

Numéro du rôle : 7247
Arrêt n° 106/2021 du 15 juillet 2021

A R R Ê T

En cause : le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 14 février 2019 « modifiant l'article 11 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en vue d'interdire le survol des réserves naturelles avec un drone », introduit par le Conseil des ministres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, des juges P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, et conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 septembre 2019 et parvenue au greffe le 5 septembre 2019, le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Van Hyfte et Me L. Delmotte, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 14 février 2019 « modifiant l'article 11 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en vue d'interdire le survol des réserves naturelles avec un drone » (publié au *Moniteur belge* du 5 mars 2019).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala », assistées et représentées par Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège-Huy;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me S. Leprince, avocat au barreau de Namur;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 31 mars 2021, la Cour, après avoir entendu le juge T. Giet, rapporteur en remplacement du juge-rapporteur J.-P. Moerman, légitimement empêché, et le juge-rapporteur J. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 avril 2021 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 21 avril 2021, a fixé l'audience au 19 mai 2021.

À l'audience publique du 19 mai 2021 :

- ont comparu :
 - . Me L. Delmotte, pour la partie requérante;
 - . Me S. Leprince, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me V. De Schepper, pour le Gouvernement flamand;
- le juge T. Giet, rapporteur en remplacement du juge-rapporteur J.-P. Moerman, légitimement empêché, et le juge-rapporteur J. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt au recours

A.1.1. Le Conseil des ministres expose qu'il a intérêt à demander l'annulation du décret de la Région wallonne du 14 février 2019 « modifiant l'article 11 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en vue d'interdire le survol des réserves naturelles avec un drone » (ci-après : le décret attaqué). D'une part, il se prévaut d'un intérêt fonctionnel, estimant que le décret attaqué viole les règles répartitrices de compétences. D'autre part, il affirme exploiter et utiliser des drones et des images recueillies à l'aide de ceux-ci, notamment dans le cadre d'activités militaires, de police et de sécurité, de sorte qu'il est directement et défavorablement affecté par le décret attaqué.

A.1.2. Les autres parties ne contestent pas l'intérêt du Conseil des ministres au recours.

Quant à la recevabilité des interventions

A.2.1. L'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » demandent à intervenir dans la procédure. Elles affirment avoir été à l'initiative du décret attaqué et font valoir que de nombreuses réserves naturelles se trouvant dans leur champ géographique statuaire seraient affectées par l'annulation du décret attaqué. Dans leur mémoire, elles annoncent qu'elles développeront leur argumentaire sur le vu de celui de la partie requérante.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les interventions de l'ASBL « Ardennes liégeoises » et de l'ASBL « Avala » sont irrecevables. D'une part, il souligne que leur mémoire ne contient pas d'« observations » au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. D'autre part, il estime qu'aucune pièce ne démontre leur intérêt à intervenir dans la procédure ni n'étaient les brefs développements de leur mémoire. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère qu'il revient à ces deux ASBL de déposer la preuve que la décision d'intervenir dans la procédure a été prise par l'organe statutairement compétent.

A.2.3. L'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » répliquent que l'annulation du décret attaqué affecterait défavorablement l'intérêt collectif qu'elles défendent, à savoir la protection de l'environnement en général sur un territoire géographique limité. Elles ajoutent qu'elles sont à l'origine de la création de certaines réserves naturelles. Ensuite, elles font valoir que la présomption de mandat *ad litem* de l'avocat prévue par le Code judiciaire est applicable à l'ensemble des procédures, en vertu de l'article 2 du même Code. Selon elles, le Conseil des ministres ne produit pas la preuve de l'absence de ce mandat, qui permettrait de renverser cette présomption.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.3.1. Le Conseil des ministres prend un premier moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 35 et 39 de la Constitution, de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1er, de la Constitution, ou de ces normes combinées.

Selon le Conseil des ministres, il résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale que cette dernière est compétente en matière de navigation aérienne et de sécurité aérienne. À cet égard, il se réfère à l'arrêt de la Cour n° 68/96 du 28 novembre 1996, par lequel celle-ci a jugé que les règles de police de la circulation routière relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Il estime que ce constat est transposable aux règles relatives à la circulation aérienne. Selon lui, le décret attaqué empiète sur cette compétence de l'autorité fédérale, dès lors qu'il édicte une interdiction générale de survol par les drones de toutes les réserves naturelles situées en Région wallonne.

Après avoir rappelé que chaque autorité doit respecter le principe de proportionnalité dans l'exercice de ses compétences, le Conseil des ministres fait valoir qu'une interdiction générale de survol applicable à tous les drones, à toute altitude, à toute époque de l'année et à toutes les réserves naturelles est disproportionnée au regard des intérêts à protéger. Il ajoute que cette interdiction absolue de survol empêche l'autorité fédérale d'exercer sa compétence en matière d'espace aérien dans les zones concernées. Selon lui, des mesures plus ciblées auraient été possibles : la fixation de conditions visant à réduire le niveau de bruit ressenti, la limitation de l'interdiction de survol à certaines périodes de l'année, comme les périodes de reproduction et de nidification des espèces présentes dans la réserve naturelle, et la limitation de l'interdiction de survol aux seules réserves naturelles dans lesquelles cette mesure est nécessaire pour protéger la faune. Il estime qu'une concertation préalable avec l'autorité fédérale aurait pu atténuer le caractère disproportionné du décret attaqué. En outre, il affirme que le décret attaqué ne s'appuie sur aucune étude d'impact préalable.

Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne que, durant la procédure d'association des gouvernements régionaux lors de l'élaboration de l'arrêté royal du 10 avril 2016 « relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge » (ci-après : l'arrêté royal du 10 avril 2016), le Gouvernement wallon n'a émis aucune observation quant à la nécessité de limiter le survol des réserves naturelles ou quant à la nécessité de prendre en considération les aspects environnementaux.

Enfin, le Conseil des ministres fait valoir qu'en vertu du principe de la loyauté fédérale, la Région wallonne aurait dû se concerter avec l'autorité fédérale avant d'adopter le décret attaqué, d'autant que la loi spéciale du 8 août 1980 impose à l'autorité fédérale d'associer les gouvernements régionaux lorsqu'elle exerce sa propre compétence en matière de police de la navigation aérienne.

A.3.2.1. Le Gouvernement flamand soulève une exception d'irrecevabilité partielle du moyen. D'une part, il estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, dès lors que la requête en annulation n'expose pas en quoi cette disposition serait violée par le décret attaqué. D'autre part, il estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de la loyauté fédérale, au motif que le moyen est également pris de la violation du principe de proportionnalité, qui constitue déjà une application de la loyauté fédérale.

A.3.2.2. Selon le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand, le décret attaqué relève de la compétence des régions en matière de conservation de la nature (article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Ils estiment que le décret attaqué ne concerne pas la police générale de la navigation aérienne et qu'il ne relève donc pas de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le Gouvernement wallon souligne que le décret attaqué a pour objet d'assurer la protection effective des espaces naturels, de la flore et de la faune, en particulier de l'avifaune, en interdisant le survol des réserves naturelles par des drones, sous réserve de dérogations octroyées pour des motifs d'intérêt public.

Le Gouvernement flamand observe que, depuis sa modification en 2002, l'article 35, § 2, 12°, du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 « concernant la conservation de la nature et le milieu naturel » (ci-après : le décret du 21 octobre 1997) interdit par principe de survoler les réserves naturelles à basse altitude ou d'y atterrir avec des avions, hélicoptères, ballons et autres aéronefs de quelque nature que ce soit. Le Gouvernement flamand considère que cette basse altitude au-dessus des réserves naturelles relève de la compétence des régions et que la compétence exclusive de l'autorité fédérale concerne les règles de la circulation aérienne et non l'ensemble de la matière de la navigation aérienne. Par ailleurs, selon lui, il ne ressort pas de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que les régions devraient associer l'autorité fédérale lorsqu'elles élaborent un décret relatif à la conservation de la nature.

A.3.2.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand font valoir que le décret attaqué peut être justifié sur la base des compétences implicites.

Tout d'abord, le Gouvernement wallon justifie la nécessité du décret attaqué. Il observe qu'à la suite d'un avis du 28 février 2017 du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, une disposition interdisant le survol par des drones a été insérée dans chaque nouvel arrêté du Gouvernement wallon relatif à la création ou à l'extension d'une réserve naturelle. Il souligne que le décret attaqué vise à généraliser cette interdiction à l'ensemble des réserves naturelles wallonnes. Selon lui, la nécessité d'en interdire le survol par les drones pour protéger les réserves naturelles est attestée par un avis circonstancié du Département d'étude du milieu naturel du Service public de Wallonie du 19 février 2018, par un document du Gouvernement français établissant que la France a interdit le survol des réserves naturelles par les drones de loisir, par un document d'orientation de la Commission européenne et par une étude de la NASA. Enfin, le Gouvernement wallon souligne que le législateur décréteil a pris en considération l'arrêté royal du 10 avril 2016 mais qu'il a estimé que ce dernier était insuffisant en ce qui concerne la conservation de la nature. Dans un sens similaire, le Gouvernement flamand estime que le législateur décréteil a pu considérer qu'il était nécessaire d'interdire le survol des réserves naturelles wallonnes par des drones afin d'éviter le dérangement ou la recherche indésirable de certaines espèces.

Ensuite, le Gouvernement wallon affirme que le décret attaqué n'édicte pas une règle relative à la police générale de la navigation aérienne et qu'il ne modifie pas substantiellement cette dernière. Il souligne, d'une part, que la police de la navigation aérienne ne concerne pas uniquement les drones et, d'autre part, que le décret attaqué ne remet pas en cause la réglementation prévue par l'arrêté royal du 10 avril 2016. Il ajoute que les arrêtés du Gouvernement wallon qui interdisaient déjà le survol de certaines réserves naturelles par des drones n'ont pas été contestés et qu'ils sont devenus définitifs. Par ailleurs, il observe que l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 « établissant le règlement relatif à la surveillance, la police et la circulation dans les réserves naturelles domaniales, en dehors des chemins ouverts à la circulation publique » (ci-après : l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975) est toujours applicable en Région wallonne. Il observe que cet arrêté ministériel interdit notamment de survoler une réserve naturelle domaniale à basse altitude au moyen d'avions de tourisme ou d'hélicoptères. Il souligne que, lorsque l'autorité fédérale a adopté l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975, elle a ainsi jugé qu'il était nécessaire de prévoir certaines interdictions de survol des réserves naturelles et de les inclure dans la police spéciale de la conservation de la nature, et non dans la réglementation générale de la navigation aérienne. Selon le Gouvernement wallon, l'interdiction de survol par des drones qui est prévue par le décret attaqué aurait également pu être introduite par une modification de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975. Enfin, il met en évidence le consensus recueilli au sein du Parlement wallon au sujet du décret attaqué, les seules discussions ayant porté sur les modalités du régime de dérogation.

De plus, le Gouvernement wallon fait valoir que le décret attaqué est nécessaire à l'exercice des compétences de la Région wallonne et qu'il est proportionné à l'objectif poursuivi. Il insiste sur le fait que le décret attaqué n'édicte pas une interdiction générale et absolue, dès lors qu'une dérogation peut être octroyée, notamment pour toutes « raisons d'intérêt public », sur la base de l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973 « sur la conservation de la nature » (ci-après : la loi du 12 juillet 1973). Il souligne que le législateur décréteil était confronté à deux difficultés : celle d'édicter des règles suffisamment précises et exhaustives pour pouvoir s'appliquer à la multitude de cas de figure et celle de contrôler le respect de ces règles. Selon lui, un système de conditions précises encadrant le survol des réserves naturelles par des drones n'était pas envisageable, dès lors que le législateur décréteil ne pouvait pas anticiper toutes les situations. D'après le Gouvernement wallon, le législateur décréteil a donc raisonnablement pu prévoir un système de contrôle *a priori*, exercé par l'autorité administrative chargée d'octroyer ou non des dérogations. Selon lui, le décret attaqué permet ainsi d'appréhender chaque situation de manière précise,

de répondre à l'objectif de protection de la nature et d'assurer le respect du principe de proportionnalité en procédant à une mise en balance des intérêts en présence (notamment par la vérification de l'intérêt public justifiant la dérogation, du type de drone concerné, des aptitudes de l'utilisateur du drone, des modalités du survol, des périodes du survol en fonction des espèces concernées, etc.). Enfin, le Gouvernement wallon souligne que le Conseil des ministres ne soutient pas que les motifs de dérogation seraient disproportionnés.

Enfin, le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand estiment que la matière en cause se prête à un traitement différencié et que l'empiètement sur la compétence de l'autorité fédérale est marginal. Le Gouvernement wallon fait valoir que, lors de l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur spécial connaissait l'existence de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975, qui règle la conservation de la nature et restreint le survol des réserves naturelles domaniales. Il souligne que le décret attaqué ne porte pas atteinte à l'arrêté royal du 10 avril 2016, qu'il se cumule à celui-ci et qu'il ne concerne qu'un aspect très limité de la navigation aérienne. Enfin, il observe que les réserves naturelles wallonnes présentent au total une superficie de 13 769 ha et qu'elles ne couvrent donc que 0,82 % du territoire de la Région wallonne. Le Gouvernement flamand, pour sa part, souligne que l'interdiction prévue par le décret attaqué était déjà contenue dans certains arrêtés du Gouvernement wallon, que des dérogations sont possibles, qu'une réglementation similaire existe en Région flamande et que la réglementation fédérale relative à la police générale de la navigation aérienne reste applicable.

A.3.2.4. Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement wallon souligne que le principe de la loyauté fédérale et le principe de proportionnalité s'opposent à ce qu'une entité exerce ses compétences d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre entité d'exercer ses compétences, mais que le simple constat que les règles établies par une entité ont une incidence sur la compétence d'une autre entité ne viole pas ces principes. Selon lui, le décret attaqué respecte ces principes, dès lors qu'il n'empiète que de manière marginale sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de navigation aérienne et qu'il ne constitue pas une règle de police générale en la matière. Il estime en outre qu'une concertation préalable avec l'autorité fédérale n'était pas requise.

Le Gouvernement flamand estime lui aussi que le décret attaqué respecte le principe de proportionnalité. Il observe que le Conseil des ministres n'avait pas soulevé d'objections à l'égard de la réglementation flamande similaire au décret attaqué ni à l'égard des arrêtés du Gouvernement wallon qui interdisaient déjà le survol de certaines réserves naturelles par des drones. Il souligne en outre que le décret attaqué ne modifie pas la réglementation fédérale en matière de navigation aérienne. Selon lui, le Conseil des ministres ne démontre pas que le décret attaqué aurait pour conséquence que l'autorité fédérale ne pourrait plus exercer utilement sa compétence relative à la police générale de la navigation aérienne.

A.3.3.1. Le Conseil des ministres répond que le premier moyen est recevable, dès lors que la référence à l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 concerne la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de circulation aérienne, que le principe de la loyauté fédérale peut être invoqué de manière autonome et que sa portée ne se confond pas avec celle du principe de proportionnalité.

A.3.3.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le décret attaqué concerne la police générale de la circulation aérienne et qu'il empiète dès lors sur la compétence exclusive de l'autorité fédérale en la matière. Il observe que les réserves naturelles wallonnes présentent au total une superficie non négligeable de près de 14 000 ha et qu'elles sont disséminées sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Il souligne que tout élargissement de ces réserves naturelles impliquerait une extension du territoire concerné par l'interdiction de survol en cause. Il affirme que, si l'autorité fédérale avait adopté une règle similaire au décret attaqué, elle aurait dû y associer les régions conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Par ailleurs, le Conseil des ministres soutient que le fait que la police de la navigation aérienne ne concerne pas uniquement les drones n'a pas pour conséquence qu'une interdiction de survol telle que celle qui est prévue par le décret attaqué échapperait à la compétence de l'autorité fédérale. Enfin, il estime que le Gouvernement wallon se méprend lorsqu'il affirme que l'arrêté royal du 10 avril 2016 ne régirait pas les drones de loisir.

A.3.3.3. Selon le Conseil des ministres, le décret attaqué ne saurait être justifié sur la base des compétences implicites. Selon lui, il ressort des travaux préparatoires et des documents cités par le Gouvernement wallon dans son mémoire que le législateur décrétil visait essentiellement à protéger les espèces présentes dans les réserves naturelles de l'atteinte que les utilisateurs de drones de loisir pourraient leur porter. Il estime que cela ne justifie nullement la nécessité du caractère général et indifférencié de l'interdiction de survol qui est prévue par le décret

attaqué, en particulier en ce qui concerne les drones des services fédéraux, lesquels poursuivent un objectif d'intérêt général. Selon lui, le législateur décréteil, en optant pour une interdiction de principe, a choisi la voie qui porte l'atteinte la plus importante à la compétence de l'autorité fédérale. Il aurait fallu, toujours selon lui, privilégier une approche individualisée qui prenne en considération les caractéristiques des drones et leurs conditions d'utilisation, ainsi que celles des réserves naturelles concernées. Il se réfère à cet égard aux développements relatifs au second moyen, dont il ressort que le caractère disproportionné du décret attaqué est d'autant plus manifeste en ce qui concerne les personnes qui ne sont pas des utilisateurs privés de drones de loisir. Il ajoute que l'usage de drones dans des réserves naturelles permet généralement d'augmenter l'efficacité des interventions, d'en diminuer la durée et, dès lors, d'en minimiser l'impact sur la nature. Il souligne qu'il est en outre relativement aisé de contrôler les drones soumis à l'application de l'arrêté royal du 10 avril 2016, dès lors que cet arrêté royal impose au pilote d'avoir le drone dans son champ de vision direct. Il observe qu'il en va autrement pour les seuls drones de la défense, qui sont capables de voler à très haute altitude. Par ailleurs, il souligne que l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 concerne certains aéronefs habités dont les nuisances potentielles sont bien plus importantes que celles qui sont causées par les drones et qu'il prévoit des interdictions plus nuancées que celle qui est prévue par le décret attaqué. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que l'incidence du décret attaqué sur les compétences de l'autorité fédérale est loin d'être marginale, dès lors que le décret attaqué porte une atteinte disproportionnée à la compétence de l'autorité fédérale en matière de police générale de la circulation aérienne et qu'il ne prend pas en considération les compétences de l'autorité fédérale en matière de défense, de protection civile et d'interventions des services de police. Il affirme que le système des dérogations est totalement incompatible avec l'urgence qui caractérise généralement les missions de police ou de protection civile.

A.3.3.4. Le Conseil des ministres fait également valoir que le Gouvernement wallon reconnaît dans son mémoire l'imbrication des compétences fédérale et régionale concernées. Le Conseil des ministres estime que le principe de la loyauté fédérale imposait en l'espèce une concertation préalable avec l'autorité fédérale. Pour le surplus, il se réfère aux développements relatifs au second moyen, qui mettent en évidence les difficultés causées par le décret attaqué au fonctionnement des services de secours et d'intervention. Il observe que, contrairement à l'article 3 de l'arrêté royal du 10 avril 2016, le décret attaqué ne prévoit aucune exception pour ces services fédéraux.

A.3.4.1. Le Gouvernement wallon réplique que la circonstance que la Région wallonne est intervenue par voie normative en adoptant un décret qui interdit le survol de toutes les réserves naturelles wallonnes par les drones ne démontre pas que cette matière relève de la police de la navigation aérienne. Il observe que le Conseil des ministres ne paraît pas contester le procédé antérieur qui consistait à inclure cette interdiction dans chaque arrêté du Gouvernement wallon créant une réserve naturelle. Par ailleurs, le Gouvernement wallon affirme que les drones engendrent des nuisances spécifiques ou nouvelles par comparaison aux aéronefs régis par l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975.

Ensuite, le Gouvernement wallon souligne que le législateur décréteil entendait régir tous les drones et pas seulement les drones de loisir. De plus, il observe que le Conseil des ministres ne produit aucune étude scientifique à l'appui de sa position. Par ailleurs, le Gouvernement wallon souligne que la possibilité d'obtenir une dérogation démontre que les survols effectués dans l'intérêt général ont été pris en considération et que l'intérêt de l'utilisation de drones n'est pas contesté. Selon lui, il n'y avait pas lieu de prévoir une exception générale pour les drones des services fédéraux. En effet, il observe que la nuisance causée à la faune ne dépend pas de la finalité du survol, mais des caractéristiques de celui-ci et de l'engin utilisé. Il ajoute qu'il n'est pas possible d'affirmer de manière générale et abstraite que l'intérêt général qui est poursuivi par les services fédéraux utilisant des drones serait par principe supérieur à celui de la conservation de la nature. Selon lui, il est donc nécessaire de procéder à une mise en balance des intérêts en présence et d'apprécier la manière dont ces intérêts peuvent être conciliés, ce que le système des dérogations permet en l'espèce. Enfin, en ce qui concerne les possibilités de contrôle, le Gouvernement wallon estime que le fait qu'un pilote ait un contact visuel avec son drone ne signifie pas qu'un observateur de ce drone puisse nécessairement apercevoir le pilote, qu'il est paradoxal de soutenir une thèse qui fait dépendre la possibilité de contrôle du respect, par la personne contrôlée, de la règle du vol à portée visuelle, et que l'administration constatant un survol par un drone doit pouvoir vérifier si ce survol est autorisé par une dérogation ou non.

Enfin, le Gouvernement wallon fait valoir que la nécessité d'obtenir une dérogation de la part d'une autorité administrative est certes plus contraignante qu'un régime de liberté totale, mais qu'elle ne rend toutefois pas impossible ou exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de ses propres compétences.

A.3.4.2. Le Gouvernement flamand réplique que le moyen est partiellement irrecevable, dès lors que l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne reconnaît pas à l'autorité fédérale une compétence exclusive en matière de navigation aérienne et que le Conseil des ministres ne démontre pas en quoi le principe de la loyauté fédérale pourrait être invoqué de manière autonome.

Quant au fond, le Gouvernement flamand estime que le Conseil des ministres ne démontre pas sur quelle base l'autorité fédérale disposerait d'une compétence exclusive en matière de navigation aérienne. Il affirme que le décret attaqué peut valablement être justifié sur la base des compétences implicites, même si les travaux préparatoires n'y font pas référence. Il ajoute que la décision d'octroyer une dérogation ou non est prise à l'issue d'une procédure qui se déroule de manière objective.

A.3.4.3. L'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » se réfèrent aux argumentations du Gouvernement wallon et du Gouvernement flamand. Elles ajoutent qu'avant l'adoption du décret attaqué, il existait déjà plusieurs normes qui réglementaient le survol d'engins motorisés à des fins de conservation de la nature. Outre l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 et les arrêtés du Gouvernement wallon relatifs à certaines réserves naturelles, elles renvoient à l'article 27, § 1er, 26°, de l'ordonnance du 1er mars 2012 « relative à la conservation de la nature », qui interdit par principe de survoler les réserves naturelles bruxelloises à basse altitude, d'y décoller ou d'y atterrir avec des avions, hélicoptères, ballons et autres aéronefs de quelque nature que ce soit et d'y lâcher du kérosène, sauf en cas de détresse. Elles estiment que l'absence de réaction de l'autorité fédérale à l'égard de ces réglementations démontre que celles-ci respectent le principe de la loyauté fédérale et le principe de proportionnalité et qu'elles peuvent être justifiées sur la base des compétences implicites. Enfin, elles soulignent que l'article 43, 7°, de l'arrêté royal du 10 juin 2014 « fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des paramoteurs » interdit les mouvements des paramoteurs dans les zones relevant de la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages et les zones de silence sur une hauteur inférieure à 700 pieds vis-à-vis du niveau du sol, ce qui démontre que l'autorité fédérale reconnaît le risque de perturbation des oiseaux.

En ce qui concerne le second moyen

A.4.1. Le Conseil des ministres prend un second moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 10, 11, 35 et 39 de la Constitution, de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1er, de la Constitution, ou de ces normes combinées.

Le Conseil des ministres affirme qu'il utilise ou qu'il exploite, à tout le moins potentiellement, des drones et des images recueillies à l'aide de ceux-ci. Il observe qu'il peut être nécessaire pour les services de secours et d'intervention d'utiliser des drones lors de crises et de situations d'urgence.

Le Conseil des ministres indique que les développements du premier moyen peuvent être tenus pour intégralement reproduits dans le cadre du second moyen. Selon lui, le décret attaqué porte une atteinte disproportionnée aux exploitants de drones. Il souligne que l'exigence de proportionnalité est rappelée aux considérants 5 et 21 du règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 « concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord » (ci-après : le règlement d'exécution (UE) 2019/947), de sorte que l'imposition de conditions doit être préférée à une interdiction.

Ensuite, le Conseil des ministres fait valoir que le décret attaqué fait naître deux discriminations. Premièrement, il estime que le décret attaqué traite de la même manière tous les exploitants de drones, quels que soient les caractéristiques techniques des drones (dimension, masse maximum au décollage, émissions sonores, etc.), leurs conditions d'utilisation (altitude, périodes de vol, etc.), le type d'exploitant ou d'utilisateur (particulier, autorité, service d'intervention), la finalité du survol (objectif privé, commercial ou d'intérêt général) et la réserve naturelle survolée. Or, selon lui, compte tenu de ces différents facteurs, l'impact sur la faune peut être très différent selon la situation, de sorte que l'identité de traitement est discriminatoire. Deuxièmement, il souligne que le décret

attaqué interdit uniquement le survol par des drones et non le survol par des aéronefs habités (avions, hélicoptères, ULM, etc.), qui peuvent également avoir un impact sur la faune. Selon lui, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

A.4.2.1. Le Gouvernement flamand soutient que le second moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de normes autres que les articles 10 et 11 de la Constitution. Pour lui, l'indication, dans la requête en annulation, selon laquelle les développements du premier moyen peuvent être tenus pour intégralement reproduits dans le cadre du second moyen ne satisfait pas à l'exigence d'exposé du moyen.

Le Gouvernement flamand estime en outre que le Conseil des ministres n'est pas clair, lorsque, dans le second moyen, il affirme être un utilisateur ou un exploitant potentiel de drones et qu'il fait référence au règlement d'exécution (UE) 2019/947.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que le décret attaqué ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination. Selon lui, l'exploitant ou l'utilisateur du drone, la nature du drone, l'altitude de vol, la période du vol ou la réserve naturelle concernée ne constitueraient pas des critères de distinction pertinents au regard de l'objectif de conservation de la nature que le décret attaqué poursuit. Il estime par ailleurs qu'en adoptant le décret attaqué, le législateur décrétaal entendait régler les problèmes causés spécifiquement par les drones. Il considère enfin que l'interdiction prévue par le décret attaqué est proportionnée, dès lors que des dérogations sont possibles.

A.4.2.2. Le Gouvernement wallon estime que le décret attaqué ne restreint pas de manière disproportionnée les droits des exploitants de drones. Selon lui, le second moyen est fondé sur la prémisse erronée selon laquelle le décret attaqué édicterait une interdiction absolue, alors qu'il permet en réalité d'obtenir des dérogations. Il renvoie à cet égard à la réfutation du premier moyen. Il estime par ailleurs que le Conseil des ministres ne démontre pas que la gestion de situations d'urgence ou de crise nécessiterait l'usage d'un drone des services fédéraux. Selon le Gouvernement wallon, le décret attaqué n'empêche pas les services fédéraux d'exercer leurs missions : soit l'intervention de ces services n'est pas dictée par l'extrême urgence et il leur est alors possible de solliciter une dérogation, soit l'intervention de ces services est motivée par l'extrême urgence et la loi du 31 décembre 1963 « sur la protection civile » leur permet alors de prendre les mesures adéquates.

Le Gouvernement wallon souligne ensuite que c'est précisément la grande variété des situations qui justifie un système de contrôle *a priori*, sous la forme d'une interdiction générale sous réserve des dérogations octroyées par l'autorité administrative. Selon lui, les exploitants de drones ne sont pas tous traités de la même manière, dès lors que seuls ceux qui souhaitent effectuer un survol pour l'un des motifs d'intérêt général visés à l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973 sont fondés à solliciter une dérogation. En outre, il rappelle que tout refus de dérogation peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Enfin, le Gouvernement wallon observe que l'article 5 de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 interdit déjà, dans les réserves naturelles domaniales et agréées, l'utilisation d'avions miniaturisés, le trouble de la quiétude des lieux et le survol du terrain à basse altitude au moyen d'avions de tourisme ou d'hélicoptères, et que l'article 6 du même arrêté ministériel encadre strictement les dérogations à ces interdictions. Selon lui, le décret attaqué vient donc compléter la liste des aéronefs interdits dans les réserves naturelles. Le Gouvernement wallon souligne par ailleurs que les drones présentent des caractéristiques que les autres aéronefs ne présentent pas : prix d'acquisition démocratiques des drones de loisir et possibilité de les utiliser seul et sans aucune formation préalable; altitude de vol maximale fixée à 300 pieds pour les drones relevant du champ d'application de l'arrêté royal du 10 avril 2016, ce qui reste dans les altitudes de vol qui perturbent les oiseaux; absence de toute contrainte de déplacement, ce qui permet notamment le cabotage de cime en cime par un drone; difficulté de contrôler efficacement les drones, en particulier les drones de loisir.

A.4.3. Le Conseil des ministres répond que le renvoi à l'exposé du premier moyen est recevable, dès lors que les premier et second moyens présentent des liens évidents et étroits.

Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que le type de drone ou de vol et la qualité de l'exploitant sont des critères pertinents au regard de l'objectif de protection de la nature. À cet égard, il souligne que l'absence de définition du mot « drone » dans le décret attaqué a pour conséquence que l'interdiction de survol s'applique

également aux drones de grande taille de la défense, alors que ceux-ci sont capables de voler à une très haute altitude. Il souligne en outre que le système qui consiste à devoir solliciter une dérogation auprès du Gouvernement wallon n'est pas praticable pour les services fédéraux tels que les services de police ou de protection civile qui doivent effectuer des interventions d'urgence. Selon lui, une concertation préalable avec l'autorité fédérale aurait pu permettre de prévoir certaines exceptions à cet égard. La réquisition ne serait pas non plus une solution praticable. Il estime que les autorités administratives wallonnes ne disposent pas des compétences adéquates pour déterminer les images qui sont nécessaires aux services de police ou de protection civile. Se référant à l'arrêté royal du 22 mai 2019 « relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national », le Conseil des ministres estime qu'une planification d'urgence adéquate et efficace consiste à ne devoir ni solliciter des dérogations, ni procéder à des réquisitions. Le Conseil des ministres fait par ailleurs valoir qu'il est aisé de contrôler les pilotes de drones, qu'une formation est obligatoire pour l'utilisation de drones en-dehors de la sphère privée et que les considérations du Gouvernement wallon relatives à la multiplication et à la démocratisation des drones ne sont manifestement pas pertinentes en ce qui concerne les services fédéraux et de la défense. Selon lui, l'utilisation de drones par les services de secours et d'intervention lors de situations de crise et d'urgence, comme un incendie, permettrait d'éviter au maximum les atteintes aux réserves naturelles et de limiter les risques pour les membres des services en question. En outre, selon lui, la question de la superficie des réserves naturelles n'est pas pertinente, dès lors que les services de secours et d'intervention doivent pouvoir intervenir en tout lieu.

Le Conseil des ministres soutient enfin que les interdictions de survol à basse altitude par des avions de tourisme ou par des hélicoptères, qui sont prévues par l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975, sont formulées dans des termes plus nuancés que l'interdiction de survol prévue par le décret attaqué. De plus, il estime que les nuisances potentielles qui seraient causées par les drones des services fédéraux ne sont pas comparables à celles des avions de tourisme volant à basse altitude. Selon lui, toute modification qu'une région apporterait à cet arrêté ministériel serait en outre toujours soumise au respect des compétences fédérales et ne saurait permettre l'adoption d'une règle générale en matière de police de la circulation aérienne.

A.4.4.1. Le Gouvernement wallon réplique que, la problématique des incendies mise à part, le Conseil des ministres ne donne pas d'exemples concrets d'interventions que les services fédéraux devraient impérativement mener et qui pourraient être empêchées par le décret attaqué. Selon le Gouvernement wallon, la planification d'urgence suppose nécessairement de prévoir les mesures adéquates au moment où l'urgence ne s'est pas encore déclarée. Selon lui, pour autant que le type d'engin et les conditions du survol soient déterminées, une dérogation peut être sollicitée pour une période déterminée, de sorte que les services fédéraux pourraient solliciter de manière préventive une dérogation applicable en cas de situation d'urgence. En ce qui concerne les opérations urgentes qui ne pourraient pas être planifiées, le Gouvernement wallon affirme qu'il est possible d'obtenir une dérogation en urgence, d'autant qu'il est évident que le Gouvernement wallon sera mobilisé lors de situations de crise ou d'urgence extrême et que les différentes autorités concernées seront amenées à collaborer étroitement. En ce qui concerne les situations extrêmes pour lesquelles ni une planification, ni une dérogation en urgence ne seraient possibles, le Gouvernement wallon soutient qu'il est alors possible de réquisitionner des terrains et leur espace aérien sur la base de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1963 « sur la protection civile ». À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon fait valoir que la discrimination, alléguée, au préjudice des services fédéraux ne résulte pas du décret attaqué, dès lors que plusieurs arrêtés du Gouvernement wallon relatifs à certaines réserves naturelles contiennent déjà l'interdiction de survol en question.

A.4.4.2. Le Gouvernement flamand réplique que les deux moyens sont pris de la violation de normes différentes et qu'il n'est nullement évident que l'exposé du premier moyen pourrait être transposé au second moyen. Ensuite, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'est pas exagérément difficile, pour les services de police, les services de lutte contre l'incendie et la défense, d'obtenir une dérogation sur la base de l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973.

A.4.4.3. L'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » se réfèrent aux argumentations du Gouvernement wallon et du Gouvernement flamand.

- B -

Quant au décret attaqué et à son contexte

B.1. Le Conseil des ministres demande l'annulation du décret de la Région wallonne du 14 février 2019 « modifiant l'article 11 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en vue d'interdire le survol des réserves naturelles avec un drone » (ci-après : le décret attaqué).

L'article unique du décret attaqué ajoute un cinquième tiret à l'article 11, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 1973 « sur la conservation de la nature » (ci-après : la loi du 12 juillet 1973), afin d'interdire le survol des réserves naturelles par des drones. Tel qu'il a été modifié par le décret attaqué, l'article 11, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 1973 dispose :

« Dans les réserves naturelles, il est interdit :

- de tuer, de chasser ou de piéger de n'importe quelle manière les animaux, de déranger ou de détruire leurs jeunes, leurs œufs, leurs nids ou leurs terriers;
- d'enlever, couper, déraciner ou mutiler des arbres et des arbustes, de détruire ou d'endommager le tapis végétal;
- de procéder à des fouilles, sondages, terrassements, exploitations de matériaux, d'effectuer tous travaux susceptibles de modifier le sol, l'aspect du terrain, les sources et le système hydrographique, d'établir des conduites aériennes ou souterraines, de construire des bâtiments ou des abris et de placer des panneaux et des affiches publicitaires;
- d'allumer des feux et de déposer des immondices;
- d'effectuer un survol avec un drone ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires que, dans un souci de protection de la faune et de la biodiversité, le décret attaqué vise à généraliser à l'ensemble des réserves naturelles l'interdiction de survol avec un drone qui était auparavant insérée dans les arrêtés du Gouvernement wallon relatifs à la création ou à l'extension de certaines réserves naturelles :

« En réponse à la question écrite N° 71 (2017-2018) [...] adressée [au] Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région sur la protection de la biodiversité face au survol de drones à des fins récréatives, celui-ci a indiqué qu'afin d'éviter tout risque de dérangement ou de perturbation au sein des réserves naturelles [...], et sur base de l'avis du 28 février 2017 du Conseil supérieur wallon de la Conservation de la Nature, il a été décidé depuis, d'insérer un article dans tous les nouveaux arrêtés de création ou d'extension de réserves naturelles.

Celui-ci prévoit l'interdiction du survol des réserves naturelles par des aéronefs télépilotés. [...].

[...]

Afin d'améliorer la politique publique portant sur la biodiversité, la présente proposition de décret a pour objectif de généraliser l'interdiction de survol par des drones [...] à l'ensemble des réserves naturelles. Cette proposition de décret permet de régler de manière générale la question du survol des réserves naturelles de la Région wallonne, présentes et à venir. L'interdiction générale permet d'éviter le dérangement des espèces ainsi que la recherche inopportune d'espèces rares dans des lieux privés (trafic, etc.). Sur le plan administratif, elle permet d'éviter la fastidieuse opération de recopiage qui s'étalerait sur plusieurs années, arrêté par arrêté, pour atteindre le même objectif » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1160/1, pp. 3-4).

B.3. L'interdiction de survoler une réserve naturelle avec un drone qui est prévue par le décret attaqué n'est toutefois pas absolue. En effet, le deuxième alinéa initial de l'article 11 de la loi du 12 juillet 1973, devenu le troisième alinéa de cette disposition, prévoit que le Gouvernement wallon « peut lever certaines interdictions prévues au présent article conformément à l'article 41 de la loi ». L'article 41 de la loi du 12 juillet 1973 régit les dérogations et dispose :

« § 1er. Le Gouvernement peut accorder des dérogations aux mesures de protection des réserves naturelles et forestières visées aux sections 1re et 2 du chapitre III.

Sauf décision contraire du Gouvernement, la dérogation accordée est individuelle, personnelle et incessible.

Pour une réserve naturelle ou forestière désignée en tout ou en partie comme site Natura 2000, seules les dérogations autorisées par ou en vertu de la section 3 du chapitre III s'appliquent, pour la partie désignée comme site Natura 2000.

§ 2. La dérogation ne peut être accordée qu'à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des milieux concernés et pour un des motifs suivants :

1° dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques;

2° dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;

3° à des fins de recherche et d'éducation;

4° pour des raisons d'utilité régionale ou locale ou pour d'autres raisons d'intérêt public.

§ 3. La demande de dérogation est introduite auprès du service de l'administration régionale désigné par le Gouvernement et indique, notamment :

1° l'identité du demandeur;

2° la réserve ou partie de réserve pour laquelle la dérogation est demandée ainsi que la superficie concernée par la demande;

3° les motifs de la demande de dérogation et l'action visée par la demande;

4° la période pour laquelle la dérogation est sollicitée;

5° les moyens, installations ou méthodes employés pour la mise en œuvre de la dérogation.

§ 4. L'autorisation de dérogation indique, notamment :

1° le destinataire de l'autorisation;

2° la réserve ou partie de réserve pour laquelle la dérogation est autorisée;

3° les actions autorisées;

4° la durée de validité de l'autorisation ».

Les travaux préparatoires du décret attaqué soulignent « qu'une dérogation, dans les conditions et selon la procédure visées à l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, pourra être prévue soit dans l'arrêté de désignation de la réserve naturelle, soit de façon individuelle comme c'est d'usage sur la base de la loi du 12 juillet 1973 précitée » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1160/1, p. 4). L'une des auteurs de la proposition qui est à l'origine du décret attaqué a illustré les quatre motifs de dérogation énumérés à l'article 41, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 de la manière suivante :

« Le survol dérogatoire doit se réaliser :

- dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique. Il est permis de citer le repérage des carcasses de sangliers touchés par la peste porcine africaine;
- dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvage ainsi que de la conservation des habitats naturels, par exemple afin d'éviter des feux qui viendraient les abîmer;
- à des fins de recherche et d'éducation;
- pour des raisons d'utilité régionale, locale ou pour d'autres raisons d'intérêt public » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1160/3, p. 4).

En plus du régime de dérogation prévu à l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973, la proposition qui est à l'origine du décret attaqué incluait également un mécanisme spécifique d'octroi d'une autorisation simplifiée par le gestionnaire de la réserve. Ce mécanisme a finalement été rejeté par l'adoption d'un amendement qui visait à « conserver la cohérence de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1160/2, p. 2). Lors des discussions en commission, l'un des auteurs de cet amendement a exposé :

« La logique de l'amendement est de mettre en place un régime d'interdiction pour les réserves naturelles similaire aux autres systèmes d'interdiction.

Il n'est pas souhaitable de créer pour le survol par les drones des réserves naturelles un mécanisme spécifique. Le régime actuel est suffisamment complexe. Il existe d'autres interdictions et un mécanisme dérogatoire qui permettent de répondre à certaines demandes.

Il convient de faire confiance au Gouvernement wallon pour adopter les conditions et les délégations qui s'imposent.

Il faut privilégier la lisibilité et l'efficacité des textes. Le Parlement donne un signal : *a priori*, il est interdit de survoler avec un drone des réserves naturelles, ce qui constitue la réponse à l'avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature. Il est normal que le Gouvernement et ses services [...] soient chargés des modalités d'exécution » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1160/3, p. 5).

Quant à la recevabilité des interventions

B.4. Le Conseil des ministres conteste à plusieurs égards la recevabilité des interventions de l'ASBL « Ardennes liégeoises » et de l'ASBL « Avala ».

B.5.1. Premièrement, le Conseil des ministres conteste l'intérêt à intervenir de ces deux ASBL.

B.5.2. Lorsque la Cour est saisie d'un recours en annulation, « toute personne justifiant d'un intérêt » peut adresser ses observations à la Cour dans un mémoire (article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

Justifie d'un intérêt au sens de cette disposition la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre à propos du recours en annulation.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel intervient devant la Cour, il est requis que son but statuaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que l'arrêt à rendre par la Cour soit susceptible d'affecter le but de cette association; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.5.3. Selon ses statuts, l'ASBL « Ardennes liégeoises » « a pour but de défendre l'environnement des Ardennes liégeoises », étant précisé que « le but comprend aussi la mise en œuvre des voies de droit et recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des textes juridiques ayant pour but ou pour effet de protéger l'environnement ». Selon ses statuts, l'ASBL « Avala » a pour but « de défendre l'environnement et le cadre de vie des vallées de l'Amblève et de ses affluents » et « de susciter et d'encourager toute initiative en harmonie avec la vocation naturelle de cette région », étant précisé qu'elle peut accomplir « tout acte juridique en rapport avec son but, notamment en vue d'assurer le respect des plans d'aménagement et des lois visant à protéger l'environnement ».

Il s'ensuit que chacune de ces deux ASBL a un but statutaire d'une nature particulière et défend un intérêt collectif. En outre, l'annulation du décret attaqué serait de nature à affecter la situation des réserves naturelles situées dans les régions concernées par leurs buts statutaires respectifs. Enfin, il n'apparaît pas que leurs buts statutaires respectifs ne sont pas ou ne sont plus réellement poursuivis.

L'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » justifient donc d'un intérêt à intervenir dans la procédure.

B.6.1. Deuxièmement, le Conseil des ministres conteste la recevabilité du mémoire déposé par l'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala », au motif que celui-ci ne contiendrait pas d'« observations » au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.6.2. Dans leur mémoire, l'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » décrivent brièvement leur intérêt à intervenir et indiquent qu'elles développeront leur argumentaire sur le vu de celui de la partie requérante.

Malgré son caractère sommaire, ce mémoire peut être considéré comme un mémoire au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de sorte qu'il est recevable.

B.7.1. Enfin, le Conseil des ministres demande que l'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » déposent la preuve que la décision d'intervenir a été prise par leurs organes statutairement compétents.

B.7.2. Le mémoire des deux ASBL a été signé par leur avocat.

En vertu de l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire, l'avocat comparaît comme mandaté par la partie sans avoir à justifier de la moindre procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial. Le mandat *ad litem* est donc légalement présumé exister dans le chef de l'avocat. Cette présomption est réfragable, tant à l'égard des personnes physiques que des personnes morales.

L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'intervenir de l'organe compétent de la personne morale doit être produite « à la première demande ». Cette formulation permet à la Cour de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat. Une partie peut objecter que la décision d'intervenir n'a pas été prise par les organes compétents de la personne morale, mais la preuve de son allégation, qu'elle peut apporter par toutes voies de droit, lui incombe.

B.7.3. Le Conseil des ministres ne démontre pas que l'ASBL « Ardennes liégeoises » et l'ASBL « Avala » n'ont pas confié de mandat à leur avocat. Il ne démontre pas non plus qu'elles n'ont pas introduit valablement leur mémoire.

L'exception n'est pas fondée.

B.8. Les interventions de l'ASBL « Ardennes liégeoises » et de l'ASBL « Avala » sont recevables.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.9. Le premier moyen est pris de la violation, par le décret attaqué, des articles 35 et 39 de la Constitution, de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1er, de la Constitution, ou de ces normes combinées.

B.10. Le Conseil des ministres fait valoir en substance que le décret attaqué porte atteinte à la compétence de l'autorité fédérale en matière de navigation aérienne, qu'il rend impossible ou exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de ses compétences en matière de navigation aérienne, de défense, de police et de sécurité civile, et que son adoption aurait dû être précédée d'une concertation avec l'autorité fédérale.

B.11. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.12. L'article 35 de la Constitution dispose :

« L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 2 détermine la date à laquelle le présent article entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale ».

La loi visée à l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution n'a pas encore été adoptée. Cette disposition constitutionnelle n'est donc jamais entrée en vigueur, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur le respect de celle-ci.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 35 de la Constitution, le moyen est irrecevable.

B.13.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, au motif que la requête en annulation n'exposerait pas en quoi cette disposition serait violée par le décret attaqué.

B.13.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.13.3. L'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

[...]

4° à l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ».

Comme le Gouvernement flamand le fait valoir, les développements, dans la requête en annulation, concernant la compétence de l'autorité fédérale en matière de navigation aérienne se fondent sur l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 et non sur l'article 6, § 4, 4°, de la même loi spéciale.

Dès lors que la requête en annulation n'expose pas en quoi le décret attaqué violerait l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition.

B.14.1. Le Gouvernement flamand fait également valoir que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de la loyauté fédérale, au motif que le moyen est également pris de la violation du principe de proportionnalité, qui constitue déjà une application de la loyauté fédérale.

B.14.2. Comme il est dit en B.11, la Cour est compétente pour contrôler la conformité d'une norme législative à l'article 143, § 1er, de la Constitution, qui consacre le principe de la loyauté fédérale. Le moyen est donc recevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de la loyauté fédérale. La circonstance que le moyen est également pris de la violation du principe de proportionnalité ne change rien à ce constat.

B.15.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.15.2. L'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions la compétence de régler :

« La protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles ».

En transférant aux régions la compétence en matière de protection et de conservation de la nature, le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux régions, sous réserve de l'exception indiquée à l'article 6, § 1er, III, 2° *in fine*, toute la compétence d'édicter les règles propres à ces matières, et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.15.3. L'article 6, § 4, 3°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1er, X, 10°, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports [...] ».

Selon les travaux préparatoires de cette disposition :

« la police générale concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, tels que :

[...]

- la police [...] de la navigation aérienne » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21).

B.15.4. Il ressort de la combinaison des articles 6, § 1er, III, 2°, et 6, § 4, 3°, alinéa 1er, précités, que les régions sont compétentes pour adopter l'ensemble des règles propres à la matière de la protection et de la conservation de la nature, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter, notamment, les règles de police de la navigation aérienne, compétence qui est demeurée fédérale même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

B.15.5. Par « police de la navigation aérienne », le législateur spécial se réfère à la matière qui est régie, notamment, par la loi du 27 juin 1937 « portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne » (ci-après : la loi du 27 juin 1937). La loi du 27 juin 1937 distingue les aéronefs d'État, qu'elle définit comme « les aéronefs militaires ou affectés à des services d'État, tels que la police et la douane », et les aéronefs privés, qu'elle définit comme « tous aéronefs à l'exclusion des aéronefs d'État ». Bien que l'article 1er, dernier alinéa, de la loi du 27 juin 1937 dispose que « sauf stipulation contraire, les dispositions de la présente loi ne sont applicables qu'aux aéronefs privés », les aéronefs d'État sont tout de même régis à certains égards par la loi du 27 juin 1937. Il s'ensuit que la matière de la police de la navigation aérienne concerne à la fois les aéronefs privés et les aéronefs d'État.

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1937 dispose que « la circulation des aéronefs nationaux au-dessus du territoire du Royaume est libre, sauf les restrictions résultant de la présente loi et celles qui seront édictées par arrêté royal ». L'article 5, § 1er, de la même loi dispose que « seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics ». Sur le fondement de ces dispositions, a notamment été adopté l'arrêté royal du 10 avril 2016 « relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge » (ci-après : l'arrêté royal du 10 avril 2016), qui, à l'époque de l'adoption du décret attaqué, fixait la réglementation applicable à l'usage de certains drones.

B.15.6. Il résulte de ce qui précède que la police de la navigation aérienne, qui est demeurée une compétence fédérale, inclut notamment les règles applicables à l'usage des drones. Dès lors que le décret attaqué interdit par principe de survoler avec un drone certaines parties du territoire, à savoir les réserves naturelles, il empiète sur cette compétence de l'autorité fédérale.

B.16.1. Il convient dès lors d'examiner si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ont été respectées. Cet article dispose :

« Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

Cette disposition autorise notamment la Région wallonne à adopter un décret réglant une matière fédérale, pour autant que cette disposition soit nécessaire à l'exercice de ses compétences, que cette matière se prête à un règlement différencié et que son incidence sur la matière fédérale ne soit que marginale.

B.16.2. Comme il est dit en B.2, le décret attaqué vise, dans un souci de protection de la faune et de la biodiversité, à généraliser à l'ensemble des réserves naturelles l'interdiction de survol avec un drone qui, à la suite d'un avis du 28 février 2017 du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, avait entre-temps été insérée dans les arrêtés du Gouvernement wallon relatifs à la création ou à l'extension de réserves naturelles déterminées.

Le législateur décréteur a pu raisonnablement estimer qu'il était nécessaire d'interdire, par principe et sauf dérogation, le survol des réserves naturelles par des drones, pour exercer sa compétence en matière de protection et de conservation de la nature, eu égard aux effets négatifs que l'usage des drones peut avoir sur la faune, ainsi que le mettent en évidence, notamment, l'avis précité du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature et l'avis du Département d'étude du milieu naturel du Service public de Wallonie du 19 février 2018.

B.16.3. En outre, la matière se prête à un règlement différencié. En effet, dès leur adoption, les articles 12 et 13 de la loi du 12 juillet 1973 prévoyaient la possibilité pour le ministre de l'Agriculture d'adopter des règlements relatifs à la circulation dans les réserves naturelles en dehors des routes et chemins ouverts à la circulation publique, ainsi que des règlements de surveillance et de police des réserves naturelles. Sur cette base, l'article 5, 1), de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 « établissant le règlement relatif à la surveillance, la police et la circulation dans les réserves naturelles domaniales, en dehors des chemins ouverts à la circulation publique » (ci-après : l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975) prévoyait déjà une interdiction de principe de survoler les réserves naturelles domaniales à basse altitude au moyen d'avions de tourisme ou d'hélicoptères. L'article 1er de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 « concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées » (ci-après : l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986) a étendu le champ d'application de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 aux réserves naturelles agréées. Il s'ensuit que déjà avant l'adoption du décret attaqué, une réglementation spécifique existait concernant le survol des réserves naturelles par certains aéronefs.

Par ailleurs, les législations respectivement adoptées par la Région flamande et par la Région de Bruxelles-Capitale en la matière confirment également que celle-ci se prête à un règlement différencié. En Région flamande, l'article 35, § 2, 12°, du décret du 21 octobre 1997 « concernant la conservation de la nature et le milieu naturel » interdit par principe de survoler les réserves naturelles à basse altitude ou d'y atterrir avec des avions, hélicoptères, ballons et autres aéronefs de quelque nature que ce soit. En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 27, § 1er, 26°, de l'ordonnance du 1er mars 2012 « relative à la conservation de la nature » interdit par principe de survoler les réserves naturelles à basse altitude, d'y décoller ou d'y atterrir avec des avions, hélicoptères, ballons et autres aéronefs de quelque nature que ce soit et d'y lâcher du kérosène, sauf en cas de détresse.

B.16.4. Enfin, l'incidence du décret attaqué sur la matière fédérale de la police de la navigation aérienne est marginale, dès lors qu'il s'applique uniquement aux réserves naturelles.

B.16.5. Il résulte de ce qui précède que le législateur décrétoal a pu puiser sa compétence en ce qui concerne la police de la navigation aérienne pour adopter le décret attaqué dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.17.1. Le Conseil des ministres soutient également que le décret attaqué rend impossible ou exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de ses compétences en matière de défense, de police et de sécurité civile.

B.17.2. Il convient donc d'examiner si le décret attaqué respecte le principe de la loyauté fédérale et le principe de proportionnalité.

B.17.3.1. L'article 143, § 1er, de la Constitution dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

B.17.3.2. En l'espèce, la prise en considération du principe de proportionnalité n'ajoute rien au principe de la loyauté fédérale.

B.17.4. En ce qui concerne l'incidence sur les matières fédérales de la défense, de la police et de la sécurité civile, il y a lieu de relever que le décret attaqué n'édicte pas une interdiction absolue. Comme il est dit en B.3, l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973 permet en effet au Gouvernement wallon d'octroyer des dérogations à l'interdiction de survol des réserves naturelles par des drones.

Comme motifs pouvant justifier une dérogation, l'article 41, § 2, de la même loi prévoit notamment « l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques » et, plus généralement, toutes les « autres raisons d'intérêt public ».

Il résulte de l'article 41, § 1er, alinéa 2, de la même loi que la dérogation est en principe individuelle, personnelle et incessible, mais que le Gouvernement wallon peut, le cas échéant, prévoir des dérogations de portée générale. En outre, le Gouvernement wallon peut, le cas échéant, préciser la dérogation en l'assortissant des conditions qu'il détermine.

Il s'ensuit que les services de la défense, les services de police et les services de sécurité civile peuvent solliciter auprès du Gouvernement wallon des dérogations, le cas échéant une dérogation décrite de manière générale, à l'interdiction prévue par le décret attaqué.

Dès lors qu'il prévoit de telles possibilités de dérogations, le décret attaqué ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de ses compétences en matière de défense, de police et de sécurité civile, et il respecte le principe de la loyauté fédérale.

Lors de l'appréciation de telles demandes de dérogation et lors de la détermination des éventuelles conditions assortissant de telles dérogations, le Gouvernement wallon doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs missions par les services concernés.

B.18.1. Le Conseil des ministres soutient également que l'adoption du décret attaqué aurait dû être précédée d'une concertation avec l'autorité fédérale.

B.18.2. Le fait qu'en vertu de l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale doit associer les gouvernements de région lorsqu'elle élabore des règles de police de la navigation aérienne n'implique pas que le législateur décréteil devrait nécessairement se concerter préalablement avec l'autorité fédérale lorsqu'il empiète sur cette matière fédérale sur le fondement de l'article 10 de la même loi spéciale.

Il s'ensuit que l'adoption du décret attaqué ne devait pas être précédée d'une concertation avec l'autorité fédérale.

B.19. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.20. Le second moyen est pris de la violation, par le décret attaqué, des articles 10, 11, 35 et 39 de la Constitution, de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1er, de la Constitution, ou de ces normes combinées.

B.21. Le Conseil des ministres soutient que le décret attaqué fait naître deux discriminations.

D'une part, il fait valoir que le décret attaqué traite de manière identique tous les exploitants de drones, quels que soient les caractéristiques des drones, leurs conditions d'utilisation, le type d'exploitant ou d'utilisateur, la finalité du survol et la réserve naturelle survolée. Selon lui, cette identité de traitement est discriminatoire.

D'autre part, il fait valoir que le décret attaqué s'applique uniquement aux drones et pas aux aéronefs habités, comme les avions, les hélicoptères ou les ULM, qui peuvent également avoir un impact sur la faune. Selon lui, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

B.22.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que, pour satisfaire à l'exigence d'exposé du moyen, il ne suffit pas que la requête en annulation indique que les développements du premier moyen peuvent être tenus pour intégralement reproduits dans le cadre du second moyen. Selon lui, le second moyen est uniquement recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.22.2. Il suffit de constater qu'en ce qu'il est pris de la violation des mêmes normes que le premier moyen et en ce qu'il tient pour intégralement reproduits les développements du premier moyen, le second moyen se confond avec le premier moyen et doit donc, dans cette mesure, être rejeté pour les mêmes motifs.

B.23. La Cour doit dès lors encore examiner, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, d'une part, l'identité de traitement et, d'autre part, la différence de traitement visées en B.21.

B.24. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.25. Comme il est dit en B.2, le décret attaqué vise à protéger la faune et la biodiversité en généralisant à l'ensemble des réserves naturelles l'interdiction de survol avec un drone. Il s'agit d'un objectif légitime.

B.26. Compte tenu de la diversité des situations, le législateur décréteil a raisonnablement pu prévoir une interdiction générale de principe applicable à tous les drones et habiliter le Gouvernement wallon à octroyer des dérogations sur la base de l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973. Comme il est dit en B.17.4, le Gouvernement wallon peut ainsi, pour les motifs énumérés à l'article 41, § 2, de la même loi, octroyer des dérogations individuelles ou générales et les assortir des conditions qu'il détermine. Ce régime de police administrative est raisonnablement justifié, eu égard à la nécessité, d'une part, de prendre en considération les différentes incidences que le survol par un drone peut avoir sur la faune et la biodiversité en fonction

notamment des caractéristiques du drone, de ses conditions d'utilisation et de la réserve naturelle survolée et, d'autre part, de mettre en balance l'intérêt de la protection de la nature avec l'intérêt pouvant justifier le survol d'une réserve naturelle avec un drone.

B.27. En ce qui concerne le fait que le décret attaqué s'applique uniquement aux drones et non aux aéronefs habités, il y a lieu de relever que l'article 5, 1), de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 et l'article 1er de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 interdisent déjà par principe le survol des réserves naturelles domaniales et agréées à basse altitude au moyen d'avions de tourisme ou d'hélicoptères. En outre, comme le Gouvernement wallon le souligne, les drones présentent des caractéristiques qui leur sont propres, par comparaison aux aéronefs habités, notamment le fait que de nombreux drones sont financièrement abordables et relativement aisés à piloter, de sorte que leur utilisation par un nombre potentiellement élevé de personnes engendre un risque accru pour la faune des réserves naturelles. Le législateur décentralisé a donc raisonnablement pu adopter un décret qui s'applique uniquement aux drones.

B.28. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 juillet 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût