

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/203715]

Uittreksel uit arrest nr. 106/2021 van 15 juli 2021

Rolnummer 7247

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 Goeij, 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).

(...)

II. *In rechte*

(...)

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, Erigoed 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 natuurreservaten 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 natuurreservaten een artikel in te voegen.

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

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 natuurreservaten. Dit voorstel van decreet maakt het mogelijk om de kwestie van het uitvoeren van vluchten boven de huidige en toekomstige natuurreservaten 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 afwijkingaanvraag 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 afwijkingaanvraag 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 afwijkinggrondens 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 afwijkingregeling 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 liégeois » 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 aantoonbaar 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 liégeois » « 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 natuurreservaten 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 liégeois » 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 liégeois » 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 liégeois » 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 liégeois » 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 liégeois » 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 tussenkomsten van de vzw « Ardennes liégeois » 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 loyaliteit 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^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

4^o 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^o, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en niet op artikel 6, § 4, 4^o, van dezelfde bijzondere wet.

Aangezien in het verzoekschrift tot vernietiging niet wordt uiteengezet in welk opzicht het bestreden decreet artikel 6, § 4, 4^o, 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^o, 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 krengen ».

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^o, *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^o, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

3^o 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^o, 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^o, en 6, § 4, 3^o, 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 reglementvoorschriften 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 bestuurd 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 principieel 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 principieel 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 voorzag 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 ontleen 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 loyaliteit 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 loyaliteit in acht ».

De inachtneming van de federale loyaliteit 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 loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden : zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyaliteit 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 loyaliteit.

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 natuurreservaten.

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 loyaliteit 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^o, 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^o en 4^o, 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 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.

Eenzijds 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 toe te kennen 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,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

F. Daoût