

Rapport explicatif accompagnant le projet d'ordonnance relative aux aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg

1. INTRODUCTION

Au cours des dernières années, l'utilisation d'aéronefs sans occupants (« drones ») s'est constamment développée en Suisse et dans le canton de Fribourg. Le développement de cette activité provoque des conséquences en termes de sécurité, de partage de l'espace aérien et de respect de la vie privée et de la protection des données.

La législation fédérale règle actuellement les conditions de l'utilisation des aéronefs sans occupants, selon leur poids. Cette législation est appelée à être modifiée dans un avenir proche en raison des développements de la réglementation européenne dans ce domaine. La nouvelle législation fédérale, conforme aux exigences et règles de la législation européenne, devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Toutefois, en raison d'un point de divergence survenu aux Chambres fédérales, lesquelles demandent de sortir l'aéromodélisme du champ d'application de la nouvelle réglementation sur les drones, la Suisse doit reprendre les négociations avec la Commission européenne.

Dès lors, en raison de ce retard de la législation fédérale en matière de drones, il convient, dans l'intervalle, de procéder à une réglementation cantonale minimale, comme le permet la législation fédérale actuelle. Cette réglementation a une visée exclusivement sécuritaire.

2. APERÇU DES BASES LÉGALES

L'ordonnance ne règle que le statut des aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg sachant que l'utilisation des aéronefs sans occupants d'un poids supérieur à 30 kg est soumise à autorisation de la Confédération.

S'agissant des aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg, les règles sont actuellement essentiellement prévues par le droit fédéral. Ainsi, selon l'article 17 de l'ordonnance du DETEC sur les aéronefs de catégories spéciales (OACS ; RS 748.941) :

- > la personne qui utilise un tel engin doit avoir constamment un contact visuel direct avec celui-ci et pouvoir en assurer la conduite en tout temps;
- > l'utilisation de modèles réduits d'aéronefs d'un poids compris entre 0,5 et 30 kg est interdite :
 - a. à une distance de moins de 5 km des pistes d'un aérodrome civil ou militaire;
 - b. dans les zones de contrôle, s'ils dépassent une hauteur de 150 m au-dessus du sol;
 - c. à moins de 100 m de rassemblements de personnes en plein air autres que les manifestations publiques d'aviation prévues par l'OACS.

Le droit fédéral prévoit en outre un certain nombre de dispositions concernant la protection des espèces (art. 5 de l'ordonnance concernant les districts francs fédéraux, ODF, RS 922.31 ; art. 5 de

l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, OROEM, RS 922.32) en interdisant le survol de drones de certaines réserves naturelles.

Comme indiqué à titre introductif, ces règles fédérales seront modifiées à moyen terme pour reprendre la réglementation européenne en matière de drones.

Une compétence résiduelle des cantons est prévue par l'article 2a de l'ordonnance fédérale sur l'aviation (OSAv ; RS 748.01) et l'article 19 de l'OACS. Ainsi les cantons peuvent édicter des prescriptions complémentaires pour les aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg, pour réduire les nuisances ainsi que le danger auquel les personnes et les biens sont exposés au sol. Le canton peut également prévoir cette compétence pour les communes.

Il n'existe actuellement pas de règles cantonales relatives aux aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg. Seules certaines communes ont légiféré en matière de drones, en soumettant leur utilisation à condition et à autorisation. Toutefois, selon une information récente reçue de la Confédération, le droit cantonal devrait explicitement prévoir cette compétence pour les communes (cf. chapitre 3.2).

3. PROJET D'ORDONNANCE

Le projet d'ordonnance cantonale vise une réglementation minimale, qui se veut transitoire eu égard aux développements en cours au niveau fédéral. L'ordonnance vise à régler, sous l'angle exclusivement sécuritaire, le cadre de l'utilisation des drones sur territoire fribourgeois en prévoyant notamment des zones d'exclusion de vol et des compétences communales. Il est précisé à ce stade que les aéronefs sans occupants utilisés par les services de police et les services dédiés à la protection de la population ne sont pas concernés par la présente ordonnance (art. 1 al. 2 du projet).

3.1 Bases légales

L'ordonnance se base sur la compétence cantonale de prévoir des règles complémentaires en matière d'aéronefs sans occupants, compétence donnée par le droit fédéral (art. 2a al. 2 OSAv et art. 19 OACS). Dans le droit cantonal, l'article 111 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst. ; RSF 10.1) dispose que : « *Il [Le Conseil d'Etat] édicte des règles de droit lorsque la Constitution ou la loi l'y autorisent ainsi que les dispositions d'exécution des lois cantonales ou fédérales, dans la mesure où celles-ci ne doivent pas être prises sous la forme d'une loi.* ». La question de la réglementation se fonde exclusivement sur des considérations sécuritaires, le projet d'ordonnance se fonde ainsi sur les articles 1 al. 1 let. a et 52 de la loi sur la Police cantonale (RSF 551.1).

3.2 Zones d'exclusions de vol

Le projet d'ordonnance prévoit principalement des zones d'exclusion de vol pour les aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg.

Il s'agit premièrement de **zones d'exclusion permanentes**, dont les cartes se trouvent en annexe de l'ordonnance et qui se résument comme suit :

- Ministère public
- Tribunal des mesures de contrainte
- Bâtiment de police « Grenette » à Fribourg
- Centre d'intervention de la région Centre (CIG C) et bâtiment du Commandement de la Police cantonale à Granges-Paccot
- Centre d'intervention de la région Nord (CIG N)

- Centre d'intervention de la région Sud (CIG S)
- Etablissements de détention fribourgeois (EDFR) : sites Prison centrale et Bellechasse.

Deuxièmement, l'ordonnance prévoit des **zones d'exclusion temporaires**, qui se divisent en deux catégories :

- *Exclusions sporadiques*, par la Direction de la sécurité et de la justice, lorsque les circonstances sécuritaires l'exigent, soit notamment en cas de grands rassemblements de personnes (ex. manifestations de grandes envergures telles que la Saint-Nicolas) ou d'événements particuliers (ex. visite d'un Conseiller fédéral ou d'une Conseillère fédérale sur territoire fribourgeois).
- *Exclusions temporaires générales*, à une distance de moins de 300 mètres de toute zone où se déroule une intervention de police, de secours de l'organe cantonal de conduite.

Ces zones d'exclusion, permanentes et temporaires, se justifient en raison de besoins de sécurité et/ou de confidentialité accrus. Il est en effet nécessaire d'empêcher, dans certaines circonstances et en certains lieux, le survol de drones pour éviter les conséquences qui en découlent (ex. prises d'images indues, risques d'accident, risques sécuritaires, etc).

Dans le respect du principe de la proportionnalité et afin de garantir une certaine liberté d'action dans le domaine des aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg, le projet d'ordonnance prévoit un système de **dérogations** (article 4 du projet).

Enfin, le projet d'ordonnance règle **les conséquences d'une violation de l'interdiction de survol** des zones d'exclusion. Ainsi la Police cantonale et les agents et agentes de détention sont habilités à intercepter les drones en infraction, lorsque d'autres moyens ne permettent pas d'empêcher le survol, par exemple, lorsque le pilote de l'aéronef sans occupants n'est pas identifiable. Les personnes ayant contrevenu aux dispositions de l'ordonnance sont dénoncées pénalement et risquent une amende de 10'000 francs au plus. S'agissant de ce dernier point, il est admis qu'une base légale matérielle (et non formelle), soit une ordonnance, règle des sanctions pénales de moindre importance (cf. A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, p. 627, Berne, 2013).

3.3 Compétences communales

Au cours des dernières années, plusieurs communes ont introduit des dispositions relatives aux modèles réduits d'aéronefs dans une réglementation de portée générale (le plus souvent le règlement communal de police), sans que le droit cantonal prévoie une telle compétence.

L'ordonnance corrige donc cette lacune en donnant le cadre de compétence des communes dans ce domaine. Ainsi, le droit cantonal donne la compétence aux communes de prévoir des zones d'exclusion de vol permanentes et temporaires supplémentaires à celles prévues par le droit cantonal. Les communes peuvent également soumettre le survol de drones sur leur territoire à autorisation. Toutes ces conditions et règles communales doivent être contenues dans un règlement de portée générale et les communes doivent prévoir un système de dérogations.

3.4 Entrée en vigueur

Il est prévu de faire entrer en vigueur l'ordonnance relative aux aéronefs sans occupants d'un poids inférieur à 30 kg au 1^{er} janvier 2022.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet d'ordonnance n'entraîne aucune conséquence financière pour l'Etat.