekende partij raken in zoverre het een vermoeden van eigendom van de onbevaarbare waterlopen instelt en het die onderwerpt aan het stelsel van de openbare domanialiteit.

De verzoekende partij is van mening dat zij eerst meer klaarheid dient te scheppen inzake de kwestie van de eigendom van de waterlopen. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 4 oktober 2018 wordt melding gemaakt van een controverse in de rechtsleer over de eigendom van de waterlopen tussen de verdedigers van de privatistische, de communistische en de domanistische stelling, een controverse die definitief zou zijn geregeld bij een door het Hof van Cassatie in 1948 gewezen arrest (Cass., 2 december 1948, *Arr. Cass.*, 1948, p. 605). Volgens de verzoekende partij is die bewering in strijd met de werkelijkheid. Het arrest van het Hof van Cassatie is niet zo beslissend als de parlementaire voorbereiding laat denken. Zo omvat artikel 538 van het oud Burgerlijk Wetboek niet de onbevaarbare waterlopen. Bovendien betoogt de verzoekende partij dat het vermoeden van eigendom van de zomerbedding van de onbevaarbare waterlopen ten aanzien van de beheerder, dat is ingesteld bij artikel 24 van het decreet van 4 oktober 2018, dat artikel 16 van de wet van 28 december 1967 « betreffende de onbevaarbare waterlopen » (hierna : de wet van 28 december 1967) herhaalt, en bij artikel 42 van Boek II van het Milieuwetboek, onverenigbaar is met sommige bepalingen van het oud Burgerlijk Wetboek, in zoverre het onrechtstreeks de rechten van aangelande tenietdoet, zoals zij met name zijn bepaald in de artikelen 560, 561 en 644 van het oud Burgerlijk Wetboek. Tot slot dient te worden onderstreept dat het Waalse Gewest tot nu toe het eens was met de bewering dat de oevers de eigendom van de aangelanden zijn. De nieuwe definitie gaat echter duidelijk in tegen die bewering.

Wat betreft de onderwerping van de onbevaarbare waterlopen aan het stelsel van de openbare domanialiteit, onderstreept de verzoekende partij dat vóór de inwerkingtreding van het bestreden decreet de domanialiteit van de onbevaarbare waterlopen betwist was. Er bestaat in de parlementaire voorbereiding een paradox ten aanzien van het juridische verband tussen domanialiteit en eigendom. Hoewel daarin wordt vermeld dat de twee begrippen onderscheiden zijn, lijkt het decreet van 4 oktober 2018 ook te bepalen dat de eigendom een noodzakelijke voorwaarde van de domanialiteit is; die laatste kan de eigendom aanvullen, er bovenop komen of hem verlammen. Volgens de verzoekende partij veronderstelt elke domanialiteit een voorafgaande toe-eigening. Een goed behoort tot het openbaar domein wanneer het bestemd wordt tot het gebruik van allen of voor een openbare dienst (Cass., 15 maart 2018, F.16.0141.N). Dat stelsel impliceert de onvervreemdbaarheid, de onverjaarbaarheid en de onbeslagbaarheid van de goederen. Volgens de verzoekende partij is zulks echter niet het geval voor wat de onbevaarbare waterlopen betreft. Enerzijds is de bestemming tot het gebruik van allen niet noodzakelijk mogelijk voor alle onbevaarbare waterlopen. Anderzijds moet de bestemming voor een openbare dienst ook in vraag worden gesteld, in zoverre de onbevaarbare waterloop op zich niet een goed is waarvan men gebruik kan maken maar een te beschermen waarde.

Om al die redenen betoogt de verzoekende partij dat de bestreden bepaling haar voldoende raakt in haar eigendomsrecht en dat zij doet blijken van een belang bij het beroep.

A.1.4. De verzoekende partij acht zich bovendien geraakt in zoverre haar rechten van aangelande haar bij de bestreden bepalingen worden ontnomen. De verzoekende partij stelt vast dat in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 4 oktober 2018 wordt vermeld dat de onvervreemdbaarheid die inherent is aan de domanialiteit de toekenning van domaniale vergunningen niet in de weg staat en dat de rechten van aangelande gehandhaafd worden en onveranderd blijven. Die rechten van aangelande omvatten klassiek het visrecht. Ook wordt erkend dat de rechten van aangelande onroerende zakelijke rechten zijn die accessoria zijn van het eigendomsrecht van de aangelanden van onbevaarbare waterlopen. Ondanks de beweringen in de parlementaire voorbereiding betoogt de verzoekende partij dat het decreet van 4 oktober 2018 tot gevolg heeft dat de rechten van aangelande gewoonweg worden opgeheven, aangezien de uitoefening ervan een hinderpaal is voor het gebruik van alles wat voortaan uit het stelsel van domanialiteit voortvloeit. De duidelijke conclusie is dat het visrecht voortaan aan het Waalse Gewest toebehoort of dat het op zijn minst voor de aangelanden uiterst onzeker is. De uitoefening, door de verzoekende partij, van haar visrecht in de Mehaigne veronderstelt immers de uitvoering van werkzaamheden. Terwijl de verzoekende partij vroeger gebruik kon maken van haar recht om de nuttige werkzaamheden uit te voeren, zijn die laatste onmogelijk gemaakt krachtens de artikelen 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018, aangezien zij voortaan door de beheerder moeten worden uitgevoerd, behoudens aanneming van een afwijkende lijst, die niet bestaat. Zelfs al zou die lijst bestaan, zou zij niets afdoen aan de nieuwe onzekerheid van het visrecht. Die toegenomen onzekerheid is, volgens de verzoekende partij, ook het gevolg van het feit dat de desbetreffende wetgeving niet werd opgenomen in het denken over de hervorming van de onbevaarbare waterlopen. Vroeger beperkte de politie over de onbevaarbare waterwegen zich tot de doelstellingen van bevordering van de afwatering en het voorkomen van overstromingen. Met de huidige multifunctionele benadering (die ecologische, sociaal-economische en sociaal-culturele doelstellingen omvat) wordt per definitie exhaustiviteit nagestreefd. De visvangst is daarin echter volledig vergeten. Voor de verzoekende partij is het resultaat duidelijk : haar visrecht is haar gewoon ontnomen.

A.1.5. Tot slot acht de verzoekende partij zich geraakt in zoverre de bestreden bepalingen haar het recht ontnemen om gebruik te maken van een wad. De verzoekende partij is eigenaar van twee percelen die langs beide kanten van de Mehaigne zijn gelegen waarbij de enige toegang tot het tweede perceel bestaat in een wad uit de negentiende eeuw. Dat wad, dat voor de verzoekende partij onontbeerlijk is, behoort voortaan, krachtens de bestreden bepalingen, tot het openbaar domein. Aangezien het privatieve gebruik van de onbevaarbare waterlopen bij artikel 36 van het decreet van 4 oktober 2018 onderworpen is aan een domaniale vergunning, is het gebruik van het genoemde wad voortaan onderworpen aan de discretionaire en van nature onzekere beoordeling door de overheid. Bijgevolg staat het gebruik van dat historische wad, dat zonder overtreding was aangelegd, ter discussie.

A.2.1. De Waalse Regering betwist het belang van de verzoekende partij bij het beroep. Zij stelt vast dat de decreetgever een einde heeft gemaakt aan een rechtsonzekerheid, hetgeen de verzoekende partij geen nadeel kan berokkenen. Bovendien is de Waalse Regering van mening dat de verzoekende partij niet kan worden geraakt door een maatregel die reeds van toepassing was. Het weerlegbaar vermoeden van eigendom was immers aanwezig zowel in de wet van 28 december 1967 als in artikel 42 van het Milieuwetboek. Met betrekking tot de grief volgens welke de verzoekende partij elke mogelijkheid om werkzaamheden uit te voeren zou worden ontnomen, is het van belang te onderstrepen dat de nieuwe bepalingen haar geenszins beletten de voor haar nuttige onderhoudswerkzaamheden uit te voeren, aangezien de verplichting om over een vergunning te beschikken enkel werken van grotere omvang betreft. Op dezelfde wijze is het onjuist te beweren dat de verzoekende partij haar rechten van aangelande zouden worden ontnomen, aangezien in de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet uitdrukkelijk wordt vermeld dat die door de nieuwe maatregelen onaangetast worden gelaten.

A.2.2. De Waalse Regering merkt op dat de verzoekende partij een definitie in het bijzonder aanvecht, die van « zomerbedding », waarbij zij de andere definities buiten beschouwing laat, zoals die van « waterloop » en van « top van de oever ». Die definities zijn echter onderling afhankelijk en moeten in hun geheel worden genomen. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij betoogt heeft de decreetgever een einde willen maken aan een rechtsonzekerheid door te kiezen voor de gebruikelijke definitie van de zomerbedding. Er dient immers op te worden gewezen dat die betekenis van het begrip « zomerbedding » wordt ondersteund door de interpretatie met betrekking tot de wet van 28 december 1967, door de rechtsleer, door de rechtspraak van de hoven en rechtbanken, door het standpunt van de Waalse Overheidsdienst, alsook door het reglement van de provincie Luik, dat de verzoekende partij trouwens onjuist aanhaalt. De Waalse Regering merkt op dat op geen enkel ogenblik de Franse wet van 18 april 1898 in de parlementaire voorbereiding is vermeld als de grondslag voor de keuze van die definitie. De definitie van de zomerbedding is bijgevolg adequaat en in overeenstemming met hetgeen het begrip steeds heeft gedekt. Zij kan de verzoekende partij in dat opzicht dus niet raken.

A.2.3. De Waalse Regering betwist ook de door de verzoekende partij opgeworpen schijnbare onzekerheid ten aanzien van het vermoeden van eigendom. Artikel 24 van het decreet van 4 oktober 2018, dat artikel D.34 van het Waterwetboek wijzigt, is een overname van artikel 16 van de wet van 28 december 1967. Dat vermoeden bestond dus reeds, het wordt gewoon gehandhaafd. Zowel de gespecialiseerde rechtsleer over het onderwerp als het door het Hof van Cassatie in 1948 gewezen arrest bevestigen die analyse (Cass., 2 december 1948, *Arr. Cass.*, 1948, p. 605). Dat vermoeden is in geen geval strijdig met de rechten van aangelande, aangezien het van toepassing is onverminderd de artikelen 561 en 644 van het oud Burgerlijk Wetboek. De Waalse Regering besluit daaruit dat het vermoeden de rechten en plichten van de oevereigenaars niet vermindert, noch opheft.

A.2.4. Wat de domanialiteit betreft, herinnert de Waalse Regering allereerst eraan dat eigendomsrecht en domanialiteit niet met elkaar mogen worden verward. Zo kan het vermoeden van eigendom worden weerlegd indien er een tegengestelde titel bestaat, zodat het niet met een onteigening kan worden gelijkgesteld. Tegelijk behoudt de waterloop zijn domaniaal statuut. Het is immers niet de toegang tot de bedding van een waterloop die het criterium van de domanialiteit vormt, maar wel het recht dat elke burger heeft om uit het openbaar domein het gebruik te halen dat met de bestemming ervan overeenstemt.

A.2.5. In het verlengde van die redenering onderstreept de Waalse Regering dat noch het vermoeden van eigendom noch het stelsel van domanialiteit strijdig zijn met het visrecht. Aangezien, volgens een vaste lering, water een gemeenschappelijk goed is, genieten de aangelanden van de onbevaarbare waterlopen het voordeel van het visrecht krachtens artikel 4 van het decreet van 27 maart 2014 « betreffende de riviervisserij, het visbeleid en de visserijstructuren » (hierna : het decreet van 27 maart 2014). Dat heeft echter nooit belet dat de uitoefening van de rechten van aangelande kan worden onderworpen aan politieregels of aan een voorafgaande vergunning. Indien het Waalse Gewest het decreet van 27 maart 2014 niet heeft gewijzigd, is dat omdat het het visrecht van de aangelanden niet heeft willen beteugelen, hetgeen de parlementaire voorbereiding duidelijk aantoonde. De grief volgens welke de decreetgever in zijn multifunctionele benadering van de waterlopen geen rekening zou hebben gehouden met het visrecht, kan niet worden gevolgd. De doelstelling van het Waalse Gewest bestond immers erin alle soorten gebruik van de onbevaarbare waterlopen te verzoenen, met inbegrip van de sociaal-culturele functie ervan. Welnu, die omvat de visvangst.

A.2.6. Tot slot wenst de Waalse Regering de bewering van de verzoekende partij recht te zetten volgens welke het voortaan vereist is een voorafgaande vergunning te verkrijgen om een wad te gebruiken. De vergunning is enkel vereist om werkzaamheden uit te voeren, met uitsluiting van het gebruik en de bezetting.

A.2.7. Bijgevolg verzoekt de Waalse Regering het Hof het beroep tot vernietiging onontvankelijk te verklaren aangezien de verzoekende partij niet doet blijken van een belang.

A.3.1. Ook de Vlaamse Regering verzoekt het Hof het beroep tot vernietiging niet-ontvankelijk te verklaren aangezien de verzoekende partij niet doet blijken van een belang. Het decreet van 4 oktober 2018 beperkt zich immers ertoe een weerlegbaar vermoeden van eigendom in te voeren. Het is voor de aangelanden steeds mogelijk een eigendomstitel te doen gelden om het vermoeden te weerleggen. De Vlaamse Regering toont zich echter sceptisch over het vermogen van de verzoekende partij om een eigendomstitel op het geheel of een gedeelte van de bedding van de Mehaigne te doen gelden. De conclusie is eenvoudig : indien de verzoekende partij eigenaar is van de onbevaarbare waterloop en zij het vermoeden weerlegt, kan er geen sprake zijn van enige aantasting van haar eigendomsrecht, terwijl, indien zij geen eigenaar is, zij door de bestreden bepalingen niet kan worden geraakt. Het argument volgens hetwelk het de domanialiteit zou zijn, en niet het vermoeden van eigendom, op grond waarvan de verzoekende partij door de bestreden bepalingen zou zijn geraakt, kan evenmin worden aangevoerd. De Vlaamse Regering wijst erop dat indien zou blijken dat de bedding van de Mehaigne (of een gedeelte ervan) niet toebehoort aan de beheerder, de domaniale bestemming hooguit zou kunnen leiden tot een erfdiensbaarheid van openbaar nut, die geen aantasting van het eigendomsrecht vormt.

A.3.2. Voor het overige verantwoordt de door de verzoekende partij aangevoerde elementen met betrekking tot de aantasting van haar diverse rechten van aangelande evenmin haar belang bij het beroep. De Vlaamse Regering stelt immers dat het decreet van 4 oktober 2018 die rechten niet heeft gewijzigd. Zo is steeds erkend dat de domanialiteit geen hinderpaal was voor de rechten van aangelande. Insgelijks kan de omstandigheid dat bij de artikelen 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018 de uitvoering van bepaalde werken aan de beheerder wordt toevertrouwd, de verzoekende partij niet bezwaren, aangezien, enerzijds, de kleine werken en onderhoudswerken, waaronder die welke nuttig zijn voor de visvangst, door andere personen kunnen worden uitgevoerd mits een voorafgaande aangifte wordt ingediend, en aangezien, anderzijds, door de overheid een vergunning kan worden verleend voor meer aanzienlijke werken, en die werken in elk geval door de beheerder

moeten worden uitgevoerd rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel, de vrijheid van handel en nijverheid en het adequate gebruik van het openbaar domein. Tot slot kunnen die werken steeds voor de rechtbanken worden aangevochten.

A.4.1. In antwoord op de Vlaamse Regering bezorgt de verzoekende partij een notariële akte die, volgens haar, haar eigendom op beide oevers van de Mehaigne bevestigt.

A.4.2. De verzoekende partij legt, in antwoord op de door de Waalse en de Vlaamse Regering uiteengezette argumenten, de nadruk op het feit dat het onjuist is ervan uit te gaan dat de staat van het vroegere recht homogeen was. Behalve het vermoeden van eigendom is alles nieuw. Het feit dat het vermoeden van eigendom reeds bestond, staat het beroep niet in de weg, aangezien het hier, volgens de parlementaire voorbereiding, gaat om een « scheppende codificatie » en een « nieuwe wilsuïting » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 5), en niet om een zuiver legistiek optreden.

A.5. De Waalse Regering beperkt zich ertoe te repliceren dat de verzoekende partij niet ernstig antwoordt op het opgeworpen middel van niet-ontvankelijkheid.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

A.6. De verzoekende partij leidt een eerste middel af 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°, 6, § 1, III, 6° en 8°, 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), alsook van het algemeen evenredigheidsbeginsel.

A.7. De Vlaamse Regering, die niet inziet waarom de door de verzoekende partij in het middel aangehaalde artikelen 6, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018 relevant zouden zijn, werpt de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel op. Artikel 6 voert een nieuwe definitie in. De verzoekende partij toont niet aan in welk opzicht het Waalse Gewest onbevoegd zou zijn om een definitie aan te nemen. Op dezelfde wijze geeft de verzoekende partij niet aan in welk opzicht de artikelen 32 en 36, die respectievelijk de kleine werken en de domaniale vergunning betreffen, onder de bevoegdheid van de federale overheid zouden vallen. Bijgevolg is het eerste middel slechts ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op artikel 24 van het decreet van 4 oktober 2018.

A.8. De verzoekende partij antwoordt dat de door de Vlaamse Regering opgeworpen gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid niet gegrond is want alle beoogde bepalingen dragen bij tot de aantasting van de rechten van eigendom en van aangelande.

A.9. In haar memorie van wederantwoord verbaast de Vlaamse Regering zich over het feit dat de verzoekende partij in haar memorie van antwoord voor de eerste maal uitlegt in welk opzicht de artikelen 6, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018 de in het eerste middel beoogde normen zouden schenden. Aangezien die uitleg niet voorkwam in het verzoekschrift en aangezien, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof (arrest nr. 79/2019 van 23 mei 2019), de verzoekende partij haar verzoekschrift in de loop van de procedure niet mag uitbreiden, dient te worden vastgesteld dat het gaat om een niet-toegestane uitbreiding van het onderwerp van het verzoekschrift. Mocht het Hof tot de omgekeerde vaststelling komen, is de Vlaamse Regering van mening dat de omstandigheid dat die bepalingen « zouden bijdragen » tot de schending, onvoldoende is om te besluiten tot de ontvankelijkheid van het middel voor die artikelen.

Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft

A.10.1. In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat het Waalse Gewest met de bestreden bepalingen inbreuk heeft gemaakt op de aan de federale overheid toegekende bevoegdheden. Zij erkent dat het Waalse Gewest daadwerkelijk bevoegd is inzake leefmilieu en waterbeleid (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), visvangst (artikel 6, § 1, III, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), alsook onbevaarbare waterlopen (artikel 6, § 1, III, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Die bevoegdheden moeten echter worden uitgeoefend onverminderd de bevoegdheden die aan de wet zijn voorbehouden (artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De verzoekende partij is van mening dat met de

bestreden bepalingen klaarblijkelijk inbreuk wordt gemaakt op de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake burgerlijk recht. Daaruit volgt volgens haar dat het Waalse Gewest niet bevoegd is om de bestreden bepalingen aan te nemen.

A.10.2. Zelfs al zou het Waalse Gewest gebruik kunnen maken van de bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geboden mogelijkheid om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, is de verzoekende partij van mening dat niet aan de voorwaarden voor dat gebruik is voldaan. Onderstreept dient te worden dat de decreetgever niet uitdrukkelijk een beroep heeft willen doen op de impliciete bevoegdheden, zodat men hooguit een motivering voor het genoemde gebruik kan vermoeden. De verzoekende partij is van mening dat het beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet noodzakelijk is, aangezien het de uitoefening, door de federale overheid, van haar eigen bevoegdheid onmogelijk maakt, de genomen maatregelen strijdig zijn met het oud Burgerlijk Wetboek en de kwestie van de weerslag van de maatregelen op het oud Burgerlijk Wetboek niet is aangesneden door de decreetgever.

A.11.1. De Ministerraad onderzoekt alleen het eerste middel van de verzoekende partij. Met betrekking tot het eerste onderdeel van het eerste middel erkent de Ministerraad, die verwijst naar de parlementaire voorbereiding van het decreet van 4 oktober 2018, dat het feit dat de onbevaarbare waterlopen tot het openbaar domein behoren wordt betwist. Volgens sommige auteurs zouden die waterlopen de eigendom zijn van de aangelanden; volgens de meest recente auteurs en volgens de rechtspraak zou de openbare domanialiteit doorslaggevend zijn. Artikel 16 van de wet van 28 december 1967 bepaalt reeds dat verondersteld wordt dat de bedding van een onbevaarbare waterloop aan de Staat toebehoort. De Ministerraad wijst erop dat het Waalse Gewest de onderwerping, bij het bestreden decreet, van de onbevaarbare waterlopen aan een stelsel van openbare domanialiteit voorstelt als de bevestiging van een vroegere toestand, die voortvloeit uit het oud Burgerlijk Wetboek, terwijl het tegelijk erkent dat er op dat punt in de rechtsleer en de rechtspraak onzekerheid blijft. Het Waalse Gewest erkent bijgevolg zelf dat het handelt inzake burgerlijk recht en dat het waarschijnlijk inbreuk maakt op de bevoegdheden van de federale overheid.

A.11.2. Zelfs al zou het Waalse Gewest toepassing willen maken van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de bij dat artikel bepaalde voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden te dezen niet vervuld. Enerzijds impliceert het gebruik van die accessoire bevoegdheden dat, op het vlak van de inbreuk die met de bevoegdheden wordt gemaakt op de bevoegdheden van de federale overheid, die laatste niet langer gerechtigd is om op te treden. Zulks is, volgens de Ministerraad, echter te dezen niet het geval. Anderzijds is de voorwaarde van de marginale weerslag van de inbreuk in elk geval niet vervuld.

A.12. De Waalse Regering weerlegt beide onderdelen van het door de verzoekende partij geformuleerde eerste middel. Met betrekking tot het eerste onderdeel van dat middel is de Waalse Regering van mening dat het Waalse Gewest haar bevoegdheid ter zake niet heeft overschreden aangezien de bestreden bepalingen integraal kunnen worden verbonden met de bevoegdheid van het Gewest inzake onbevaarbare waterlopen en de oevers ervan (artikel 6, § 1, III, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Ondanks hetgeen de verzoekende partij betoogt, zijn de artikelen 561 en 644 van het oud Burgerlijk Wetboek niet in tegenspraak met de bestreden bepalingen, die de toepassing ervan niet in de weg staan. Voor het overige onderstreept de Waalse Regering dat de decreetgever de weerslag van de nieuwe maatregelen op het Burgerlijk Wetboek wel degelijk heeft onderzocht, hetgeen blijkt uit de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 11).

A.13.1. De Vlaamse Regering weerlegt beide onderdelen van het door de verzoekende partij geformuleerde eerste middel. Wat het eerste onderdeel betreft, herinnert de Vlaamse Regering eerst eraan dat de gewestbevoegdheden ruim moeten worden geïnterpreteerd, waarbij vermoed wordt dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever de gewesten hebben uitgerust om hun materiële bevoegdheden zo goed mogelijk uit te oefenen. Een tegengestelde interpretatie zou onverenigbaar zijn met het beginsel van de federale loyaliteit.

A.13.2. De Vlaamse Regering is van mening dat het eerste onderdeel van het eerste middel niet gegrond is, in zoverre het Waalse Gewest bevoegd was om de bestreden bepaling aan te nemen. In artikel 6, § 1, III, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden immers uitdrukkelijk de onbevaarbare waterlopen en hun bermen vermeld. In een ruime interpretatie omvat dat bevoegdheidskader volgens de Vlaamse Regering natuurlijk de mogelijkheid om een vermoeden van eigendom in te voeren alsook de mogelijkheid om sommige van die goederen in het openbaar domein op te nemen. De residuaire bevoegdheid van de federale overheid voor het burgerlijk recht doet niets af aan die vaststelling. De gewesten blijven bevoegd om specifieke regels aan te nemen die het gemeen recht aanvullen of ervan afwijken, overeenkomstig het adagium *lex specialis derogat legi generali*, dat in de rechtspraak en de rechtsleer ruim wordt erkend. Die bevoegdheid omvat het eigendomsrecht, inclusief voor de waterlopen. Dezelfde argumenten kunnen worden aangevoerd voor wat het openbaar domein betreft. De Vlaamse

Regering onderstreept trouwens dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen opmerkingen heeft gemaakt over de bestemming van de onbevaarbare waterlopen in Vlaanderen voor het openbaar domein (advies van de Raad van State nr. 64.588/1-3 van 17 januari 2019). Erkend wordt immers, en dat ook in de rechtsleer, dat de gewesten bevoegd zijn om domaniaalrechtelijke regels aan te nemen met betrekking tot de goederen ten aanzien waarvan zij hun materiële bevoegdheden uitoefenen. Dat is slechts een noodzakelijk gevolg van de uitoefening, door de gewesten, van hun eigen bevoegdheden. Aangezien het Waalse Gewest bevoegd was om de bestreden bepaling aan te nemen, diende het geen beroep te doen op de impliciete bevoegdheden. Er kan, volgens de Vlaamse Regering, evenmin sprake zijn van schending van het beginsel van de federale loyaliteit. Het is immers niet aangetoond dat de residuaire bevoegdheid van de federale overheid door de bestreden bepaling moeilijker of onmogelijk uit te oefenen zou zijn gemaakt.

A.14.1. In haar memorie van antwoord stelt de verzoekende partij zich vragen over de wijze waarop het oud Burgerlijk Wetboek kan blijven worden toegepast ondanks de bestreden bepalingen. Volgens haar legt de Waalse Regering niet uit in welk opzicht de rechten die met name afgeleid zijn uit artikel 644 van het oud Burgerlijk Wetboek toepasbaar zouden kunnen blijven indien de onbevaarbare waterlopen voortaan de eigendom van de beheerder zijn. Bovendien legt de Waalse Regering de nadruk op het begrip « eigenaar van de oever » zonder ooit te preciseren wat dat begrip zou dekken.

A.14.2. In antwoord op het argument van de Vlaamse Regering volgens hetwelk er geen wijziging zou zijn van het eigendomsrecht, maar hooguit van het toepassingsgebied van Boek II van het oud Burgerlijk Wetboek, waarvan de onbevaarbare waterlopen uitgesloten zijn, is de verzoekende partij van mening dat een dergelijke lezing door de feiten wordt ontkracht. Enerzijds wordt bij het decreet van 4 oktober 2018 niet in die uitsluiting van het bestaande toepassingsgebied voorzien. Anderzijds blijft een dergelijke wijziging, zelfs al zou zij slechts beperkt zijn tot een toepassingsgebied, ondanks alles een wijziging van het oud Burgerlijk Wetboek. Ten bewijze daarvan haalt de verzoekende partij trouwens de recente wet van 4 februari 2020 « houdende boek 3 ‘ Goederen ’ van het Burgerlijk Wetboek » (hierna : de wet van 4 februari 2020) aan, die het recht van natuurlijke onroerende natrekking wijzigt, waarbij de eigendom van de aangelande eigenaars overgaat naar de eigendom van de eigenaar van de waterloop. Die nieuwe wet bevestigt, enerzijds, dat er een onverenigbaarheid bestaat tussen de bestreden bepalingen en het huidige artikel 561 van het oud Burgerlijk Wetboek en, anderzijds, dat die kwesties klaarblijkelijk onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen, argumenten waarbij de Ministerraad zich aansluit.

A.14.3. Met betrekking tot het onderzoek van de weerslag op de rechten van aangelande, antwoordt de verzoekende partij aan de Waalse Regering dat, in tegenstelling tot de beweringen van die laatste, er helemaal geen rekening mee is gehouden, aangezien de impact op het eigendomsrecht blijft. De hervorming heeft weliswaar niet de wijziging van de rechten van eigendom en van aangelande ten doel, maar dat neemt niet weg dat het om een van de effecten ervan gaat.

A.14.4. Met betrekking tot de noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets antwoordt de verzoekende partij aan de Vlaamse Regering dat, indien men aanneemt, zoals zij van mening is, dat het Waalse Gewest kan afwijken van het oud Burgerlijk Wetboek, het dan geboden is de bevoegdheid te onderzoeken die overwegend wordt geraakt, om te bepalen wie over de principiële bevoegdheid beschikt. De Vlaamse Regering erkent daardoor echter dat het Waalse Gewest inbreuk maakt op de bevoegdheden van de federale overheid inzake burgerlijk recht. Bijgevolg diende te worden overgegaan tot de noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets van de maatregelen en tot verantwoording ervan, waarbij het Waalse Gewest zich ervoor heeft gehoed dat te doen. Dat wordt door de Vlaamse Regering niet vermeld in haar memorie. Bovendien betwist de verzoekende partij de verwijzing naar het advies van de Raad van State met betrekking tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw » (hierna : het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019), waarin geen bezwaar zou zijn gemaakt ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling. In het genoemde advies heeft de Raad van State precies erop gewezen dat dat punt verduidelijking in de parlementaire voorbereiding verdiende.

A.15. In haar memorie van wederantwoord preciseert de Waalse Regering dat het begrip « openbaar domein » dateert van na het oud Burgerlijk Wetboek en dat de categorie van het natuurlijk openbaar domein, dat staat tegenover het kunstmatig openbaar domein, steeds onbevaarbare waterlopen heeft omvat. De beheerder beschikt aldus over een voortdurend voorrecht, dat erin bestaat zijn openbaar domein af te bakenen, hetgeen de vastlegging van de lijn tussen de oever en de rivier impliceert. Aangezien het Waalse Gewest, dat bevoegd is voor de onbevaarbare waterlopen, de zomerbedding afbakt en preciseert dat zij tot het openbaar domein behoort, kan er geen inbreuk zijn op het oud Burgerlijk Wetboek. De Waalse Regering vermeldt daarenboven parallel daarmee artikel 2 van het decreet van 19 maart 2009 « betreffende de instandhouding van het gewestelijke openbaar

wegen- en waterwegendomein ». Wat de natuurlijke natrekking met betrekking tot de eilanden en aanslijkingen betreft, verwijst de Waalse Regering naar de rechtsleer waarin wordt betoogd dat de natrekking niet ten goede komt aan de overheid die eigenaar is van de onbevaarbare waterlopen, maar wel aan de aangelanden van wie de aanspoelingen de erven komen vergroten. Dat bevestigt de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met artikel 561 van het oud Burgerlijk Wetboek, temeer omdat wordt erkend dat het openbaar domein niet het water van de waterloop op zich omvat, dat een *res communis* blijft.

A.16. Volgens de Vlaamse Regering lijkt de verzoekende partij te denken dat het Waalse Gewest niet bevoegd zou zijn om een maatregel aan te nemen die enige weerslag zou hebben op het oud Burgerlijk Wetboek. Een dergelijke redenering is onjuist. De loutere residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake burgerlijk recht impliceert niet dat de gewesten nooit bevoegd zouden zijn om, bij de uitoefening van eigen materiële bevoegdheden, regels aan te nemen die Boek II van het oud Burgerlijk Wetboek zouden raken. Het feit dat de federale wetgever onlangs het stelsel van het goederenrecht heeft gewijzigd, verandert daar niets aan. Bovendien is die nieuwe wet niet in werking getreden en kan zij dus niet dienstig op één lijn worden gesteld met de bestreden bepalingen. Integendeel, de Vlaamse Regering legt de nadruk op het feit dat algemeen wordt aanvaard dat de gewesten in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden specifieke regels kunnen aannemen die het gemeen recht aanvullen of ervan verschillen. Het gaat daarbij om de filosofie zelf van de bijzondere wetgever om aan de deelentiteiten homogene bevoegdheidspakketten toe te vertrouwen.

Wat de aanwending van de impliciete bevoegdheden betreft, herinnert de Vlaamse Regering eraan dat zulks nutteloos is, aangezien het Waalse Gewest reeds bevoegd is. Zelfs al zou men die kwestie moeten onderzoeken, dient het argument van de Ministerraad ter discussie te worden gesteld, dat die enkel is toegespitst op de weerslag van de maatregelen, zonder het te hebben over de noodzaak daarvan en zonder uit te leggen waarom die weerslag meer dan marginaal zou zijn. Het is niet omdat het Waalse Gewest ervoor gekozen heeft een algemeen kader in te stellen dat de weerslag ervan noodzakelijkerwijs niet-marginaal is. Het is immers de weerslag op de federale bevoegdheden die moet worden geanalyseerd. De federale overheid is echter niet langer bevoegd voor de onbevaarbare waterlopen. Bijgevolg ziet de Vlaamse Regering niet in in welk opzicht de bestreden bepalingen als dusdanig een weerslag op het burgerlijk recht zouden kunnen hebben.

Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft

A.17. In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de nieuwe definitie van de zomerbedding van een onbevaarbare waterloop kan worden gelijkgesteld met een onteigening, in de zin van artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Hoewel de gewesten, krachtens dat artikel, de mogelijkheid toevertrouwd kregen om onteigeningen ten algemenen nutte te verrichten, moeten zij echter optreden binnen het kader van hun materiële bevoegdheden en de daaraan verbonden procedures, alsook de verplichting van een billijke en voorafgaande schadeloosstelling in acht nemen. Naast het feit dat het Waalse Gewest de substantiële en procedurele voorwaarden met betrekking tot de onteigening niet in acht heeft genomen, heeft het die bevoegdheid gebruikt inzake burgerlijk recht, een aangelegenheid die geen deel uitmaakt van zijn materiële bevoegdheden, maar die is voorbehouden aan de federale overheid. Het Waalse Gewest heeft bijgevolg zijn bevoegdheden overschreden.

A.18. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het eerste middel is de Ministerraad van mening dat het Waalse Gewest in het kader van dat beleid niet kan overgaan tot een onteigening, aangezien de rechtsregeling van de onbevaarbare waterlopen geen deel uitmaakt van de bevoegdheden van het Waalse Gewest.

A.19. Nog steeds met betrekking tot dat tweede onderdeel wijst de Waalse Regering op een analysefout in de argumentatie van de verzoekende partij. Er bestaat immers wel degelijk een onteigeningsmechanisme, waarin is voorzien in artikel D.44 van het Waterwetboek (Boek II van het Milieuwetboek). De onteigeningen die worden verricht met toepassing van die bepaling worden voortgezet volgens de regels *ad hoc*. Het nieuwe artikel D.34 van hetzelfde Wetboek, in verband waarmee de verzoekende partij ervan uitgaat dat het een onteigeningsmechanisme instelt, beoogt slechts een vermoeden van eigendom. Niet alleen is dat slechts geldig tot bewijs van het tegendeel, een mogelijkheid die voor de verzoekende partij openstaat, maar het vermoeden van eigendom brengt op zich niet een eigendomsoverdracht met zich mee.

A.20. Volgens de Vlaamse Regering faalt het tweede onderdeel van het eerste middel in feite en in rechte. Zij wijst immers erop dat dat onderdeel gegrond is op een verkeerde premisse volgens welke de bestreden bepaling moet worden gekwalificeerd als « onteigening ».

A.21. De verzoekende partij wenst haar argumenten te preciseren in antwoord op de Waalse en de Vlaamse Regering. Die lijken te denken dat het loutere feit dat het vermoeden van eigendom weerlegbaar is, elke mogelijkheid zou uitsluiten dat de bestreden bepalingen het eigendomsrecht beperken en een onteigening uitmaken. De verzoekende partij onderstreept daarentegen dat, hoewel het tegenbewijs theoretisch aanvaard wordt, het in de praktijk uiterst moeilijk te leveren blijft, gelet op de reeds vermelde controverse. Het gaat om niets meer of niets minder dan een *probatio diabolica*. Voor de verzoekende partij dienen de terreinen die langs beide kanten van de onbevaarbare waterloop gelegen zijn als een geheel te worden beschouwd, bij de beoordeling van de overdracht van onroerende goederen die plaatsgrijpt. Bijgevolg is er wel degelijk sprake van een onteigening of op zijn minst van een beperking van het eigendomsrecht.

Wat het tweede middel betreft

A.22. De verzoekende partij leidt een tweede middel af 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, alsook van het algemeen evenredigheidsbeginsel.

A.23. De Vlaamse Regering werpt de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel op. Artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018, waarin enkel algemene doelstellingen worden geformuleerd, kan immers in geen geval in die zin worden beschouwd dat het het eigendomsrecht raakt. Bijgevolg is het tweede middel slechts ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op de artikelen 6, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018.

A.24. De verzoekende partij betwist de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel. Volgens haar is artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018 de uiting van het feit dat de visrechten van de aangelanden door de decreetgever niet in aanmerking zijn genomen.

Wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft

A.25. In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de bestreden bepalingen een directe aantasting vormen van het eigendomsrecht, zoals het is beschermd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bovendien voldoen die maatregelen, die een onteigening vormen, niet aan de daaraan verbonden voorwaarden, met name die van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Het effect van de bestreden bepalingen op het eigendomsrecht van de verzoekende partij kan om een aantal redenen met een onteigening worden gelijkgesteld.

Ten eerste maakt het door de decreetgever in het leven geroepen vermoeden van eigendom, hoewel het weerlegbaar is, het bewijs van het tegendeel uiterst moeilijk en is het in elk geval niet redelijk verantwoord ten opzichte van de beoogde doelstellingen.

Ten tweede komt de onderwerping van alle onbevaarbare waterlopen aan het stelsel van de domanialiteit erop neer aan de beheerder een eigendomsrecht te geven zonder gebruik te maken van de gewone wegen van eigendomsverwerving.

Ten derde houdt de uitbreiding van de geografische grens van de zomerbedding van de onbevaarbare waterlopen tot het « plenissum flumen », dat wil zeggen verder dan de gebruikelijke betekenis ervan, een sterke beperking in van het eigendomsrecht van de aangelanden, en ontnemt zij hen de eigendom van de oevers zonder dat daarvoor een verantwoording bestaat.

Ten vierde wordt het recht van natuurlijke natrekking van de aangelanden van onbevaarbare waterlopen krachtens artikel 561 van het oud Burgerlijk Wetboek door de bestreden bepalingen onmogelijk gemaakt. Daaruit vloeit voort dat de rechten van aangelande evenmin kunnen worden uitgeoefend.

Ten vijfde wordt het visrecht van de verzoekende partij, dat als eigendom moet worden beschouwd in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, door het decreet van 4 oktober 2018 onzeker gemaakt. De onmogelijkheid, voor de eigenaars van de oevers, om de werkzaamheden te laten uitvoeren die nodig zijn voor het behoud van een visbaan komt immers erop neer dat het visrecht wordt ontkend, of op zijn minst veel moeilijker wordt gemaakt, temeer omdat de doelstellingen van de decreetgever op dat punt duidelijkheid missen.

Ten zesde, tot slot, is het recht om een wad te gebruiken, dat bovendien historisch is, voortaan onderworpen aan een, van nature discretionaire, domaniale vergunning, hetgeen dat gebruiksrecht bijzonder onzeker maakt. Terwijl vroeger de eigenaars van de oevers zich konden baseren op artikel 644 van het oud Burgerlijk Wetboek, is die mogelijkheid voortaan niet meer denkbaar, en is geen enkele overgangsmaatregel aangenomen ten aanzien van die situatie.

A.26. De Waalse Regering weerlegt beide onderdelen van het tweede middel van de verzoekende partij. Met betrekking tot het eerste onderdeel ervan herinnert de Waalse Regering eraan dat het vermoeden van eigendom geen verkapte onteigening is, gelet op het weerlegbare karakter ervan. Het vormt *ipso facto* evenmin een aantasting van de eigendom. De onderwerping van de onbevaarbare waterlopen aan het stelsel van de openbare domanialiteit verandert niets aan die vaststelling, aangezien, zoals de Waalse Regering reeds heeft opgeworpen, eigendom en domanialiteit niet met elkaar mogen worden verward. Bovendien kan de verzoekende partij haar eigen definitie van de zomerbedding niet als argument gebruiken om een eventuele aantasting van de eigendom te verantwoorden, aangezien die definitie niet de gebruikelijke definitie is, zoals de Waalse Regering reeds heeft aangetoond. Met betrekking tot het visrecht en de wadden is het van belang te onderstrepen dat de uitoefening van het ene en het gebruik van de andere niet aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen en dus niet als beknot kunnen worden beschouwd.

A.27. De Vlaamse Regering weerlegt beide onderdelen van het door de verzoekende partij geformuleerde tweede middel. Met betrekking tot het eerste onderdeel betoogt zij dat de door het Waalse Gewest genomen maatregelen geen onteigening vormen. Die maatregelen brengen immers geen verplichte eigendomsoverdracht teweeg. Vanaf het ogenblik dat het niet om een onteigening kan gaan, is er geen sprake van een verplichting tot billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Om dezelfde redenen kunnen de bestreden bepalingen niet worden gelijkgesteld met een aantasting van de eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De Vlaamse Regering, die de rechtspraak van het Hof (arrest nr. 177/2014 van 4 december 2014) aanhaalt, onderstreept dat men hooguit ervan kan uitgaan dat het gaat om een gereguleerd gebruik van het eigendomsrecht in overeenstemming met het algemeen belang. Het eerste onderdeel van het tweede middel is bijgevolg niet gegrond.

A.28.1. De verzoekende partij werpt de Waalse Regering tegen dat, indien eigendom en domanialiteit moeten worden onderscheiden, het decreet van 4 oktober 2018 klaarblijkelijk het omgekeerde doet, aangezien het de domanialiteit aan de eigendom toevoegt. Bovendien veronderstelt de onvervreemdbaarheid, een kenmerk dat eigen is aan de domanialiteit, noodzakelijkerwijs dat het gaat om de eigendom van de overheid.

A.28.2. Met betrekking tot de geografische grenzen van de zomerbedding die de oevers omvatten, betwist de verzoekende partij de argumenten van de Waalse en de Vlaamse Regering volgens welke de nieuwe definitie van de zomerbedding tegelijk die van de courante betekenis en die van de bestaande wetgeving is. Zij herinnert eraan dat de Waalse Regering zelf heeft erkend dat het begrip « onbevaarbare waterloop » nooit is gedefinieerd en dat in de juridische gids met betrekking tot de onbevaarbare waterlopen alsook in de rechtsleer werd betoogd dat het « plenissum flumen » niet de meest courante betekenis was. Wat het Vlaamse Gewest betreft, wijst de verzoekende partij erop dat het lange tijd in tegengestelde zin wetgevend is opgetreden, bijvoorbeeld in het decreet van 18 juli 2003 « betreffende het integraal waterbeleid ». De decreetgever heeft bijgevolg een uitzonderingssituatie gekozen. Het gaat, zoals de Vlaamse Regering doet opmerken, weliswaar om een opportuniteitskeuze van de wetgever, maar in dat geval had hij die moeten verantwoorden, inclusief met betrekking tot de kwestie van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

A.28.3. Wat de regel van de natrekking en de andere rechten van aangelande betreft, preciseert de verzoekende partij dat de natuurlijke natrekking thans enkel geldt voor de eigenaars van de oevers van een onbevaarbare waterloop die niet afhangt van het openbaar domein. Bijgevolg is het onjuist te betogen, zoals de Waalse Regering dat doet, dat dat recht zou worden gehandhaafd, niettegenstaande de toewijzing van alle Waalse onbevaarbare waterlopen aan het openbaar domein. Dat wordt daarenboven bevestigd door de recente wet van 4 februari 2020, een bewering waarbij de Ministerraad zich aansluit. Bij analogie kan dezelfde conclusie worden getrokken voor de andere rechten van aangelande.

A.28.4. Met betrekking tot het visrecht verbaast de verzoekende partij zich over het argument van de Waalse Regering, dat is afgeleid uit artikel 4 van het decreet van 27 maart 2014, dat het behoud van het visrecht zonder wijziging zou bewijzen. De verzoekende partij leidt net een grief af uit de niet-harmonisering van de nieuwe hervorming met het decreet van 27 maart 2014. Voortaan dient men effectief een vergunning te verkrijgen voor elk privaat gebruik van een gedeelte van het openbaar domein, en niet langer alleen voor de uitvoering van

werkzaamheden. De verzoekende partij onderstreept dat een visbaan een terugkerend onderhoud in de vorm van de verwijdering van struikgewas veronderstelt, dat voortaan afhangt van een discretionaire beoordeling door de overheid. Bijgevolg dient opnieuw te worden bevestigd dat het visrecht door de bestreden bepalingen wordt gewijzigd.

A.28.5. Wat de wadden betreft, tot slot, is het onjuist te betogen, zoals de Waalse Regering dat doet, dat het gebruik van een wad geen enkele vergunning veronderstelt. Dienaangaande wijst de verzoekende partij op de omgekeerde bewering in de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1147/001, p. 98). De doorgang is voortaan onzeker, zelfs in geval van erfdiensbaarheid. Insgelijks zijn de werkzaamheden voor het onderhoud van dat wad voortaan aan een vergunning onderworpen. De verzoekende partij betreurt dat, in haar eigen situatie, de nieuwe onzekerheid die voortvloeit uit de bestreden bepalingen een bijzonder ernstige aantasting van haar eigendomsrecht vormt, temeer omdat het wad de enige toegang tot haar percelen is. Vroeger volstond artikel 644 van het oud Burgerlijk Wetboek.

Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft

A.29. In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat indien de bestreden bepalingen geen onteigening zijn, zij op zijn minst een onevenredige aantasting van de eigendom vormen, in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij wijst erop dat de aangelanden reeds aan talrijke administratieve polities zijn onderworpen, zodat de met het nieuwe decreet nagestreefde doelen met die bestaande diensten, die minder afbreuk doen aan het eigendomsrecht, kunnen worden bereikt. Het was niet noodzakelijk een vermoeden van eigendom in te stellen, noch alle onbevaarbare waterlopen aan het stelsel van domanialiteit te onderwerpen om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Uit die twee maatregelen kan geen enkel voordeel worden gehaald. Op dezelfde wijze toont, volgens de verzoekende partij, niets de noodzaak aan om de eigendom aan de beheerder toe te wijzen, noch de noodzaak om de geografische grens van de zomerbedding verregaander te wijzigen dan de gebruikelijke betekenis ervan, net zomin als de aanzienlijke weerslag op het visrecht en het recht om kleine werkzaamheden uit te voeren, alsook het in gevaar brengen van de historische wadden.

A.30. De Waalse Regering is van mening dat het tweede onderdeel van het tweede middel niet relevant is, in zoverre er geen sprake is van een ontneming van het eigendomsrecht.

A.31.1. Op dezelfde wijze is de Vlaamse Regering van mening dat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de eigendom. Zij betwist de argumentatie van de verzoekende partij, die de decreetgever in werkelijkheid slechts een opportuniteitskritiek ten aanzien van een politieke keuze tegenwerpt. Naast het feit dat het aan geen enkele specifieke referentienorm is gekoppeld, komt het tweede onderdeel van het middel immers in essentie erop neer dat het Hof wordt verzocht zich in de plaats te stellen van het Waalse Gewest, hetgeen het Hof niet kan doen. Het komt alleen het Waalse Gewest toe het kader vast te leggen van het beleid inzake onbevaarbare waterlopen, alsook de adequate middelen om het te bereiken. Bovendien herinnert de Vlaamse Regering eraan dat het eigendomsrecht niet absoluut is en dat het begrip « algemeen belang » ruim dient te worden geïnterpreteerd.

A.31.2. Wat het begrip « zomerbedding » betreft, stelt de Vlaamse Regering vast dat het Waalse Gewest bevoegd is om een definitie aan te nemen. Met die definitie heeft de decreetgever rechtsonzekerheid willen vermijden en heeft hij gekozen voor de tegelijk courante en in de rechtsleer en in de rechtspraak verdedigde definitie van het « plenissum flumen ». De Vlaamse Regering onderstreept het courante gebruik van die betekenis in Vlaanderen, aangezien de wet van 28 december 1967 in die zin wordt geïnterpreteerd en die definitie zowel in de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 als in de omzendbrief van 10 maart 1992 van de provincie Oost-Vlaanderen met betrekking tot de onbevaarbare waterlopen aanwezig is. De definitie brengt een duidelijke scheidingslijn aan tussen de veronderstelde eigendom van de beheerder tot aan de toppen van de oevers en de eigendom van de aangelanden. De Vlaamse Regering legt tot slot de nadruk op het weerlegbare karakter van het vermoeden.

A.31.3. Wat de toewijzing aan het openbaar domein betreft, herinnert de Vlaamse Regering opnieuw eraan dat domanialiteit en eigendom niet met elkaar mogen worden verward, waarbij de eerste geen enkele weerslag heeft op het eventuele eigendomsrecht dat men zou kunnen doen gelden op het geheel of een gedeelte van een onbevaarbare waterloop. In de rechtspraak zowel van het Hof van Cassatie als van de Raad van State, gevolgd door de rechtsleer, wordt immers erkend dat het mogelijk is eigenaar te zijn van een goed van het openbaar domein (Cass., 4 oktober 1974, *RW*, 1974-1975, pp. 1248-1249; *RvSt*, 8 februari 2000, nr. 85.175). Het is dus niet uitgesloten dat de zomerbedding aan een particulier toebehoort. In dat geval zal zijn eigendom bezwaard zijn met

een erfdiensbaarheid van openbaar nut. Een goed behoort tot het openbaar domein omdat het voor ieders gebruik bestemd is, bij impliciete of expliciete beslissing van de overheid, te dezen bij beslissing van het Waalse Gewest. Die beslissing impliceert niet de verplichting, voor het Waalse Gewest, om zich bezig te houden met de wijzen van verkrijging van de terreinen die aan particulieren toebehoren. Aldus kan de beheerder, indien hij dat noodzakelijk acht, overgaan tot een echte onteigening met de adequate middelen. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij betoogt, gebeurt een dergelijke onteigening niet automatisch.

A.31.4. Wat de rechten van aangelande betreft, betoogt de Vlaamse Regering dat de bestreden bepalingen daaraan geen afbreuk doen en dat zulks uitdrukkelijk blijkt uit de parlementaire voorbereiding. Dat geldt voor de natuurlijke natrekking van de eilanden en aanslijkingen (artikel 561 van het oud Burgerlijk Wetboek), waarvoor het vermoeden van eigendom niet van toepassing is, aangezien er geen enkele reden is om ze in het begrip « zomerbedding » op te nemen. Hetzelfde geldt voor het visrecht, dat in het Waalse Gewest wordt beschermd bij artikel 4 van het decreet van 27 maart 2014. Het visrecht blijft een accessoir recht van het eigendomsrecht van de aangelanden en wordt door de bestreden bepalingen niet geraakt. Het is met name onjuist te betogen dat het visrecht voortaan aan een domaniale vergunning zou zijn onderworpen, aangezien die vergunning is voorbehouden aan grote werken en strikt privégebruik. De Vlaamse Regering wijst erop dat het visrecht geen privaat gebruik is, maar past in het kader van de recreatieve en sportieve doelstellingen van de waterlopen. Op de bewering van de verzoekende partij volgens welke de uitoefening van het visrecht de verwijdering van de vegetatie veronderstelt, die uitsluitend aan de beheerder is toevertrouwd, antwoordt de Vlaamse Regering dat daar niets van aan is. Allereerst vallen alle soorten van verwijdering van de vegetatie niet noodzakelijkerwijs onder het toepassingsgebied van artikel D.37 van het Waterwetboek. Vervolgens betekent de principiële bevoegdheid van de beheerder niet automatisch dat het visrecht onzeker wordt. Integendeel, de werken moeten steeds worden uitgevoerd met het doel de, onder andere sociaal-culturele, functies van de onbevaarbare waterlopen, met inbegrip van het visrecht, te waarborgen. Tot slot wordt in artikel D.37, § 3, van het Waterwetboek gepreciseerd dat andere personen met die werken kunnen worden belast. Het laatste aangevoerde recht van aangelande, namelijk het gebruik van een wad, wordt, volgens de Vlaamse Regering, niet meer geraakt dan de andere. Er is geen enkele reden om te geloven dat het gebruik van een, zij het historisch, wad onzeker wordt of onderhevig aan een domaniale vergunning door de loutere toewijzing van de onbevaarbare waterlopen aan het openbaar domein. Met betrekking tot de situatie van de verzoekende partij zijn twee hypothesen denkbaar. Ofwel is zij eigenaar van de bedding waarin het wad is gelegen, in welk geval zij dat wad kan gebruiken om toegang te hebben tot haar eigendom, voor zover het gebruik verenigbaar is met de doelstelling van openbare domanialiteit; ofwel is zij geen eigenaar van de bedding waarin het wad is gelegen, in welk geval zij niet het voordeel van de bescherming van het eigendomsrecht geniet, maar steeds een erfdiensbaarheid van overgang kan aanvoeren die slechts zal gelden indien het gaat om de enige toegang tot haar perceel.

A.32. De verzoekende partij betwist de bewering van de Waalse Regering volgens welke dat onderdeel zonder relevantie zou zijn. Vanaf het ogenblik dat men een aantasting van de eigendom vaststelt, in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dienen de maatregelen te worden onderzocht in het licht van de evenredigheidstoets. Vastgesteld dient echter te worden dat de vastgelegde doelstellingen hadden kunnen worden bereikt met minder afbreuk doende middelen, met name met het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, de stedenbouwkundige vergunningen, het Natura 2000-stelsel of met de politie van de waterlopen. De aantasting van de eigendom is klaarblijkelijk onevenredig, aangezien de onbevaarbare waterlopen reeds een adequaat niveau van milieubescherming genoten.

Wat het derde middel betreft

A.33. 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.

A.34. De Vlaamse Regering is allereerst van mening dat het niet aan het Hof staat zich in de plaats te stellen van de beoordeling van de wetgever ten aanzien van de keuze van het criterium van onderscheid, behoudens in geval van klaarblijkelijke vergissing. Zij betoogt vervolgens dat het middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018 somt immers enkel algemene doelstellingen op en kan dus op zich niet de Grondwet schenden. Het middel is bijgevolg slechts ontvankelijk wat de artikelen 6, 24, 32 en 36 van het decreet van 4 oktober 2018 betreft.

A.35. De verzoekende partij betwist de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel. Volgens haar is artikel 10 van het decreet van 4 oktober 2018 de uiting van het feit dat het visrecht van de aangelanden door de decreetgever niet in overweging is genomen en draagt het dus bij tot het verschil in behandeling.

Wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft

A.36.1. In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat er een onverantwoord verschil in behandeling bestaat tussen categorieën van personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, namelijk de aangelanden van een onbevaarbare waterloop en andere eigenaars in dezelfde situatie. De verzoekende partij is van mening dat de argumentatie die is uiteengezet ten aanzien van het tweede middel voldoende aantoont dat er een verbreking van gelijkheid is, in zoverre de bestreden bepalingen een onzekerheid doen ontstaan inzake de eigendoms- en visrechten. Volgens haar is het voor elke situatie van ongelijkheid mogelijk een categorie van personen te identificeren die vergelijkbaar is met die van de eigenaars van de oevers. Wat de onteigening betreft, worden de aangelanden van de onbevaarbare waterlopen anders behandeld dan de andere eigenaars die ten algemene nutte worden onteigend. Bij gebrek aan een kwalificatie als onteigening, worden de aangelanden van de onbevaarbare waterlopen, wat de aantasting van de eigendom betreft, anders behandeld dan de andere eigenaars die worden getroffen door een beperkende maatregel met betrekking tot hun goederen. Wat het visrecht betreft, tot slot, worden de aangelanden van de onbevaarbare waterlopen anders behandeld dan de andere houders van rechten van aangelande.

A.36.2. Hoewel de aldus op de voorgrond gestelde verschillen in behandeling gebaseerd zijn op een objectief criterium, namelijk het feit eigenaar te zijn van de oever van een onbevaarbare waterloop, is de verzoekende partij van mening dat zij niet redelijk verantwoord zijn. De doelstellingen van de wetgever lijken de harmonisering van het beheer van de waterlopen, alsook milieubescherming te zijn. De decreetgever heeft twee soorten middelen gekozen om die doelstellingen te bereiken, namelijk het vermoeden van eigendom en de onderwerping aan het stelsel van openbare domanialiteit. De verzoekende partij merkt echter op dat het geenszins nodig was die maatregelen aan te nemen, aangezien er reeds andere wetgevingen bestaan die adequaat aan de genoemde doelstellingen tegemoet kunnen komen. Zo wordt bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 augustus 1970 « houdende algemeen politiereglement van de onbevaarbare waterlopen » reeds voorzien in een verbod op beschadiging en een correlatieve verplichting tot onderhoud, wordt bij artikel 17 van de wet van 28 december 1967 voor de personeelsleden en ambtenaren een recht van doorgang ingesteld en wordt bij artikel 35 van het Veldwetboek een beperking ingevoerd op sommige beplantingen en constructies. De verzoekende partij haalt nog twee opgeheven juridische instrumenten aan, namelijk het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 « inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling » en het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 4 juli 1991 « houdende regeling van de modaliteiten inzake verspreiding van afvalwater afkomstig van veeteelt ». De aspecten van de riviervisserij worden geregeld bij de wet van 1 juli 1954 « op de riviervisserij » en bij het, voortaan opgeheven, besluit van de Waalse Gewestregering van 11 maart 1993 « tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij ». Niets verklaart, volgens de verzoekende partij, in welk opzicht die regels onvoldoende zouden zijn. Een onteigening moet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de vastgelegde doelstelling van algemeen belang. Indien de eigenaars bereid zijn de doelstelling zelf te realiseren, is het echter niet langer noodzakelijk de maatregel van onteigening aan te nemen. De verzoekende partij legt de nadruk op het feit dat het Hof zelf die redenering heeft verdedigd (arrest nr. 143/2018 van 18 oktober 2018).

A.36.3. Zelfs al zou de noodzaak van de verschillen in behandeling kunnen worden erkend, is de verzoekende partij van mening dat het vermoeden van eigendom en de onderwerping aan het stelsel van de openbare domanialiteit middelen vormen die klaarblijkelijk onevenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen, rekening houdend met de aanzienlijke gevolgen ervan voor het eigendomsrecht van de aangelanden, alsook voor hun visrecht. De ontstentenis van een billijke en voorafgaande schadeloosstelling versterkt nog het onevenredige karakter van de maatregelen.

A.37. De Waalse Regering weerlegt beide onderdelen van het door de verzoekende partij geformuleerde derde middel. Wat het eerste onderdeel betreft, beperkt de Waalse Regering zich ertoe eraan te herinneren dat een vermoeden van eigendom in geen geval kan worden gelijkgesteld met een onteigening. Er kan bijgevolg geen verschil in behandeling zijn.

A.38. Nog steeds wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft, ziet de Vlaamse Regering niet in in welk opzicht de bestreden bepalingen onbestaanbaar zouden zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het argument is gebaseerd op de onjuiste premisse volgens welke bij de bestreden bepalingen een onteigeningsmechanisme wordt ingevoerd. Bovendien dient dat onderdeel niet-ontvankelijk te worden verklaard, in zoverre de verzoekende partij de te vergelijken categorieën van personen niet voldoende nauwkeurig identificeert.

A.39. De verzoekende partij reageert op de bewering van de Vlaamse Regering volgens welke de te vergelijken categorieën niet voldoende zouden zijn geïdentificeerd. De onteigende eigenaars van de oevers van de waterlopen en de andere onteigende eigenaars zijn volkomen nauwkeurige en vergelijkbare categorieën. Bovendien herinnert de verzoekende partij eraan dat in de rechtspraak van het Hof geen aanzienlijke mate van nauwkeurigheid wordt opgelegd (arrest nr. 132/2014 van 25 september 2014).

A.40. De Waalse Regering repliceert, met betrekking tot de grief volgens welke niet is uitgelegd waarom de hervorming noodzakelijk is, dat die noodzaak in meer dan één opzicht is gebleken, met name krachtens de aan de Staten opgelegde internationale en Europese verplichtingen om de hydromorfologische kwaliteit van de waterlopen te waarborgen.

Wat het tweede onderdeel van het derde middel betreft

A.41.1. Wat de eerste gelijke behandeling betreft, is de verzoekende partij van mening dat het Waalse Gewest de regeling van de onbevaarbare waterlopen in lijn heeft willen brengen met die van de bevaarbare waterlopen. Die categorieën zijn echter niet vergelijkbaar. Zij worden allereerst verschillend behandeld in het oud Burgerlijk Wetboek. Vervolgens dient erop te worden gewezen dat de onbevaarbare waterlopen geen natuurlijke verkeerswegen zijn. Bovendien moet de mogelijke toewijzing van de onbevaarbare waterlopen aan een openbare dienst in vraag worden gesteld. Tot slot wordt het visrecht in de twee regelingen verschillend behandeld, aangezien het aan het Waalse Gewest toebehoort voor de bevaarbare waterlopen en aan de aangelanden voor de onbevaarbare waterlopen. Er bestaat, volgens de verzoekende partij, geen enkele redelijke verantwoording voor die gelijke behandeling, temeer omdat de doelstellingen van de decreetgever konden worden bereikt met politimaatregelen *ad hoc*.

A.41.2. Wat de tweede gelijke behandeling betreft, is de verzoekende partij van mening dat de situatie van de eigenaars van historische wadden voortaan door de bestreden bepalingen diepgaand wordt geraakt, aangezien die eigenaars in het vervolg een domaniale vergunning nodig zullen hebben om gebruik ervan te maken. De historische wadden zijn echter niet vergelijkbaar met de nieuwe wadden, aangezien de eerste zijn opgericht in onheuglijke tijden en zonder overtreding om de eigenaars van de oevers een toegang tot hun goed te verzekeren, terwijl de tweede per definitie nog niet bestaan. Volgens de verzoekende partij zijn de gevolgen van een vergunning met betrekking tot de historische wadden onevenredig met het voordeel dat wordt nagestreefd met de onderwerping van de onbevaarbare waterlopen aan het stelsel van de openbare domanialiteit, temeer omdat de vergunning de mogelijkheid, voor de overheid, om de vernietiging van het wad te bevelen dekt.

A.42. Met betrekking tot dat tweede onderdeel is de Waalse Regering van mening dat de parlementaire voorbereiding van het decreet van 4 oktober 2018 duidelijk aantoont dat de wil ontbreekt om de regeling van de onbevaarbare waterlopen « in lijn te brengen » met die van de bevaarbare waterlopen. Het is niet de bevaarbaarheid, maar wel de veelheid van andere bestemmingen, die eigen zijn aan de onbevaarbare waterlopen, die de onderwerping ervan aan het stelsel van de openbare domanialiteit verantwoordt. Zelfs indien de onbevaarbare waterlopen worden omboord door private eigendommen, kunnen ze immers door allen worden gebruikt. Zoals de Waalse Regering reeds heeft kunnen onderstrepen, hebben de bestreden bepalingen de rechten van aangelande, met inbegrip van het visrecht, geenszins gewijzigd. De eventuele problematiek van de nieuwe en de historische wadden bestaat niet, omdat de verzoekende partij zich baseert op de verkeerde premisse volgens welke voor het gebruik van een wad een domaniale vergunning vereist is. Aangezien het decreet van 4 oktober 2018 in werking is getreden op 15 december 2018, kon de « historische » inrichting van een bestaand wad in de praktijk in elk geval niet retroactief aan de bestreden bepalingen worden onderworpen. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van een onverantwoorde gelijke behandeling, zowel wat het stelsel van de domanialiteit als wat de situatie van de wadden betreft.

A.43. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het derde middel wijst de Vlaamse Regering, wat de gelijke behandeling van de bevaarbare en de onbevaarbare waterlopen betreft, erop dat het standpunt volgens hetwelk de decreetgever beide regelingen zou hebben toegekend, genuanceerd moet worden. Beide soorten waterlopen blijven

onderworpen aan onderscheiden rechtsregels (Hoofdstuk II en Hoofdstuk III van Titel V van het Waterwetboek), zelfs al is het waar dat zij voortaan onder het openbaar domein vallen. Bovendien is het, niettegenstaande hun openbare bestemming, van belang vast te stellen dat hun toepassingen verschillend zijn; terwijl de bevaarbaarheid voor de eerste categorie de voornaamste toepassing vormt, omvat de tweede een reeks gevarieerde toepassingen, in het kader waarvan de sociaal-culturele doelstellingen, die de visvangst omvatten, passen. Om de redenen die reeds zijn vermeld bij de weerlegging van de vorige middelen, is er in dat geval geen sprake van enige schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Wat de historische en de nieuwe wadden betreft, herinnert de Vlaamse Regering eraan dat het niet nodig is over een domaniale vergunning te beschikken om de wadden te gebruiken. De vermeende gelijke behandeling van niet-vergelijkbare categorieën is in de praktijk dus een absurd argument.

A.44. De verzoekende partij stelt vast dat zowel de Waalse als de Vlaamse Regering betogen dat een van de kenmerken van het openbaar domein de toegankelijkheid voor allen is. Een dergelijke bewering wordt echter tegengesproken door het besluit van de Waalse Regering van 19 maart 2009 « tot regeling van het verkeer op en in de waterlopen », dat met name de toegang van duikers of van bepaalde vaartuigen tot bepaalde onbevaarbare waterlopen betreft. De Mehaigne maakt trouwens deel uit van die categorie. Niet-recreatief of toeristisch gebruik is feitelijk onmogelijk voor niet-aangelande burgers, die geen toegang hebben tot de onbevaarbare waterlopen.

A.45. De Waalse Regering repliceert dat het voormelde besluit van de Waalse Regering van 19 maart 2009, dat door de verzoekende partij wordt vermeld, geenszins tot gevolg heeft dat het beginsel deel uit te maken van het openbaar domein, waarvan het gebruik steeds kan worden gereguleerd, teniet wordt gedaan.

Wat het vierde middel betreft

A.46.1. 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).

A.46.2. De bestreden bepalingen schenden de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, in zoverre zij niet zijn voorafgegaan door een effectenstudie en in zoverre zij geen inspraakprocedure omvatten. De verzoekende partij is immers van mening dat de door de decreetgever genomen maatregelen moeten worden gelijkgesteld met « plannen en programma's betreffende het milieu », in de zin van de richtlijn 2001/42/EG en het Verdrag van Aarhus. Erkend wordt dat de richtlijn 2001/42/EG ruim moet worden geïnterpreteerd, rekening houdend met de finaliteit ervan. Volgens de verzoekende partij zijn de bestreden bepalingen plannen en programma's die klaarblijkelijk een weerslag hebben op het milieu, aangezien zij een stuk grondgebied afbakenen (meer dan 25 000 kilometer waterlopen), zij regels en procedures met betrekking tot de sector van het water bepalen, de gewestplannen wijzigen, hetgeen tijdens de parlementaire voorbereiding is erkend, en aangezien zij veel weg hebben van maatregelen van politie van de waterlopen, die reeds als plannen en programma's werden beschouwd door de Raad van State (advies nr. 60.677/4 van 27 februari 2017). Tot slot veranderen de bestreden bepalingen, om de in de voorgaande middelen reeds vermelde redenen, de leefomgeving van de aangelanden aanzienlijk.

A.47. De Waalse Regering weerlegt het door de verzoekende partij geformuleerde vierde middel. De bestreden bepalingen bevatten definities, algemene doelstellingen en algemene voorschriften en zij machtigen de Regering voor het overige. Zij kunnen bijgevolg niet worden gelijkgesteld met 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 », om de definitie over te nemen die werd gebruikt door het Hof van Justitie van de Europese Unie (arrest van 11 september 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*, C-43/10). De Waalse Regering verwijst dienaangaande naar het arrest van het Hof nr. 33/2019 van 28 februari 2019, waaruit duidelijk blijkt dat de doelstelling van de Europese wetgever niet erin bestaat zonder onderscheid alle wetgevingen te beogen die een weerslag kunnen hebben op het milieu. De door de verzoekende partij gemaakte verwijzing naar het advies van de Raad van State nr. 60.677/4 van 27 februari 2017 is zonder relevantie, aangezien de Raad van State de bestreden bepalingen op geen enkel ogenblik gelijkstelt met plannen en programma's in de zin van de richtlijn 2001/42/EG. De Raad van State zelf benadrukt dat hij « uiterst voorzichtig » blijft en formuleert zijn opmerkingen in elk geval uitsluitend in verband met bepalingen die niet worden aangevochten.

A.48. De Vlaamse Regering weerlegt het door de verzoekende partij geformuleerde vierde middel en is van mening dat de bestreden bepalingen niet kunnen worden beschouwd als plannen en programma's in de zin van de richtlijn 2001/42/EG. Plannen en programma's in die zin zijn immers de maatregelen die, enerzijds, voldoen aan de voorwaarden van artikel 2 van de richtlijn 2001/42/EG en, anderzijds, substantiële gevolgen kunnen hebben voor het milieu. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij betoogt, kunnen de bestreden bepalingen niet worden gelijkgesteld met hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Unie beschouwt als plannen en programma's, om de enige reden dat zij een gedeelte van het grondgebied van het Waalse Gewest zouden wijzigen en dat dit gebied een bijzondere bestemming zou krijgen. De Vlaamse Regering legt de nadruk op het arrest van het Hof nr. 33/2019, waarvan de redenering te dezen kan worden toegepast.

A.49. De verzoekende partij neemt akte van de verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 33/2019, maar wijst op het feit dat, in tegenstelling tot hetgeen het geval was in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, het middel te dezen ook op het Verdrag van Aarhus berust. Het Hof beveelt echter een ruime interpretatie aan van de « plannen en programma's » ten aanzien van dat Verdrag (arrest nr. 144/2018 van 18 oktober 2018). De verzoekende partij legt ook de nadruk op het feit dat zij als aangelande tijdens de totstandkoming van het decreet van 4 oktober 2018 nooit is verzocht zich uit te spreken.

- B -

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 voltooiën 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 watering, 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°*bis*, 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°*bis*, van het Waterwetboek :

« Voor de toepassing van dit boek wordt verstaan onder :

[...]

56°*bis* '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 gewoontelijke 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 verbruik, 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°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 privaat- 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 privaat- 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 onontvankelijk 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 precare 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 precare 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 wijzigen 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, kanaliserings- 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 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° en 8°, 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° De visvangst;

[...]

8° 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 bevoegdheidverdelende 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 algemenen 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 voorzag. 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 privaatere 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 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.

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 7*bis*, 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 Aitoloakarnanias 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, *Thybaut 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,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût