

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 8 november 1995 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling en door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de waterkeringen", heeft op 14 november 1995 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Wegens de nakende winterperiode en het potentiële gevaar voor wateroverlast, is het omwille van de veiligheid van personen en goederen langs onze rivieren van wezenlijk belang de regeling, voorzien in het bijgaand voorontwerp van decreet binnen de kortste termijn van toepassing te kunnen maken".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Volgens de memorie van toelichting beoogt het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet aan het Vlaamse

.../...

Gewest een instrument te verschaffen om over zijn gehele grondgebied de vereiste beveiligingswerken tegen overstromingen doeltreffend en snel te realiseren, met inachtneming van de noodzakelijke particuliere en maatschappelijke belangen.

Daartoe wordt voor de waterkeringen in het Vlaamse Gewest voorzien in een regeling die in grote lijnen overeenstemt met die vervat in de Dijkenwet van 18 juni 1979.

De bepalingen van het ontwerp zullen van toepassing zijn op de onroerende goederen gelegen langs de Zeeschelde en haar bijrivieren, de IJzer, de Leie, de Bovenschelde, de Dender en de Gemeenschappelijke Maas, of in de valleien van de onbevaarbare waterlopen met een stroomgebied van minstens 5.000 hectare die in de voornoemde waterlopen uitmonden. De bedoelde waterlopen worden nader omschreven in de bijlage bij het ontworpen decreet (artikel 3 van het ontwerp). Het toepassingsgebied van het ontwerp is aldus ruimer dan dat van de voornoemde Dijkenwet, die, wat het Vlaamse Gewest betreft, wordt opgeheven (artikel 19).

De ontworpen regeling komt in essentie neer op wat volgt :

- het Vlaamse Gewest krijgt de bevoegdheid om op de voormelde onroerende goederen alle noodzakelijke waterkeringswerken uit te voeren, evenals alle werken tot aanleg of aanpassing van overstromingsbekkens en wachtbekkens en alle werken tot aanleg of aanpassing van de

.../...

- rechtstreekse toegangswegen naar de waterkeringswerken, overstromingsbekkens en wachtbekkens (artikel 4);
- de uitvoering van die werken mag in principe slechts worden aangevat nadat de eigenaars, vruchtgebruikers, enz... hiervan in kennis zijn gesteld (artikel 5);
 - er wordt voor de uitvoering van de bedoelde werken een erfdienstbaarheid van openbaar nut ingesteld; indien daarvoor evenwel bijkomende grondinnemingen noodzakelijk zijn, is het Vlaamse Gewest verplicht om, op vraag van de eigenaar, het benodigde bijkomende terrein aan te kopen of te onteigenen (artikel 6);
 - voor die werken en voor bijhorende werken van natuurtechnische milieubouw, recreatie en landinrichting kan het Vlaamse Gewest te allen tijde onteigenen (artikel 7);
 - indien door de in artikel 4 bedoelde werken het onroerend goed meer dan twintig ten honderd in waarde daalt, is door het Vlaamse Gewest een bepaalde vergoeding verschuldigd (artikel 8); indien een gebouwd privaat erf een waardevermindering ondergaat, wordt aan het Vlaamse Gewest de verplichting opgelegd om, op vraag van de eigenaar, het erf geheel of gedeeltelijk aan te kopen of te onteigenen (artikel 9);
 - er wordt in een schadeloosstelling voorzien van degenen die benadeeld worden door of naar aanleiding van de werken (artikel 10).

.../...

Voorts regelt het ontwerp de toestemming van het Vlaamse Gewest die is vereist voor wijzigingen van de op grond van artikel 4 aangelegde werken (artikel 11), de schouwing van de waterkeringen (artikel 12), de samenloop van de ontworpen regeling met andere reglementeringen (artikelen 13 en 14), de opsporing, vaststelling en bestraf-fing van overtredingen van de bepalingen van het ontworpen decreet en zijn uitvoeringsbesluiten (artikelen 15 tot 18).

BEVOEGDHEID.

Luidens artikel 6, § 1, III, 8°, en X, 2° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoren de onbevaarbare waterlopen met inbegrip van hun bermen alsmede de waterwegen en hun aanhorigheden en de dijken tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

De in het ontwerp geregelde materie is dus zaak van het Vlaamse Gewest.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Algemene opmerking.

In artikel 2 wordt in de definitie sub 2°, uitsluitend de term "waterloop" gebruikt. In de definitie sub 6° is sprake van "rivieren" en van "onbevaarbare

.../...

waterlopen". In de tweede volzin van artikel 3 worden de termen "waterwegen" en "onbevaarbare waterlopen" gehanteerd.

Hieruit blijkt dat het ontwerp geen consequent onderscheid maakt tussen de begrippen "waterloop" en "waterweg".

Bovendien gaat het begrip "waterweg" het toepassingsgebied van het ontwerp te buiten. Het begrip "waterweg" omvat immers "de waterlopen en de kanalen" (1). Uit de bijlage bij het ontwerp blijkt evenwel dat het voorliggende ontwerp niet van toepassing is op de kanalen, hetgeen bevestigd wordt door de gemachtigde ambtenaar.

Teneinde in het ontwerp tot een eenvormige en correcte terminologie te komen, zou beter alleen gebruik worden gemaakt van de term "waterlopen"; onder die term

(1) Zie de toelichting bij de aangelegenheid "waterweg" in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen : Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 13-14.

vallen dan zowel bevaarbare als onbevaarbare waterlopen (1).
De gemachtigde ambtenaar heeft daartegen geen bezwaar.

Artikel 2.

1. Overeenkomstig de regels van de formele legistiek, gebruike men voor de nummering van de onderdelen van een volzin de tekens "1º, 2º ... 8º" in plaats van "1., 2. ... 8.".

2. De Raad van State vraagt zich af of in 4º de definitie van de term "overstroombare dijk" niet overbodig is. Verder in het ontwerp wordt die term immers niet gebruikt.

3. Indien de definitie sub 4º wordt behouden, vervange men daarin de woorden "vastgelegde hoogwaterstand" door "vastgestelde hoogwaterstand".

(1) In artikel 2, 7º, wordt in de definitie van "bevoegde administratie" de term "bevaarbare waterwegen" (lees : "bevaarbare waterlopen") naast "onbevaarbare waterlopen" gebruikt. In die bepaling kan het onderscheid "bevaarbaar/onbevaarbaar" behouden blijven aangezien de beide aangelegenheden in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap binnen het departement leefmilieu en infrastructuur tot de bevoegdheid van verschillende administraties blijken te behoren : respectievelijk de administratie waterwegen en zeewezen en de administratie milieu-, natuur-, land- en waterbeheer (afdeling water).

Dezelfde opmerking geldt voor de definitie sub 5°.

4. Rekening houdend met de algemene opmerking, schrappe men in de definitie sub 6° de woorden "rivieren of van de onbevaarbare".

5. In de definitie sub 7° dient, rekening houdend met de algemene opmerking, het woord "waterwegen" te worden vervangen door "waterlopen".

6. In 8° wordt het begrip "waterkeringswerken" gedefinieerd als "het aanleggen, verhogen, versterken en onderhouden van waterkeringen, alsook het herstellen en onderhouden van natuurlijke oevers ter voorkoming van overstromingen".

Blijkens de definitie van het begrip "waterkering" onder 1° zijn daaronder echter ook natuurlijke oevers begrepen.

Men schrappe dus de woorden "alsook het herstellen van natuurlijke oevers ter voorkoming van overstromingen", welke woorden immers overbodig zijn.

.../...

Artikel 3.

Dit artikel kan logischer opgebouwd en beknopter geredigeerd worden. Voorts moet in de tweede volzin in elk geval het woord "waterwegen" vervallen, gelet op de algemene opmerking. In die volzin kan ook beter worden verwezen naar de onroerende goederen waarop het ontwerp van toepassing is, in plaats van naar de waterlopen waarlangs die goederen gelegen zijn.

Men zou het artikel bijgevolg beter als volgt redigeren :

"Art. 3. De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op de onroerende goederen, ongeacht tot wiens eigendom ze behoren, gelegen langs de rivieren en bijrivieren opgesomd in de bijlage bij dit decreet, of gelegen in de valleien van de onbevaarbare waterlopen opgesomd in dezelfde bijlage, voor zover de bedoelde onroerende goederen nodig zijn voor het uitvoeren van de in artikel 4 bedoelde werken".

Artikel 4.

1. In dit artikel is sprake van "gecontroleerde of natuurlijke overstromingsbekkens en wachtbekkens".

Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn er echter geen overstromingsbekkens in natuurlijke vorm. Overigens bevat het ontwerp enkel een definitie, in artikel 2, 5°, van het begrip "gecontroleerd overstromingsbekken", niet van het

.../...

begrip "natuurlijk overstromingsbekken". In de definitie in artikel 2, 6°, van "wachtbekken" daarentegen wordt zowel naar een "ingericht" als naar een "natuurlijk" wachtbekken verwezen.

De bepaling van artikel 4 zou bijgevolg juist zijn gesteld indien de overbodige woorden "gecontroleerde of natuurlijke" daaruit worden weggelaten.

2. Men vervange de woorden "de bovengenoemde onroerende goederen" door "de onroerende goederen bedoeld in artikel 3".

Artikel 5.

1. In het eerste lid schrijve men "De uitvoering van de werken bedoeld in artikel 4 mag pas aangevat worden ..." in plaats van "De uitvoering van de bovengenoemde werken mag pas gestart worden ...".

2. Men vervange in het tweede lid de woorden "de gemeenten in kwestie" door "de gemeenten op het grondgebied waarvan de betrokken onroerende goederen gelegen zijn".

Artikel 6.

1. In het eerste lid schrijve men "Behalve in geval van onteigening als bedoeld in artikel 7, ..." in plaats van "Behoudens de bepalingen van artikel 7 ...".

.../...

2. Het tweede en het vijfde lid worden duidelijkheids- halve beter samengevoegd tot één lid. Voor zover de op het Vlaamse Gewest gelegde verplichting betrekking heeft, niet enkel op waterkeringswerken, maar op alle werken bedoeld in artikel 4 (zie het eerste lid), redigere men het nieuwe lid als volgt :

"Indien voor het realiseren van de in artikel 4 bedoelde werken bijkomende grondinnemingen noodzakelijk zijn, is het Vlaamse Gewest verplicht, op vraag van de eigenaar van het erf dat met deze erfdienstbaarheid bezwaard is, het benodigde bijkomende terrein aan te kopen of te onteigenen".

De gemachtigde ambtenaar kan met die tekst instemmen.

3. Men redigere het derde lid beter als volgt :

"Het indienen van de aanvraag schorst de uitvoering van de werken niet".

Artikel 7.

De Raad van State merkt op dat dit artikel voorziet in de mogelijkheid tot onteigening, niet enkel met het oog op de uitvoering van de in artikel 4 bedoelde werken, doch ook met het oog op de uitvoering van "bijbehorende" (lees : "bijhorende") werken van natuurtechnische milieubouw,

.../...

recreatie en landinrichting. Enkel de uitvoering van de eerstgenoemde werken vormt een erfdienstbaarheid van openbaar nut, overeenkomstig artikel 6, niet de laatstgenoemde "bijhorende" werken. Hieruit volgt dat die "bijhorende" werken, bij gebreke van akkoord van de eigenaar, slechts uitgevoerd kunnen worden nadat de vereiste gronden door het Vlaamse Gewest onteigend werden.

Mocht die interpretatie niet stroken met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dan dienen de artikelen 4 en 6 aangepast te worden.

Artikel 9.

1. Het eerste en het derde lid kunnen duidelijkheidshalve beter worden samengevoegd tot één lid dat luidt als volgt :

"Op vraag van de eigenaar van een gebouwd privaat erf dat een waardevermindering ondergaat, is het Vlaamse Gewest verplicht het erf geheel of gedeeltelijk aan te kopen of te onteigenen".

2. Uit artikel 9 volgt dat de eigenaar het Vlaamse Gewest om aankoop kan verzoeken, zelfs in geval van een waardevermindering van minder dan twintig ten honderd van de waarde van het gebouwde erf. Uit de combinatie van de artikelen 8 en 9 van het ontwerp moet worden afgeleid dat eigenaars van onbebouwde erven daarentegen niet alleen

.../...

waardeverminderingen tot twintig ten honderd zonder vergoeding moeten dragen, maar evenmin kunnen vragen het erf aan te kopen. Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit de bedoeling van het ontwerp.

Artikel 10.

Luidens dit artikel geeft schade, die door of naar aanleiding van de werken ontstaat, recht op schadeloosstelling, zowel van de eigenaar, van degenen die het genot of het gebruik hebben van het lijdend goed, als van andere benadeelden.

Dit artikel is een omzeggens woordelijke overname van artikel 9 van de Dijkenwet. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot die wet, werd bij dat artikel verklaard dat het "eenvoudig een principe van gemeenrecht" herhaalde, maar dat het toch nuttig was wegens "de precieze aanduiding van de rechthebbenden" (1).

De Raad van State meent te moeten opmerken dat artikel 10 van het ontwerp, zoals het geredigeerd is, een foutloze aansprakelijkheid lijkt in te voeren, die afwijkt van de gemeenrechtelijke aansprakelijkheid (artikelen 544 en 1382-1383 van het Burgerlijk Wetboek). Zo dit niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zou artikel 10 beter op een andere wijze geredigeerd worden.

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 1977-78, nr. 374-1, p. 10.

Artikel 11.

Men redigere het tweede lid als volgt :

"De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels voor het verkrijgen van de toestemming".

Artikel 14.

Luidens dit artikel doen de bepalingen van het decreet "evenmin afbreuk" aan de "vigerende reglementeringen en richtlijnen inzake het voeren van een geïntegreerd en bekkengericht waterbeleid".

Het is voorbarig reeds te verwijzen naar een beleid dat nog niet is vertaald in wetskrachtige bepalingen (1). Bovendien geeft de uitdrukking "vigerende reglementeringen en richtlijnen" de indruk dat enkel aan de op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen decreet van kracht zijnde reglementeringen en richtlijnen geen afbreuk mag worden gedaan. Ten slotte is de term "reglementeringen en richtlijnen" zeer vaag. Artikel 14 zou best worden geschrapt; zoniet behoeft het in ieder geval precisering.

(1) De Raad van State heeft op 21 februari 1995 het advies L. 23.976/8 gegeven over een voorontwerp van decreet "houdende organisatie van het integraal waterbeheer".

Artikel 15.

Luidens het tweede lid van dit artikel kan de Vlaamse regering de hoedanigheid van "agent of officier" van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de bevoegde administratie.

Overeenkomstig artikel 11, derde lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan een decreet de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan "de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren".

Bijgevolg moet in het decreet zelf worden bepaald welke hoedanigheid, hetzij die van agent, hetzij die van officier van gerechtelijke politie, aan de daartoe aan te wijzen ambtenaren wordt toegekend. Die keuze kan niet worden gedelegeerd aan de Vlaamse regering.

Artikel 16.

Om in overeenstemming te zijn met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, dient de decreetgever met grote nauwkeurigheid de gedragingen aan te wijzen welke strafbaar worden gesteld en de straffen te bepalen die kunnen worden opgelegd.

.../...

De ontworpen bepaling van artikel 16 moet bijgevolg onder dat oogpunt worden gepreciseerd.

Artikel 17.

In het eerste lid van dit artikel vervange men de woorden "de artikelen 12 en 14" door "de artikelen 12 en 15" en schrijve men in fine : "... de artikelen 271 tot 274 van het Strafwetboek".

Bijlage.

1. Als opschrift van de enige bijlage schrijve men "Bijlage" in plaats van "BIJLAGE 1".

2. Indien rekening wordt gehouden met het tekstvoorstel bij artikel 3, zou de bijlage in twee delen verdeeld kunnen worden : een punt 1 ("Rivieren en bijrivieren"), dat de huidige punten 1 tot 6 zou bevatten, en een punt 2 ("Onbevaarbare waterlopen") waarin de opsomming van het huidige punt 7 zou worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.