

Rolnummer 7247
Arrest nr. 106/2021 van 15 juli 2021

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 14 februari 2019 « tot wijziging van artikel 11 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud met het oog op het opleggen van een vliegverbod voor drones boven natuurreservaten », ingesteld door de Ministerraad.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, de rechters P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van 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 3 september 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 september 2019, heeft de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Van Hyfte en Mr. L. Delmotte, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 14 februari 2019 « tot wijziging van artikel 11 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud met het oog op het opleggen van een vliegverbod voor drones boven natuurreservaten » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 maart 2019).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik-Hoei;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Leprince, advocaat bij de balie te Namen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. De Bock en Mr. V. De Schepper, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 31 maart 2021 heeft het Hof, na rechter T. Giet, verslaggever ter vervanging van rechter-verslaggever J.-P. Moerman, wettig verhinderd, en rechter-verslaggever J. Moerman 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 21 april 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 21 april 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 19 mei 2021.

Op de openbare terechtzitting van 19 mei 2021 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. L. Delmotte, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. S. Leprince, voor de Waalse Regering;
 - . Mr. V. De Schepper, voor de Vlaamse Regering;
- hebben rechter T. Giet, verslaggever ter vervanging van rechter-verslaggever J.-P. Moerman, wettig verhinderd, en rechter-verslaggever J. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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 het belang bij het beroep

A.1.1. De Ministerraad zet uiteen dat hij belang erbij heeft te verzoeken om de vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 14 februari 2019 « tot wijziging van artikel 11 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud met het oog op het opleggen van een vliegverbod voor drones boven natuurreservaten » (hierna : het bestreden decreet). Enerzijds beroept hij zich op een functioneel belang en is van mening dat het bestreden decreet de bevoegdheidverdelende regels schendt. Anderzijds stelt hij dat hij drones en met behulp daarvan verzamelde beelden exploiteert en gebruikt, met name in het kader van militaire activiteiten, politie- en veiligheidsactiviteiten, zodat hij door het bestreden decreet rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt.

A.1.2. De andere partijen betwisten het belang van de Ministerraad bij het beroep niet.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomsten

A.2.1. De vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » verzoeken om in de rechtspleging tussen te komen. Zij stellen dat zij het initiatief hebben genomen voor het bestreden decreet en doen gelden dat talrijke natuurreservaten die zich in hun statutair geografisch gebied bevinden, door de vernietiging van het bestreden decreet zouden worden geraakt. In hun memorie kondigen zij aan dat zij hun argumentatie zullen uiteenzetten na inzage van die van de verzoekende partij.

A.2.2. De Ministerraad doet gelden dat de tussenkomsten van de vzw « Ardennes liégeoises » en van de vzw « Avala » niet-ontvankelijk zijn. Enerzijds onderstreept hij dat hun memorie geen « opmerkingen » in de zin van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bevat. Anderzijds is hij van mening dat geen enkel stuk hun belang om in de rechtspleging tussen te komen aantoonde, noch de korte uiteenzetting van hun memorie staft. In ondergeschikte orde gaat de Ministerraad ervan uit dat het aan die twee vzw's staat het bewijs neer te leggen dat de beslissing om in de rechtspleging tussen te komen, door het statutair bevoegde orgaan is genomen.

A.2.3. De vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » repliceren dat de vernietiging van het bestreden decreet het collectieve belang dat zij verdedigen, namelijk de milieubescherming in het algemeen op een beperkt geografisch grondgebied, ongunstig zou raken. Zij voegen eraan toe dat zij aan de oorsprong liggen van de oprichting van bepaalde natuurreservaten. Vervolgens doen zij gelden dat het vermoeden van mandaat *ad litem* van de advocaat waarin is voorzien bij het Gerechtelijk Wetboek, krachtens artikel 2 van hetzelfde Wetboek, van toepassing is op alle rechtsplegingen. Volgens hen levert de Ministerraad niet het bewijs van de ontstentenis van dat mandaat, dat het mogelijk zou maken dat vermoeden om te keren.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

A.3.1. De Ministerraad leidt een eerste middel af uit de schending, door het bestreden decreet, van de artikelen 35 en 39 van de Grondwet, van artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel van de federale loyauteit verankerd in artikel 143, § 1, van de Grondwet, of van die gecombineerde normen.

Volgens de Ministerraad volgt uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit de residuaire bevoegdheid van de federale overheid dat die laatste bevoegd is inzake luchtvaart en veiligheid van het luchtverkeer. Dienaangaande verwijst hij naar het arrest van het Hof nr. 68/96 van 28 november 1996, waarbij dat heeft geoordeeld dat de regels van politie over het wegverkeer onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Hij is van mening dat die vaststelling kan worden overgenomen voor de regels met betrekking tot het luchtverkeer. Volgens hem schendt het bestreden decreet die bevoegdheid van de federale overheid, aangezien daarbij een algemeen overvliegverbod voor drones boven alle in het Waalse Gewest gelegen natuurreservaten wordt uitgevaardigd.

Na in herinnering te hebben gebracht dat elke overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel in acht dient te nemen, doet de Ministerraad gelden dat een algemeen overvliegverbod dat van toepassing is op alle drones, op elke hoogte, op elke tijd van het jaar en op alle natuurreservaten, onevenredig is ten aanzien van de te beschermen belangen. Hij voegt eraan toe dat dat absolute overvliegverbod de federale overheid belet haar bevoegdheid inzake het luchtruim in de betrokken zones uit te oefenen. Volgens hem zouden meer gerichte maatregelen mogelijk zijn geweest : het vastleggen van voorwaarden die ertoe strekken het ervaren geluidsniveau te verminderen, de beperking van het overvliegverbod tot bepaalde periodes van het jaar, zoals de voortplantingstijd en de nestperiodes van de in het natuurreservaat aanwezige soorten, en de beperking van het overvliegverbod tot alleen de natuurreservaten waarin die maatregel noodzakelijk is om de fauna te beschermen. Hij is van mening dat voorafgaand overleg met de federale overheid het onevenredige karakter van het bestreden decreet had kunnen verzachten. Bovendien stelt hij dat het bestreden decreet op geen enkele voorafgaande effectenbeoordeling steunt.

Daarenboven onderstreept de Ministerraad dat tijdens de procedure waarbij de gewestregeringen betrokken worden bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 10 april 2016 « met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim » (hierna : het koninklijk besluit van 10 april 2016), de Waalse Regering geen enkele opmerking heeft gemaakt ten aanzien van de noodzaak om het overvliegen van natuurreservaten te beperken of ten aanzien van de noodzaak om de milieuaspecten in overweging te nemen.

Tot slot doet de Ministerraad gelden dat, krachtens het beginsel van de federale loyauteit, het Waalse Gewest met de federale overheid had moeten overleggen alvorens het bestreden decreet aan te nemen, temeer omdat bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de federale overheid de verplichting wordt opgelegd de gewestregeringen erbij te betrekken wanneer zij haar eigen bevoegdheid inzake politie over de luchtvaart uitoefent.

A.3.2.1. De Vlaamse Regering werpt een exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel op. Enerzijds is zij van mening dat het middel niet-ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien in het verzoekschrift tot vernietiging niet wordt uiteengezet in welk opzicht die bepaling door het bestreden decreet zou worden geschonden. Anderzijds is zij van mening dat het middel niet-ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van het beginsel van de federale loyauteit, om reden dat het middel ook is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel, dat reeds een toepassing van de federale loyauteit vormt.

A.3.2.2. Volgens de Waalse en de Vlaamse Regering valt het bestreden decreet onder de bevoegdheid van de gewesten inzake natuurbehoud (artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Zij zijn van mening dat het bestreden decreet niet de algemene politie over de luchtvaart betreft en dat het dus niet onder artikel 6, § 4, 3°, van het bijzondere wet van 8 augustus 1980 valt.

De Waalse Regering onderstreept dat het bestreden decreet ten doel heeft de natuurgebieden, de flora en de fauna, in het bijzonder de avifauna daadwerkelijk te beschermen, door een vliegverbod voor drones boven natuurreservaten op te leggen, onder voorbehoud van afwijkingen die worden toegestaan om redenen van algemeen belang.

De Vlaamse Regering merkt op dat het, sinds de wijziging ervan in 2002, bij artikel 35, § 2, 12°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 21 oktober 1997 « betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu » (hierna : het decreet van 21 oktober 1997) principieel verboden is de natuurreservaten op geringe hoogte te overvliegen of er te landen met vliegtuigen, helikopters, luchtballonnen en andere luchtvaartuigen van om het even welke aard. De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat die geringe hoogte boven de natuurreservaten onder de bevoegdheid van de gewesten valt en dat de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid de regels van het luchtverkeer betreft en niet de gehele aangelegenheid van de luchtvaart. Daarenboven blijkt, volgens haar, uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet dat de gewesten de federale overheid erbij zouden moeten betrekken wanneer zij een decreet uitwerken met betrekking tot het natuurbehoud.

A.3.2.3. In ondergeschikte orde doen de Waalse en de Vlaamse Regering gelden dat het bestreden decreet kan worden verantwoord op grond van de impliciete bevoegdheden.

Allereerst verantwoordt de Waalse Regering de noodzaak van het bestreden decreet. Zij merkt op dat, ingevolge een advies van 28 februari 2017 van de Waalse Hoge Raad voor het Natuurbehoud, in elk nieuw besluit van de Waalse Regering met betrekking tot de oprichting of de uitbreiding van een natuurreservaat een bepaling is ingevoegd waarbij een overvliegverbod voor drones wordt opgelegd. Zij onderstreept dat het bestreden decreet ertoe strekt dat verbod te veralgemenen voor alle Waalse natuurreservaten. Volgens haar wordt de noodzaak om een overvliegverbod voor drones op te leggen om de natuurreservaten te beschermen aangetoond door een omstandig advies van het Departement Onderzoek naar het Natuurlijk Milieu van de Waalse Overheidsdienst van 19 februari 2018, door een document van de Franse Regering waaruit blijkt dat Frankrijk een vliegverbod voor vrijetijd drones boven natuurreservaten heeft opgelegd, door richtsnoeren van de Europese Commissie en door een studie van de NASA. Tot slot onderstreept de Waalse Regering dat de decreetgever rekening heeft gehouden met het koninklijk besluit van 10 april 2016 maar dat hij de mening was toegedaan dat dat laatste ontoereikend was wat het natuurbehoud betreft. In soortgelijke zin is de Vlaamse Regering van mening dat de decreetgever ervan kon uitgaan dat het noodzakelijk was een vliegverbod voor drones boven de Waalse natuurreservaten op te leggen, teneinde verstoring of het ongewenst zoeken naar bepaalde soorten te vermijden.

Vervolgens stelt de Waalse Regering dat bij het bestreden decreet geen regel wordt uitgevaardigd met betrekking tot de algemene politie over de luchtvaart en dat die laatste daarbij niet substantieel wordt gewijzigd. Zij onderstreept dat, enerzijds, de politie over de luchtvaart niet alleen de drones betreft en dat, anderzijds, het bestreden decreet de regelgeving waarin is voorzien bij het koninklijk besluit van 10 april 2016 niet op losse schroeven zet. Zij voegt eraan toe dat de besluiten van de Waalse Regering waarbij reeds een vliegverbod voor drones boven bepaalde natuurreservaten werd opgelegd, niet werden betwist en dat zij definitief zijn geworden. Daarenboven merkt zij op dat het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 « houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan » (hierna : het ministerieel besluit van 23 oktober 1975) in het Waalse Gewest nog steeds van toepassing is. Zij merkt op dat het bij dat ministerieel besluit onder meer verboden is een staatsnatuurreservaat op geringe hoogte te overvliegen met sportvliegtuigen of helikopters. Zij onderstreept dat wanneer de federale overheid het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 heeft aangenomen, zij het aldus noodzakelijk heeft geacht te voorzien in bepaalde vormen van vliegverbod boven natuurreservaten en die op te nemen in de bijzondere politie over het natuurbehoud, en niet in de algemene regelgeving van de luchtvaart. Volgens de Waalse Regering had het vliegverbod voor drones waarin is voorzien bij het bestreden decreet ook kunnen worden ingevoerd met een wijziging van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975. Tot slot legt zij de nadruk op de consensus die binnen het Waals Parlement werd bereikt over het bestreden decreet, waarbij de enige discussies gingen over de bepalingen van de afwijkingsregeling.

Bovendien doet de Waalse Regering gelden dat het bestreden decreet noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Waalse Gewest en dat het evenredig is met de nagestreefde doelstelling. Zij legt de nadruk op het feit dat bij het bestreden decreet geen algemeen en absoluut verbod wordt uitgevaardigd, aangezien een afwijking kan worden toegestaan, met name om alle « redenen van openbaar nut », op grond van artikel 41 van de wet van 12 juli 1973 « op het natuurbehoud » (hierna : de wet van 12 juli 1973). Zij onderstreept dat de decreetgever met twee moeilijkheden werd geconfronteerd : de moeilijkheid om voldoende nauwkeurige en uitvoerige regels uit te vaardigen zodat zij op de veelheid aan mogelijke gevallen kunnen worden toegepast en de moeilijkheid om de naleving van die regels te controleren. Volgens haar kon een systeem van nauwkeurige voorwaarden voor het overvliegen van natuurreservaten met drones niet worden overwogen, aangezien de decreetgever niet op alle situaties kon anticiperen. Volgens de Waalse Regering kon de decreetgever dus redelijkerwijs voorzien in een systeem van controle *a priori* die wordt uitgeoefend door de administratieve overheid die ermee belast is al dan niet afwijkingen te verlenen. Volgens haar maakt het bestreden decreet het

aldus mogelijk elke situatie precies te vatten, tegemoet te komen aan de doelstelling van natuurbescherming en de inachtneming te verzekeren van het evenredigheidsbeginsel door een afweging te maken van de aanwezige belangen (met name door het nagaan van het openbaar nut dat de afwijking verantwoordt, van het betrokken soort drone, van de bekwaamheden van de gebruiker van de drone, van de nadere regels voor het overvliegen, van de periodes van het overvliegen naar gelang van de betrokken soorten, enz.). Tot slot onderstreept de Waalse Regering dat de Ministerraad niet betoogt dat de redenen voor afwijking onevenredig zouden zijn.

Ten slotte zijn de Waalse en de Vlaamse Regering van mening dat de in het geding zijnde aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde behandeling en dat de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is. De Waalse Regering doet gelden dat bij de aanneming van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bijzondere wetgever het bestaan kende van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975, waarbij het natuurbehoud wordt geregeld en het overvliegen van staatsnatuurreservaten wordt beperkt. Zij onderstreept dat het bestreden decreet geen afbreuk doet aan het koninklijk besluit van 10 april 2016, dat het daarbovenop komt en dat het slechts een zeer beperkt aspect van de luchtvaart betreft. Tot slot merkt zij op dat de Waalse natuurreservaten in totaal een oppervlakte van 13 769 hectare vertegenwoordigen en dat zij dus slechts 0,82 % van het grondgebied van het Waalse Gewest omvatten. De Vlaamse Regering onderstreept harerzijds dat het verbod waarin is voorzien bij het bestreden decreet reeds vervat was in bepaalde besluiten van de Waalse Regering, dat afwijkingen mogelijk zijn, dat in het Vlaamse Gewest een soortgelijke regelgeving bestaat en dat de federale regelgeving met betrekking tot de algemene politie over de luchtvaart van toepassing blijft.

A.3.2.4. Verwijzend naar de rechtspraak van het Hof, onderstreept de Waalse Regering dat het beginsel van de federale loyauteit en het evenredigheidsbeginsel eraan in de weg staan dat een entiteit haar bevoegdheden op zodanige wijze uitoefent dat het voor een andere entiteit onmogelijk of overdreven moeilijk wordt haar bevoegdheden uit te oefenen, maar dat de loutere vaststelling dat de door een entiteit vastgestelde regels een weerslag hebben op de bevoegdheid van een andere entiteit die beginselen niet schendt. Volgens haar worden die beginselen bij het bestreden decreet in acht genomen, aangezien het slechts marginaal afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake luchtvaart en het geen regel van algemene politie ter zake vormt. Zij is bovendien van mening dat voorafgaand overleg met de federale overheid niet vereist was.

Ook de Vlaamse Regering is van mening dat het evenredigheidsbeginsel bij het bestreden decreet in acht wordt genomen. Zij merkt op dat de Ministerraad geen bezwaren had opgeworpen ten aanzien van de Vlaamse regelgeving die soortgelijk is met het bestreden decreet, noch ten aanzien van de besluiten van de Waalse Regering waarbij reeds een verbod werd opgelegd om bepaalde natuurreservaten te overvliegen met drones. Zij onderstreept bovendien dat het bestreden decreet de federale regelgeving inzake luchtvaart niet wijzigt. Volgens haar toont de Ministerraad niet aan dat het bestreden decreet tot gevolg zou hebben dat de federale overheid haar bevoegdheid met betrekking tot de algemene politie over de luchtvaart niet langer nuttig zou kunnen uitoefenen.

A.3.3.1. De Ministerraad antwoordt dat het eerste middel ontvankelijk is, aangezien de verwijzing naar artikel 6, § 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid inzake luchtverkeer betreft, het beginsel van de federale loyauteit autonoom kan worden aangevoerd en de draagwijdte ervan niet samenvalt met die van het evenredigheidsbeginsel.

A.3.3.2. De Ministerraad doet gelden dat het bestreden decreet de algemene politie over het luchtverkeer betreft en dat het bijgevolg afbreuk doet aan de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid ter zake. Hij merkt op dat de Waalse natuurreservaten in totaal een niet te verwaarlozen oppervlakte van bijna 14 000 hectare vertegenwoordigen en dat zij over het gehele grondgebied van het Waalse Gewest verspreid zijn. Hij onderstreept dat elke uitbreiding van die natuurreservaten zou leiden tot een uitgebreider grondgebied waarop het in het geding zijnde vliegverbod betrekking heeft. Hij stelt dat indien de federale overheid een soortgelijke regel als het bestreden decreet had aangenomen, zij de gewesten daarbij had moeten betrekken overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daarenboven betoogt de Ministerraad dat het feit dat de politie over de luchtvaart niet alleen de drones betreft, niet tot gevolg heeft dat een vliegverbod zoals dat waarin is voorzien bij het bestreden decreet, buiten de bevoegdheid van de federale overheid zou vallen. Tot slot is hij van mening dat de Waalse Regering zich vergist wanneer zij stelt dat het koninklijk besluit van 10 april 2016 niet de vrijetijdsdrones zou regelen.

A.3.3.3. Volgens de Ministerraad kan het bestreden decreet niet worden verantwoord op grond van de impliciete bevoegdheden. Volgens hem blijkt uit de parlementaire voorbereiding en uit de door de Waalse Regering in haar memorie aangehaalde documenten dat de decreetgever hoofdzakelijk beoogde de in de natuurreservaten aanwezige soorten te beschermen tegen de schade die de gebruikers van vrijetijdsdrones hun zouden kunnen berokkenen. Hij is van mening dat zulks geenszins verantwoordt dat het vliegverbod waarin het

bestreden decreet voorziet een algemeen en ongedifferentieerd karakter moet hebben, in het bijzonder wat betreft de drones van de federale overheid, die een doelstelling van algemeen belang nastreeft. Volgens hem heeft de decreetgever door zijn keuze voor een principieel verbod, de weg gekozen die het meest afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid. Nog steeds volgens hem had de voorkeur dienen te worden gegeven aan een geïndividualiseerde benadering waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken van de drones en met hun gebruiksvoorwaarden alsook met die van de betrokken natuurreservaten. Hij verwijst dienaangaande naar de uiteenzetting met betrekking tot het tweede middel, waaruit blijkt dat het onevenredige karakter van het bestreden decreet des te meer duidelijk is wat betreft de personen die geen privégebruikers van vrijetijdsdrones zijn. Hij voegt eraan toe dat het gebruik van drones in natuurreservaten het over het algemeen mogelijk maakt de doeltreffendheid van de ingrepen te verhogen, de duur ervan te verminderen en, bijgevolg, de impact ervan op de natuur tot een minimum te beperken. Hij onderstreept dat het bovendien relatief eenvoudig is de drones te controleren die zijn onderworpen aan de toepassing van het koninklijk besluit van 10 april 2016, aangezien bij dat koninklijk besluit aan de bestuurder de verplichting wordt opgelegd de drone binnen zijn direct gezichtsveld te hebben. Hij merkt op dat zulks alleen niet geldt voor de drones van defensie, die op zeer grote hoogte kunnen vliegen. Daarenboven onderstreept hij dat het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 bepaalde bemande luchtvaartuigen betreft waarvan de mogelijke hinder heel wat groter is dan die welke door drones wordt veroorzaakt en dat daarbij in meer genuanceerde verbodsbepalingen wordt voorzien dan die waarin bij het bestreden decreet wordt voorzien. Tot slot doet de Ministerraad gelden dat de weerslag van het bestreden decreet op de bevoegdheden van de federale overheid verre van marginaal is, aangezien het bestreden decreet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake algemene politie over het luchtverkeer en daarbij geen rekening wordt gehouden met de bevoegdheden van de federale overheid inzake defensie, civiele bescherming en het optreden van de politiediensten. Hij stelt dat het systeem van afwijkingen totaal onverenigbaar is met het spoedeisende karakter dat de opdrachten van de politie of de civiele bescherming over het algemeen kenmerkt.

A.3.3.4. De Ministerraad doet ook gelden dat de Waalse Regering in haar memorie erkent dat de betrokken federale en gewestelijke bevoegdheid met elkaar verweven zijn. De Ministerraad is van mening dat het beginsel van de federale loyaliteit te dezen tot voorafgaand overleg met de federale overheid verplichtte. Voor het overige verwijst hij naar de uiteenzetting met betrekking tot het tweede middel, waarin de aandacht wordt gevestigd op de moeilijkheden die het bestreden decreet veroorzaakt voor de werking van de hulp- en interventiediensten. Hij merkt op dat, in tegenstelling tot artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 april 2016, bij het bestreden decreet voor die federale diensten in geen enkele uitzondering wordt voorzien.

A.3.4.1. De Waalse Regering repliceert dat de omstandigheid dat het Waalse Gewest via normatieve weg is opgetreden door een decreet aan te nemen waarbij een vliegverbod voor drones boven alle Waalse natuurreservaten wordt opgelegd, niet aantoonde dat die aangelegenheid tot de politie over de luchtvaart behoort. Zij merkt op dat de Ministerraad het vroegere procedé dat erin bestond dat verbod op te nemen in elk besluit van de Waalse Regering waarbij een natuurreservaat wordt opgericht, niet lijkt te betwisten. Daarenboven stelt de Waalse Regering dat drones specifieke of nieuwe hinder veroorzaken, in vergelijking met de luchtvaartuigen die onder de regeling van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 vallen.

Vervolgens onderstreept de Waalse Regering dat de decreetgever een regeling wenste te treffen voor alle drones en niet alleen voor de vrijetijdsdrones. Bovendien merkt zij op dat de Ministerraad geen enkele wetenschappelijke studie voorlegt om zijn standpunt te staven. Daarenboven onderstreept de Waalse Regering dat de mogelijkheid om een afwijking te verkrijgen aantoonde dat rekening is gehouden met vluchten uitgevoerd in het algemeen belang en dat het belang van het gebruik van drones niet wordt betwist. Volgens haar was er geen reden om te voorzien in een algemene uitzondering voor de drones van de federale diensten. Zij merkt immers op dat de aan de fauna veroorzaakte hinder niet afhangt van het doeleinde van de overvlucht, maar van de kenmerken ervan en van het gebruikte toestel. Zij voegt eraan toe dat het niet mogelijk is om op algemene en abstracte wijze te stellen dat het algemeen belang dat wordt nagestreefd door de federale diensten die drones gebruiken, principieel groter zou zijn dan dat van het natuurbehoud. Volgens haar is het dus noodzakelijk een afweging te maken van de aanwezige belangen en de wijze te beoordelen waarop die belangen kunnen worden verzoend, hetgeen het systeem van de afwijkingen te dezen mogelijk maakt. Tot slot, wat de mogelijkheden tot controle betreft, is de Waalse Regering van mening dat het feit dat een bestuurder in visueel contact is met zijn drone, niet betekent dat een waarnemer van die drone noodzakelijkerwijs de bestuurder kan zien, dat het paradoxaal is een stelling te verdedigen die de mogelijkheid tot controle laat afhangen van de naleving, door de gecontroleerde persoon, van de regel van de vlucht binnen zichtbereik, en dat de administratie die een overvlucht door een drone vaststelt, moet kunnen nagaan of die overvlucht al dan niet door een afwijking is toegestaan.

Tot slot doet de Waalse Regering gelden dat de noodzaak een afwijking te verkrijgen vanwege een administratieve overheid weliswaar dwingender is dan een stelsel van totale vrijheid, maar dat zij de uitoefening, door de federale overheid, van haar eigen bevoegdheden echter niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

A.3.4.2. De Vlaamse Regering repliceert dat het middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk is, aangezien artikel 6, § 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid geen exclusieve bevoegdheid inzake luchtvaart toekent en de Ministerraad niet aantoonst in welk opzicht het beginsel van de federale loyaliteit op autonome wijze zou kunnen worden aangevoerd.

Ten gronde is de Vlaamse Regering van mening dat de Ministerraad niet aantoonst op welke basis de federale overheid over een exclusieve bevoegdheid inzake luchtvaart zou beschikken. Zij stelt dat het bestreden decreet geldig kan worden verantwoord op basis van de impliciete bevoegdheden, zelfs indien in de parlementaire voorbereiding daarnaar niet wordt verwezen. Zij voegt eraan toe dat de beslissing om al dan niet een afwijking toe te staan, wordt genomen na een procedure die objectief verloopt.

A.3.4.3. De vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » verwijzen naar de argumentatie van de Waalse en de Vlaamse Regering. Zij voegen eraan toe dat vóór de aanneming van het bestreden decreet er reeds verscheidene normen bestonden die de overvlucht van gemotoriseerde toestellen voor natuurbehoudsdoeleinden regelen. Naast het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 en de besluiten van de Waalse Regering met betrekking tot bepaalde natuurreservaten, verwijzen zij naar artikel 27, § 1, 26°, van de ordonnantie van 1 maart 2012 « betreffende het natuurbehoud », waarbij het principieel verboden is de Brusselse natuurreservaten op lage hoogte te overvliegen, daarop te landen of op te stijgen met vliegtuigen, helikopters, heteluchtballonnen of enig ander luchtvaartuig en er kerosine te lossen, behalve in noodgevallen. Zij zijn van mening dat de ontstentenis van reactie van de federale overheid ten aanzien van die reglementeringen aantoonst dat daarbij het beginsel van de federale loyaliteit en het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen en dat zij kunnen worden verantwoord op grond van de impliciete bevoegdheden. Tot slot onderstrepen zij dat bij artikel 43, 7°, van het koninklijk besluit van 10 juni 2014 « tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van paramotoren » bewegingen van paramotoren in vogelrichtlijngebieden en in stiltegebieden verboden zijn op een hoogte lager dan 700 voet ten opzichte van het grondniveau, hetgeen aantoonst dat de federale overheid het risico van verstoring van de vogels erkent.

Wat betreft het tweede middel

A.4.1. De Ministerraad leidt een tweede middel af uit de schending, door het bestreden decreet, van de artikelen 10, 11, 35 en 39 van de Grondwet, van artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel van de federale loyaliteit verankerd in artikel 143, § 1, van de Grondwet, of van die onderling gecombineerde normen.

De Ministerraad stelt dat hij, op zijn minst potentieel, drones en met behulp daarvan verzamelde beelden gebruikt of exploiteert. Hij merkt op dat het bij crisissen en noodsituaties voor de hulp- en interventiediensten nodig kan zijn drones te gebruiken.

De Ministerraad wijst erop dat de uiteenzetting van het eerste middel in het kader van het tweede middel als integraal herhaald kan worden beschouwd. Volgens hem schaaft het bestreden decreet op onevenredige wijze de exploitanten van drones. Hij onderstreept dat die vereiste van evenredigheid in herinnering wordt gebracht in de overwegingen 5 en 21 van de uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 « inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen » (hierna: de uitvoeringsverordening (EU) 2019/947), zodat de voorkeur dient te worden gegeven aan het opleggen van voorwaarden boven een verbod.

Vervolgens doet de Ministerraad gelden dat het bestreden decreet twee vormen van discriminatie doet ontstaan. Ten eerste is hij van mening dat alle exploitanten van drones bij het bestreden decreet op dezelfde wijze worden behandeld, ongeacht de technische kenmerken van de drones (afmetingen, maximummassa bij het opstijgen, geluidsemissies, enz.), de omstandigheden waarin ze worden gebruikt (hoogte, vliegperiodes, enz.), het soort exploitant of gebruiker (particulier, overheid, interventiedienst), het doeleinde van de overvlucht (privédoelstelling, commerciële doelstelling of doelstelling van algemeen belang) en het overvlogen natuurreservaat. Volgens hem kan de impact op de fauna, rekening houdend met die verschillende factoren, echter zeer verschillend zijn naargelang de situatie, zodat de gelijke behandeling discriminerend is. Ten tweede

onderstreept hij dat bij het bestreden decreet alleen de overvlucht door drones verboden is en niet de overvlucht door bemande luchtvaartuigen (vliegtuigen, helikopters, ULM's, enz.), die ook een impact op de fauna kunnen hebben. Volgens hem is dat verschil in behandeling niet redelijk verantwoord.

A.4.2.1. De Vlaamse Regering betoogt dat het tweede middel niet-ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van andere normen dan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Volgens haar voldoet de vermelding, in het verzoekschrift tot vernietiging, dat de uiteenzetting van het eerste middel in het kader van het tweede middel als integraal herhaald kan worden beschouwd, niet aan de vereiste het middel uiteen te zetten.

De Vlaamse Regering is bovendien van mening dat de Ministerraad niet duidelijk is wanneer hij, in het tweede middel, beweert een potentiële gebruiker of exploitant van drones te zijn en hij verwijst naar de uitvoeringsverordening (EU) 2019/947.

De Vlaamse Regering onderstreept vervolgens dat het bestreden decreet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schendt. Volgens haar zouden de exploitant of de gebruiker van de drone, de aard van de drone, de vlieghoogte, de periode van de vlucht of het betrokken natuurreservaat geen relevante criteria van onderscheid vormen ten aanzien van de doelstelling van natuurbehoud die met het bestreden decreet wordt nagestreefd. Zij is daarenboven van mening dat door het bestreden decreet aan te nemen, de decreetgever de specifiek door drones veroorzaakte problemen wenste te regelen. Zij gaat ten slotte ervan uit dat het verbod waarin is voorzien bij het bestreden decreet evenredig is, aangezien afwijkingen mogelijk zijn.

A.4.2.2. De Waalse Regering is van mening dat het bestreden decreet de rechten van de exploitanten van drones niet op onevenredige wijze beperkt. Volgens haar is het tweede middel gegrond op de verkeerde premisse volgens welke bij het bestreden decreet een absoluut verbod zou worden uitgevaardigd, terwijl het decreet in werkelijkheid het mogelijk maakt afwijkingen te verkrijgen. Zij verwijst dienaangaande naar de weerlegging van het eerste middel. Zij is daarenboven van mening dat de Ministerraad niet aantoonbaar dat het beheer van nood- of crisissituaties het gebruik van een drone van de federale diensten zou vereisen. Volgens de Waalse Regering belet het bestreden decreet de federale diensten niet hun opdrachten uit te oefenen : ofwel wordt het optreden van die diensten niet ingegeven door de uiterst dringende noodzakelijkheid en dan hebben zij de mogelijkheid een afwijking aan te vragen, ofwel is het optreden van die diensten gewettigd door de uiterst dringende noodzakelijkheid en dan biedt de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » hun de mogelijkheid de adequate maatregelen te nemen.

De Waalse Regering onderstreept vervolgens dat het net de grote verscheidenheid van de situaties is die een systeem van controle *a priori* verantwoordt, in de vorm van een algemene verbodsbepaling, onder voorbehoud van de door de administratieve overheid toegestane afwijkingen. Volgens haar worden niet alle exploitanten van drones op dezelfde wijze behandeld, aangezien alleen zij die een overvlucht wensen uit te voeren om een van de redenen van algemeen belang bedoeld in artikel 41 van de wet van 12 juli 1973, het recht hebben een afwijking aan te vragen. Bovendien herinnert zij eraan dat elke weigering van afwijking kan worden onderworpen aan een jurisdictionele controle.

De Waalse Regering merkt tot slot op dat het bij artikel 5 van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975, in de domaniale en erkende natuurreservaten, reeds verboden is gebruik te maken van modelvliegtuigen, de rust in de omgeving te verstoren en het terrein op geringe hoogte te overvliegen met sportvliegtuigen of helikopters, en dat de afwijkingen op die verbodsbepalingen bij artikel 6 van datzelfde besluit strikt worden afgebakend. Volgens haar wordt met het bestreden decreet dus de lijst aangevuld van de in de natuurreservaten verboden luchtvaartuigen. De Waalse Regering onderstreept daarenboven dat drones eigen kenmerken vertonen die andere luchtvaartuigen niet vertonen : mogelijkheid om zich tegen een democratische prijs vrijetijdsdrones aan te schaffen en ze alleen en zonder enige voorafgaande opleiding te gebruiken; maximale vlieghoogte die is vastgelegd op 300 voet voor de drones die onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 10 april 2016 vallen, hetgeen binnen de vlieghoogtes blijft die de vogels verstoren; de ontstentenis van elke beperking op het vlak van verplaatsing, hetgeen het inzonderheid mogelijk maakt met een drone van top tot top te « huppen »; moeilijkheid om drones doeltreffend te controleren, in het bijzonder de vrijetijdsdrones.

A.4.3. De Ministerraad antwoordt dat de verwijzing naar de uiteenzetting van het eerste middel ontvankelijk is, aangezien het eerste en het tweede middel duidelijke en nauwe banden vertonen.

De Ministerraad doet vervolgens gelden dat het soort drone of vlucht en de hoedanigheid van de exploitant relevante criteria zijn ten aanzien van de doelstelling van natuurbescherming. Dienaangaande onderstreept hij dat de ontstentenis van een definitie van het woord « drone » in het bestreden decreet tot gevolg heeft dat het

vliegverbod ook van toepassing is op de drones van groot formaat van defensie, terwijl die op zeer grote hoogte kunnen vliegen. Hij onderstreept bovendien dat het systeem dat erin bestaat bij de Waalse Regering een afwijking te moeten aanvragen, onwerkbaar is voor de federale diensten, zoals de politiediensten of de diensten van de civiele bescherming, die dringende interventies moeten uitvoeren. Volgens hem had voorafgaand overleg met de federale overheid het mogelijk kunnen maken dienaangaande in bepaalde uitzonderingen te voorzien. De opeising zou evenmin een haalbare oplossing zijn. Hij is van mening dat de Waalse administratieve overheden niet over de gepaste bevoegdheden beschikken om te bepalen welk beelden de politiediensten of de diensten van de civiele bescherming nodig hebben. De Ministerraad, die verwijst naar het koninklijk besluit van 22 mei 2019 « betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen », is van mening dat een afdoende en doeltreffende noodplanning vereist dat noch om afwijkingen dient te worden verzocht, noch tot opeisingen dient te worden overgegaan. De Ministerraad doet daarenboven gelden dat het gemakkelijk is de bestuurders van drones te controleren, dat een opleiding verplicht is voor het gebruik van drones buiten de privésfeer en dat de overwegingen van de Waalse Regering met betrekking tot de toename van het aantal drones en de democratisering ervan klaarblijkelijk niet relevant zijn wat de federale diensten en de diensten van defensie betreft. Volgens hem zou het gebruik van drones door de hulp- en interventiediensten bij crisis- en noodsituaties, zoals een brand, het mogelijk maken schade aan natuurreservaten maximaal te vermijden en de risico's voor de leden van de diensten in kwestie te beperken. Bovendien is de kwestie van de oppervlakte van de natuurreservaten, volgens hem, niet relevant, aangezien de hulp- en interventiediensten overal moeten kunnen optreden.

De Ministerraad betoogt tot slot dat de verbodsbepalingen inzake overvluchten op geringe hoogte met sportvliegtuigen of met helikopters, waarin is voorzien bij het ministerieel besluit van 23 oktober 1975, in meer genuanceerde bewoordingen zijn geformuleerd dan het verbod van overvlucht waarin het bestreden decreet voorziet. Bovendien is hij van mening dat de mogelijke hinder die zou worden veroorzaakt door de drones van de federale diensten niet vergelijkbaar is met die van sportvliegtuigen die op geringe hoogte vliegen. Volgens hem zou elke wijziging die een gewest aan dat ministerieel besluit zou aanbrengen bovendien steeds zijn onderworpen aan de inachtneming van de federale bevoegdheden en kan die wijziging niet de aanneming mogelijk maken van een algemene regel inzake politie over het luchtverkeer.

A.4.4.1. De Waalse Regering repliceert dat, afgezien van de problematiek van de branden, de Ministerraad geen concrete voorbeelden geeft van interventies die de federale diensten absoluut zouden moeten uitvoeren en die door het bestreden decreet zou kunnen worden belet. Volgens de Waalse Regering veronderstelt de noodplanning noodzakelijkerwijs dat in de adequate maatregelen dient te worden voorzien op het ogenblik dat het noodgeval zich nog niet heeft voorgedaan. Volgens haar kan, voor zover het soort toestel en de omstandigheden van de overvlucht bepaald zijn, een afwijking voor een bepaalde periode worden aangevraagd, zodat de federale diensten preventief een afwijking zouden kunnen aanvragen die kan worden toegepast in geval van een noodsituatie. Wat betreft de dringende operaties die niet zouden kunnen worden gepland, stelt de Waalse Regering dat het mogelijk is een afwijking met spoed te verkrijgen, temeer omdat het evident is dat de Waalse Regering bij crisissituaties of situaties van uiterste nood zal worden gemobiliseerd en dat de verschillende betrokken overheden nauw zullen moeten samenwerken. Wat betreft de extreme situaties waarvoor noch een planning, noch een met spoed toegestane afwijking mogelijk zouden zijn, betoogt de Waalse Regering dat het dan mogelijk is terreinen en hun luchtruim op te eisen op grond van artikel 5 van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming ». In ondergeschikte orde doet de Waalse Regering gelden dat de aangevoerde discriminatie ten nadele van de federale diensten niet het gevolg is van het bestreden decreet, aangezien verscheidene besluiten van de Waalse Regering met betrekking tot bepaalde natuurreservaten reeds het vliegverbod in kwestie omvatten.

A.4.4.2. De Vlaamse Regering repliceert dat de twee middelen zijn afgeleid uit de schending van verschillende normen en dat het geenszins evident is dat de uiteenzetting van het eerste middel zou kunnen worden overgenomen in het tweede middel. Vervolgens doet de Vlaamse Regering gelden dat het, voor de politiediensten, de brandweerdiensten en defensie, niet overdreven moeilijk is een afwijking te verkrijgen op grond van artikel 41 van de wet van 12 juli 1973.

A.4.4.3. De vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » verwijzen naar de argumentatie van de Waalse en de Vlaamse Regering.

- B -

Ten aanzien van het bestreden decreet en de context ervan

B.1. De Ministerraad vordert de vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 14 februari 2019 « tot wijziging van artikel 11 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud met het oog op het opleggen van een vliegverbod voor drones boven natuurreservaten » (hierna : het bestreden decreet).

Bij het enige artikel van het bestreden decreet wordt een vijfde streepje toegevoegd aan artikel 11, eerste lid, van de wet van 12 juli 1973 « op het natuurbehoud » (hierna : de wet van 12 juli 1973), teneinde een vliegverbod voor drones boven natuurreservaten op te leggen. Zoals gewijzigd bij het bestreden decreet, bepaalt artikel 11, eerste lid, van de wet van 12 juli 1973 :

« In de natuurreservaten is het verboden :

- de dieren te doden, te jagen of te vangen op om het even welke wijze, hun jongen, eieren, nesten of schuilplaatsen te storen of te vernietigen;
- bomen en struiken weg te nemen, te kappen, te ontwortelen of te verminken en het plantendek te vernietigen of te beschadigen;
- over te gaan tot opgravingen, boringen, grondwerken of exploitatie van materialen, om het even welk werk uit te voeren dat de aard van de grond, het uitzicht van het terrein, de bronnen en het hydrografisch net zou kunnen wijzigen, boven- of ondergrondse leidingen te leggen, gebouwen of schuilplaatsen op te trekken en reclameborden en aanplakbrieven aan te brengen;
- vuur te maken en vuilnis te storten;
- vluchten uit te voeren met een drone ».

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het bestreden decreet, vanuit een bekommernis om bescherming van de fauna en de biodiversiteit, ertoe strekt het verbod om vluchten uit te voeren met een drone dat voorheen was ingevoegd in de besluiten van de Waalse Regering met betrekking tot de oprichting of de uitbreiding van bepaalde natuurreservaten, te veralgemenen voor alle natuurreservaten :

« In antwoord op de schriftelijke vraag nr. 71 (2017-2018) [...] aan de minister van Landbouw, Natuur, Bossen, Landelijke Aangelegenheden, Toerisme, Erfgoed en afgevaardigde bij de Grote Regio, over de bescherming van de biodiversiteit ten aanzien van het uitvoeren van vluchten met drones voor recreatieve doeleinden, heeft die aangegeven dat er, teneinde elk [...] risico van hinder of verstoring binnen de natuurresevaten te vermijden en op grond van het advies van 28 februari 2017 van de Waalse Hoge Raad voor het Natuurbehoud, sindsdien werd beslist om in alle nieuwe besluiten tot oprichting of uitbreiding van natuurresevaten een artikel in te voegen.

Dat artikel voorziet in het vliegverbod voor van op afstand bestuurde luchtvaartuigen boven natuurresevaten. [...]

[...]

Teneinde het overheidsbeleid met betrekking tot de biodiversiteit te verbeteren, strekt dit voorstel van decreet ertoe het verbod om vluchten uit te voeren met drones [...] te veralgemenen voor alle natuurresevaten. Dit voorstel van decreet maakt het mogelijk om de kwestie van het uitvoeren van vluchten boven de huidige en toekomstige natuurresevaten van het Waalse Gewest op algemene wijze te regelen. Het algemene verbod maakt het mogelijk te vermijden dat soorten worden gestoord en dat op ongepaste wijze wordt gezocht naar zeldzame soorten op private plaatsen (illegale handel, enz.). Op administratief vlak kan daardoor het vervelende kopieerwerk, besluit per besluit, dat verscheidene jaren zou duren, om hetzelfde doel worden vermeden » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1160/1, pp. 3-4).

B.3. Het verbod om met een drone vluchten uit te voeren boven een natuurreservaat waarin in het bestreden decreet is voorzien, is evenwel niet absoluut. Het oorspronkelijke tweede lid van artikel 11 van de wet van 12 juli 1973, dat het derde lid van die bepaling is geworden, bepaalt immers dat de Waalse Regering « sommige van de in dit artikel bedoelde verbodsbepalingen [kan] opheffen overeenkomstig artikel 41 van de wet ». Artikel 41 van de wet van 12 juli 1973 regelt de afwijkingen en bepaalt :

« § 1. De Regering kan afwijkingen van de in afdeling 1 en 2 van hoofdstuk III bedoelde beschermingsmaatregelen m.b.t. natuur- en bosreservaten toestaan.

Behoudens andersluidende beslissing van de Regering is de toegestane afwijking individueel, persoonlijk en niet overdraagbaar.

Voor een natuur- of bosreservaat dat geheel of gedeeltelijk aangewezen werd als Natura 2000-gebied, zijn alleen de afwijkingen toegestaan bij of krachtens afdeling 3 van hoofdstuk III van toepassing, voor het gedeelte aangewezen als Natura 2000-gebied.

§ 2. De afwijking mag alleen worden toegestaan indien geen andere gepaste oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking het behoud van de betrokken milieus in een gunstige staat van instandhouding geen schade toebrengt en om één van de volgende redenen :

1° in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid;

2° in het belang van de bescherming van de wilde fauna en flora en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

3° ten behoeve van onderzoek en onderwijs;

4° om redenen van gewestelijk of plaatselijk nut of om andere redenen van openbaar nut.

§ 3. De afwijkingsaanvraag wordt ingediend bij de door de Regering aangewezen dienst van het gewestelijk bestuur en vermeldt, met name :

1° de identiteit van de aanvrager;

2° het reservaat of het reservaatgedeelte waarvoor de afwijking wordt aangevraagd alsook de bij de aanvraag betrokken oppervlakte;

3° de redenen van de afwijkingsaanvraag en de bij de aanvraag bedoelde handeling;

4° de periode waarvoor de afwijking wordt aangevraagd;

5° de middelen, installaties en methodes gebruikt voor de uitvoering van de afwijking.

§ 4. De afwijkingstoestemming vermeldt, met name :

1° de ontvanger van de vergunning;

2° het reservaat of reservaatgedeelte waarvoor de afwijking wordt toegestaan;

3° de toegestane handelingen;

4° de geldigheidsduur van de vergunning ».

In de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet wordt beklemtoond « dat in een afwijking, onder de voorwaarden en volgens de procedure bedoeld in artikel 41 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, zal kunnen worden voorzien hetzij in het besluit tot aanwijzing van het natuurreservaat, hetzij individueel zoals gebruikelijk is op grond van de voormelde wet van 12 juli 1973 » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1160/1, p. 4). Een van de indieners van het voorstel dat aan de oorsprong van het bestreden decreet ligt, heeft de vier in artikel 41, § 2, van de wet van 12 juli 1973 opgesomde afwijkingsgronden als volgt verduidelijkt :

« Het afwijkend uitvoeren van vluchten dient te geschieden :

- in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid. De opsporing van karkassen van everzwijnen die zijn getroffen door de Afrikaanse varkenspest, mag worden aangehaald;

- in het belang van de bescherming van de wilde fauna en flora en van de instandhouding van de natuurlijke habitats, bijvoorbeeld om branden te voorkomen die ze zouden beschadigen;

- ten behoeve van onderzoek en onderwijs;

- om redenen van gewestelijk of plaatselijk nut of om andere redenen van openbaar nut » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1160/3, p. 4).

Naast de in artikel 41 van de wet van 12 juli 1973 bedoelde afwijkingsregeling hield het voorstel dat aan de oorsprong van het bestreden decreet ligt, eveneens een specifiek mechanisme tot toekenning van een vereenvoudigde vergunning door de beheerder van het reservaat in. Dat mechanisme werd uiteindelijk verworpen door het aannemen van een amendement dat ertoe strekte « de coherentie van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud te behouden » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1160/2, p. 2). Tijdens de besprekingen in de commissie heeft een van de indieners van dat amendement uiteengezet :

« De logica van het amendement bestaat erin een verbodsregeling voor de natuurreservaten in te voeren die soortgelijk is aan de andere verbodsstelsels.

Het is niet wenselijk om voor het uitvoeren van vluchten met drones boven natuurreservaten een specifiek mechanisme te creëren. De huidige regeling is voldoende complex. Er bestaan andere verbodsbepalingen en een afwijkend mechanisme die het mogelijk maken op bepaalde vragen te antwoorden.

Men moet vertrouwen hebben in de Waalse Regering om de voorwaarden en de delegaties die noodzakelijk zijn, aan te nemen.

Er moet voorrang worden verleend aan de leesbaarheid en doeltreffendheid van de teksten. Het Parlement geeft een signaal : *a priori* is het verboden om met een drone vluchten uit te voeren boven natuurreservaten, hetgeen het antwoord vormt op het advies van de Waalse Hoge Raad voor het Natuurbehoud. Het is normaal dat de Regering en haar diensten [...] met de uitvoeringsmodaliteiten worden belast » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1160/3, p. 5).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomsten

B.4. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de tussenkomsten van de vzw « Ardennes liégeoises » en van de vzw « Avala » in verschillende opzichten.

B.5.1. In de eerste plaats betwist de Ministerraad het belang van die twee vzw's om tussen te komen.

B.5.2. Wanneer bij het Hof een beroep tot vernietiging wordt ingesteld, kan « ieder die van een belang doet blijken » zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof richten (artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

Doet blijken van een belang in de zin van die bepaling, de persoon die aantoont dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met het beroep tot vernietiging dient te wijzen.

Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof tussenkomt, is vereist dat haar statutair doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar doel door het door het Grondwettelijk Hof te wijzen arrest kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.5.3. Volgens haar statuten heeft de vzw « Ardennes liégeoises » « tot doel het leefmilieu van de Luikse Ardennen te verdedigen », waarbij wordt gepreciseerd dat « het doel ook de aanwending omvat van rechtsmiddelen en beroepen die ertoe strekken de naleving te verzekeren van de juridische teksten die tot doel of tot gevolg hebben het leefmilieu te beschermen ». Volgens haar statuten heeft de vzw « Avala » tot doel « het leefmilieu en het leefklimaat van de valleien van de Amblève en haar bijrivieren te verdedigen », en « alle initiatieven te nemen en aan te moedigen in harmonie met de natuurlijke bestemming van die streek », waarbij wordt gepreciseerd dat zij « elke rechtshandeling [kan stellen] die verband houdt met haar doel, met name teneinde de inachtneming te verzekeren van de plannen van aanleg en van de wetten die ertoe strekken het leefmilieu te beschermen ».

Daaruit volgt dat elk van die twee vzw's een statutair doel van bijzondere aard heeft en een collectief belang verdedigt. Bovendien zou de vernietiging van het bestreden decreet de situatie kunnen raken van de natuurresevaten die zich bevinden in de streken waarop hun respectieve statutaire doelen betrekking hebben. Ten slotte blijkt niet dat hun respectieve statutaire doelen niet of niet meer werkelijk worden nagestreefd.

De vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » doen dus blijken van een belang om tussen te komen in de procedure.

B.6.1. In de tweede plaats betwist de Ministerraad de ontvankelijkheid van de memorie die is ingediend door de vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala », om reden dat die geen « opmerkingen » in de zin van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zou bevatten.

B.6.2. In hun memorie beschrijven de vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » kort hun belang om tussen te komen en geven zij aan dat zij hun argumentatie zullen uiteenzetten na kennisname van die van de verzoekende partij.

Ondanks het summiere karakter ervan kan die memorie worden aangemerkt als een memorie in de zin van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zodat zij ontvankelijk is.

B.7.1. Ten slotte verzoekt de Ministerraad dat de vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » het bewijs neerleggen dat de beslissing om tussen te komen is genomen door hun statutair bevoegde organen.

B.7.2. De memorie van beide vzw's is ondertekend door hun advocaat.

Krachtens artikel 440, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek verschijnt de advocaat als gevolmachtigde van de partij zonder dat hij van enige volmacht moet doen blijken, behalve indien de wet een bijzondere lastgeving eist. Het mandaat *ad litem* wordt dus wettelijk vermoed te bestaan bij de advocaat. Dat vermoeden is weerlegbaar, zowel ten aanzien van natuurlijke personen als van rechtspersonen.

Artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voorziet erin dat het bewijs van de beslissing van het bevoegde orgaan van de rechtspersoon om tussen te komen « op het eerste verzoek » moet worden voorgelegd. Die formulering laat het Hof toe af te zien van een dergelijk verzoek, met name wanneer de rechtspersoon door een advocaat wordt vertegenwoordigd. Een partij mag opwerpen dat de beslissing om tussen te komen niet is genomen door de bevoegde organen van de rechtspersoon, maar zij moet haar opwerping aannemelijk maken, wat kan met alle middelen van recht.

B.7.3. De Ministerraad toont niet aan dat de vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » hun advocaat geen mandaat hebben verleend. Hij toont evenmin aan dat zij hun memorie niet op rechtsgeldige wijze hebben ingediend.

De exceptie is niet gegrond.

B.8. De tussenkomen van de vzw « Ardennes liégeoises » en de vzw « Avala » zijn ontvankelijk.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.9. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door het bestreden decreet, van de artikelen 35 en 39 van de Grondwet, van artikel 6, § 4, 3^o en 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel van de federale loyaleit dat is vastgelegd in artikel 143, § 1, van de Grondwet, of van die gecombineerde normen.

B.10. De Ministerraad doet in essentie gelden dat het bestreden decreet afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake luchtvaart, dat het de uitoefening, door de federale overheid, van haar bevoegdheden inzake luchtvaart, defensie, politie en civiele veiligheid onmogelijk of overdreven moeilijk maakt en dat het aannemen ervan had moeten worden voorafgegaan door overleg met de federale overheid.

B.11. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.12. Artikel 35 van de Grondwet bepaalt :

« De federale overheid is slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.

De gemeenschappen of de gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.

Overgangsbepaling

De wet bedoeld in het tweede lid bepaalt de dag waarop dit artikel in werking treedt. Deze dag kan niet voorafgaan aan de dag waarop het nieuw in titel III van de Grondwet in te voegen artikel in werking treedt dat de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt ».

De in het tweede lid van artikel 35 van de Grondwet bedoelde wet is nog niet aangenomen. Die grondwetsbepaling is dus nooit in werking getreden, zodat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over de inachtneming ervan.

In zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 35 van de Grondwet, is het middel onontvankelijk.

B.13.1. De Vlaamse Regering doet gelden dat het middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 4, 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om reden dat in het verzoekschrift tot vernietiging niet zou worden uiteengezet in welk opzicht die bepaling zou worden geschonden door het bestreden decreet.

B.13.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.13.3. Artikel 6, § 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

4° het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden ».

Zoals de Vlaamse Regering aanvoert, is de uiteenzetting, in het verzoekschrift tot vernietiging, betreffende de bevoegdheid van de federale overheid inzake de luchtvaart, gebaseerd op artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en niet op artikel 6, § 4, 4°, van dezelfde bijzondere wet.

Aangezien in het verzoekschrift tot vernietiging niet wordt uiteengezet in welk opzicht het bestreden decreet artikel 6, § 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou schenden, is het middel onontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepaling.

B.14.1. De Vlaamse Regering doet eveneens gelden dat het middel onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van het beginsel van de federale loyauteit, om reden dat het middel eveneens is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel, dat reeds een toepassing van de federale loyauteit vormt.

B.14.2. Zoals in B.11 is vermeld, is het Hof bevoegd om de overeenstemming te toetsen van een wetskrachtige norm met artikel 143, § 1, van de Grondwet, waarin het beginsel van de federale loyauteit is vastgelegd. Het middel is dus onontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van het beginsel van de federale loyauteit. De omstandigheid dat het middel ook is afgeleid uit de schending van het evenredigheidsbeginsel, doet niets af aan die vaststelling.

B.15.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

B.15.2. Artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kent aan de gewesten de bevoegdheid toe tot regeling van :

« De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krenge ».

Door aan de gewesten de bevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud over te dragen, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gewesten, onder voorbehoud van de in artikel 6, § 1, III, 2°, *in fine*, vermelde uitzondering, de gehele bevoegdheid toegekend om de regels uit te vaardigen die aan die aangelegenheden eigen zijn, en zulks onverminderd hun beroep, in voorkomend geval, op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.15.3. Artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer [...] ».

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling :

« [betreft] de algemene politie [...] de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

[...]

- de politie op [...] de luchtvaart » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21).

B.15.4. Uit de combinatie van de voormelde artikelen 6, § 1, III, 2°, en 6, § 4, 3°, eerste lid, blijkt dat de gewesten bevoegd zijn om alle regels aan te nemen die eigen zijn aan de aangelegenheid van de natuurbescherming en het natuurbehoud, maar dat die bevoegdheidstoewijzing niet de bevoegdheid inhoudt om, met name, de regels van politie op de luchtvaart aan te nemen, een bevoegdheid die federaal is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen bij de totstandkoming ervan worden betrokken.

B.15.5. Met de uitdrukking « politie op de luchtvaart » verwijst de bijzondere wetgever naar de materie die met name wordt geregeld door de wet van 27 juni 1937 « houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart » (hierna : de wet van 27 juni 1937). De wet van 27 juni 1937 onderscheidt Staatsluchtvaartuigen, die zij omschrijft als « de militaire luchtvaartuigen en de luchtvaartuigen gebezigd voor Staatsdiensten, als politie en douane », en particuliere luchtvaartuigen, die zij omschrijft als « alle luchtvaartuigen, behalve de Staatsluchtvaartuigen ». Hoewel artikel 1, laatste lid, van de wet van 27 juni 1937 bepaalt dat « de bepalingen van deze wet [...] enkel toepasselijk [zijn] op de particuliere luchtvaartuigen, tenzij anders is bepaald », worden Staatsluchtvaartuigen toch in bepaalde opzichten geregeld bij de wet van 27 juni 1937. Daaruit volgt dat de materie van de politie op de luchtvaart zowel particuliere luchtvaartuigen als Staatsluchtvaartuigen betreft.

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 27 juni 1937 bepaalt dat « het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk [...] vrij [is], behoudens de beperkingen voortvloeiende uit deze wet en die welke bij koninklijk besluit zullen uitgevaardigd worden ». Artikel 5, § 1, van dezelfde wet bepaalt dat « eveneens bij koninklijk besluit [worden] uitgevaardigd, al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is ». Op grond van die bepalingen werd met name het koninklijk besluit van 10 april 2016 « met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim » (hierna : het koninklijk besluit van 10 april 2016) aangenomen, dat, ten tijde van het aannemen van het bestreden decreet, de op het gebruik van bepaalde drones van toepassing zijnde regelgeving vaststelde.

B.15.6. Uit het voorgaande vloeit voort dat de politie op de luchtvaart, die een federale bevoegdheid is gebleven, met name de op het gebruik van drones van toepassing zijnde regels inhoudt. Aangezien het bestreden decreet een principiële verbod invoert om met een drone vluchten uit te voeren boven bepaalde delen van het grondgebied, namelijk natuurreservaten, maakt het inbreuk op die bevoegdheid van de federale overheid.

B.16.1. Bijgevolg moet worden onderzocht of voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt :

« De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid ».

Die bepaling staat het Waalse Gewest met name toe een decreet aan te nemen dat een federale aangelegenheid regelt op voorwaarde dat die bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden, die aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van die bepaling op de federale aangelegenheid slechts marginaal is.

B.16.2. Zoals in B.2 is vermeld, strekt het bestreden decreet ertoe, vanuit een bekommernis om bescherming van de fauna en de biodiversiteit, het verbod om vluchten uit te voeren met een drone, dat, ingevolge een advies van 28 februari 2017 van de Waalse Hoge Raad voor het Natuurbehoud, intussen was ingevoegd in de besluiten van de Waalse Regering met betrekking tot de oprichting of de uitbreiding van bepaalde natuurreservaten, te veralgemenen voor alle natuurreservaten.

De decreetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat het noodzakelijk was om het uitvoeren van vluchten met drones boven natuurreservaten principiële en behoudens afwijking te verbieden, teneinde zijn bevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud uit te oefenen, gezien de negatieve gevolgen die het gebruik van drones kan hebben voor de fauna, zoals met name in het voormelde advies van de Waalse Hoge Raad voor het Natuurbehoud en in het advies van het « Département d'étude du milieu naturel » (Departement Onderzoek naar het Natuurlijk Milieu) van de Waalse Overheidsdienst van 19 februari 2018 wordt beklemtoond.

B.16.3. Bovendien leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling. Sedert het aannemen ervan voorzagen de artikelen 12 en 13 van de wet van 12 juli 1973 immers in de mogelijkheid voor de minister van Landbouw om reglementen aan te nemen betreffende het verkeer in de natuurreservaten buiten de wegen die voor openbaar verkeer openstaan, alsook reglementen betreffende de bewaking van en de politie over de natuurreservaten. Op die grond voorzagt artikel 5, 1), van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 « houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan » (hierna : het ministerieel besluit van 23 oktober 1975) reeds in een principieel verbod op het overvliegen van staatsnatuurreservaten op geringe hoogte met sportvliegtuigen of helikopters. Artikel 1 van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 17 juli 1986 « betreffende de erkenning van natuurreservaten en de toekenning van subsidies met het oog op de aankoop van door privéverenigingen in erkende natuurreservaten op te richten terreinen » (hierna : het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 17 juli 1986) heeft het toepassingsgebied van artikel 5 van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 uitgebreid tot de erkende natuurreservaten. Daaruit volgt dat reeds vóór het aannemen van het bestreden decreet, een specifieke reglementering bestond betreffende het uitvoeren van vluchten met bepaalde luchtvaartuigen boven natuurreservaten.

Daarenboven bevestigen de wetgevingen die respectievelijk door het Vlaamse Gewest en door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ter zake zijn aangenomen, eveneens dat die zich leent tot een gedifferentieerde regeling. In het Vlaamse Gewest voert artikel 35, § 2, 12°, van het decreet van 21 oktober 1997 « betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu » een principieel verbod in om natuurreservaten op geringe hoogte te overvliegen of er te landen met vliegtuigen, helikopters, luchtballonnen en andere luchtvaartuigen van om het even welke aard. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voert artikel 27, § 1, 26°, van de ordonnantie van 1 maart 2012 « betreffende het natuurbehoud » een principieel verbod in om natuurreservaten op lage hoogte te overvliegen, daarop te landen of op te stijgen met vliegtuigen, helikopters, heteluchtballonnen of enig ander luchtvaartuig en er kerosine te lossen, behalve in noodgevallen.

B.16.4. Ten slotte is de weerslag van het bestreden decreet op de federale aangelegenheid van de politie op de luchtvaart marginaal, aangezien het enkel van toepassing is op de natuurreservaten.

B.16.5. Uit het voorgaande vloeit voort dat de decreetgever zijn bevoegdheid om het bestreden decreet aan te nemen, voor wat de politie op de luchtvaart betreft, heeft kunnen ontlenen aan artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.17.1. De Ministerraad voert ook aan dat het bestreden decreet de uitoefening, door de federale overheid, van haar bevoegdheden inzake defensie, politie en civiele veiligheid onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.17.2. Er dient dus te worden onderzocht of het bestreden decreet het beginsel van de federale loyaleit en het evenredigheidsbeginsel in acht neemt.

B.17.3.1. Artikel 143, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaleit in acht ».

De inachtneming van de federale loyaleit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyaleit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden : zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyaleit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.17.3.2. Te dezen voegt de inaanmerkingneming van het evenredigheidsbeginsel niets toe aan het beginsel van de federale loyaleit.

B.17.4. Wat de weerslag op de federale aangelegenheden van defensie, politie en civiele veiligheid betreft, dient te worden opgemerkt dat het bestreden decreet geen absoluut verbod uitvaardigt. Zoals in B.3 is vermeld, maakt artikel 41 van de wet van 12 juli 1973 het de Waalse Regering immers mogelijk afwijkingen toe te kennen van het verbod om vluchten uit te voeren met drones boven natuurresevaten.

Als redenen die een afwijking kunnen verantwoorden, voorziet artikel 41, § 2, van dezelfde wet met name in « het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid » en, algemener, in alle « andere redenen van openbaar nut ».

Uit artikel 41, § 1, tweede lid, van dezelfde wet vloeit voort dat de afwijking in beginsel individueel, persoonlijk en niet overdraagbaar is, maar dat de Waalse Regering, in voorkomend geval, in afwijkingen met een algemene draagwijdte kan voorzien. Bovendien kan de Waalse Regering, in voorkomend geval, de afwijking nader omschrijven door ze gepaard te doen gaan met de voorwaarden die zij bepaalt.

Daaruit volgt dat de diensten van defensie, de politiediensten en de diensten van de civiele veiligheid bij de Waalse Regering afwijkingen, in voorkomend geval een algemeen omschreven afwijking, van het in het bestreden decreet bedoelde verbod kunnen aanvragen.

Aangezien het in dergelijke verzoeken om afwijking voorziet, maakt het bestreden decreet de uitoefening, door de federale overheid, van haar bevoegdheden inzake defensie, politie en civiele veiligheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk en neemt het het beginsel van de federale loyauteit in acht.

Bij de beoordeling van dergelijke verzoeken om afwijking en bij het bepalen van de eventuele voorwaarden die gepaard gaan met dergelijke afwijkingen, dient de Waalse Regering erover te waken dat zij de uitoefening, door de betrokken diensten, van hun opdrachten niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.18.1. De Ministerraad voert eveneens aan dat het aannemen van het bestreden decreet had moeten worden voorafgegaan door overleg met de federale overheid.

B.18.2. Het feit dat de federale overheid, krachtens artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de gewestregeringen erbij dient te betrekken wanneer zij regels van politie op de luchtvaart ontwerpt, houdt niet in dat de decreetgever noodzakelijkerwijs vooraf overleg zou moeten plegen met de federale overheid wanneer hij inbreuk maakt op die federale aangelegenheid op grond van artikel 10 van dezelfde bijzondere wet.

Daaruit volgt dat het aannemen van het bestreden decreet niet moest worden voorafgegaan door overleg met de federale overheid.

B.19. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.20. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door het bestreden decreet, van de artikelen 10, 11, 35 en 39 van de Grondwet, van artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel van de federale loyauteit dat is vastgelegd in artikel 143, § 1, van de Grondwet, of van die gecombineerde normen.

B.21. De Ministerraad voert aan dat het bestreden decreet twee discriminaties doet ontstaan.

Enerzijds doet hij gelden dat het bestreden decreet alle exploitanten van drones op identieke wijze behandelt, ongeacht de kenmerken van de drones, de gebruiksvoorwaarden ervan, het soort van exploitant of van gebruiker, het doel van de vlucht en het natuurgebied waarboven de vlucht wordt uitgevoerd. Volgens hem is die gelijke behandeling discriminerend.

Anderzijds doet hij gelden dat het bestreden decreet enkel van toepassing is op drones en niet op bemande luchtvaartuigen, zoals vliegtuigen, helikopters of ULM's, die ook een impact op de fauna kunnen hebben. Volgens hem is dat verschil in behandeling niet redelijk verantwoord.

B.22.1. De Vlaamse Regering doet gelden dat, om te voldoen aan de vereiste dat het middel wordt uiteengezet, het niet volstaat dat in het verzoekschrift tot vernietiging wordt aangegeven dat de uiteenzetting van het eerste middel kan worden geacht volledig te zijn overgenomen in het kader van het tweede middel. Volgens haar is het tweede middel enkel ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.22.2. Het volstaat vast te stellen dat het tweede middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van dezelfde normen als het eerste middel en in zoverre de uiteenzetting van het eerste middel daarin volledig overgenomen wordt geacht, samenvalt met het eerste middel en dus, in die mate, om dezelfde redenen dient te worden verworpen.

B.23. Het Hof dient, enerzijds, de gelijke behandeling en, anderzijds, het verschil in behandeling, bedoeld in B.21, bijgevolg nog te onderzoeken ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.24. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen 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.25. Zoals in B.2 is vermeld, strekt het bestreden decreet ertoe de fauna en de biodiversiteit te beschermen door het verbod om vluchten uit te voeren met een drone te veralgemenen voor alle natuurreservaten. Het betreft een legitiem doel.

B.26. Rekening houdend met de verscheidenheid aan situaties, vermocht de decreetgever redelijkerwijs te voorzien in een principieel algemeen verbod dat van toepassing is op alle drones en de Waalse Regering ertoe te machtigen afwijkingen toe te kennen op grond van artikel 41 van de wet van 12 juli 1973. Zoals in B.17.4 is vermeld, kan de Waalse Regering aldus, om de in artikel 41, § 2, van dezelfde wet opgesomde redenen, individuele of algemene afwijkingen toekennen en ze gepaard doen gaan met de voorwaarden die zij vaststelt. Dat stelsel van bestuurlijke politie is redelijk verantwoord, gezien de noodzaak om, enerzijds, rekening te houden met de verschillende gevolgen die het uitvoeren van een vlucht met een drone kan

hebben voor de fauna en de biodiversiteit naargelang van onder meer de kenmerken van de drone, de gebruiksvoorwaarden ervan en het natuurreservaat waarboven de vlucht wordt uitgevoerd, en, anderzijds, het belang van de bescherming van de natuur af te wegen tegen het belang dat kan verantwoord worden dat met een drone een vlucht wordt uitgevoerd boven een natuurgebied.

B.27. Wat betreft het feit dat het bestreden decreet enkel van toepassing is op drones en niet op bemande luchtvaartuigen, dient te worden opgemerkt dat artikel 5, 1), van het ministerieel besluit van 23 oktober 1975 en artikel 1 van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 17 juli 1986 reeds principieel verbieden om erkende staatsnatuurreservaten op geringe hoogte te overvliegen met sportvliegtuigen of helikopters. Bovendien, zoals de Waalse Regering beklemtoont, vertonen drones eigen kenmerken, in vergelijking met bemande luchtvaartuigen, met name het feit dat tal van drones betaalbaar zijn en relatief gemakkelijk te besturen zijn, zodat het gebruik ervan door een potentieel groot aantal personen een verhoogd risico voor de fauna van de natuurreservaten doet ontstaan. De decreetgever vermocht dus redelijkerwijs een decreet aan te nemen dat enkel van toepassing is op drones.

B.28. Het tweede 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 15 juli 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût