Réponse au postulat de M. Henri Klunge

« Un drone, mais pour quoi faire ? »

Rapport-préavis Nº 2021 / 09

Lausanne, le 4 février 2021

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Suite à l'entrée en vigueur du nouveau règlement européen concernant les aéronefs sans occupants du 26 juin 2019, la législation fédérale n'est pas stabilisée. En effet, les deux chambres du parlement fédéral ont accepté des motions parlementaires demandant de dispenser les aéromodélistes amateurs des nouvelles contraintes du droit européen. Vu ce nouveau rebondissement, la Municipalité renonce à attendre la promulgation définitive des nouvelles bases légales intégrant le droit européen pour répondre au postulat, le délai depuis son dépôt étant très avancé.

2. Objet du rapport-préavis

Comme le demande le postulant, il s'agit de faire l'inventaire des bases légales applicables en matière de vol de drones ou aéronefs sans occupant selon la terminologie de l'ordonnance fédérale sur l'aviation (OSAv). En l'état, trois niveaux de bases légales viennent régir ce domaine, soit le niveau européen, fédéral et cantonal. Le droit fédéral est en cours de révision, afin d'intégrer le droit européen, et le droit cantonal a été formalisé et est entré en force courant 2019.

Partant qu'une législation communale serait forcément encore plus restrictive que le cadre évoqué ci-dessus et détaillé ci-dessous, la Municipalité ne souhaite pas renforcer les dispositions légales de sa compétence, afin de ne pas péjorer les utilisateurs de ces moyens en ajoutant des contraintes supplémentaires.

3. Cadre légal

3.1 Base légale européenne

L'Union européenne a édicté une directive sur les drones unifiant le droit des Etats membres. Son titre exact est « 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 ». Le droit européen répartit l'exploitation des drones en trois catégories.

La première est dite ouverte et prévoit que les drones peuvent être exploités sans aucune autorisation, à condition de garder un contact visuel avec ceux-ci, de les maintenir à moins de 120 m au-dessus du sol et que leur poids n'excède pas 25 kg.

La deuxième dite spécifique concerne les drones dont l'exploitation exige une démarche auprès des autorités compétentes, notamment lorsque l'engin doit être exploité hors vue, au-dessus de rassemblements de personnes.

La troisième dite certifiée est quant à elle réservée aux usages à haut risque, comme le transport de personnes ou de marchandises dangereuses.

Dans cette législation, il est prévu que les pilotes et exploitants de drones de toutes les catégories de plus de 250 gr devront s'enregistrer. En Suisse, cet enregistrement devra se faire auprès de l'Office de l'aviation civile (OFAC). Ils devront également se former et passer des tests en ligne. L'âge minimal pour exploiter un drone sera fixé à 12 ans. Les enfants de moins de 12 ans pourront télé-piloter un drone à condition d'être supervisé par une personne de plus de 16 ans et possédant les compétences

de pilotage adéquates. Les drones jouets destinés à un usage en intérieur et par des enfants de moins de 14 ans ne sont pas concernés par ces règles européennes.

Il est encore à relever une discrépance entre la règlementation européenne qui fixe le seuil de poids induisant des contraintes à 250 gr, alors que la législation fédérale fixait jusqu'alors celui-ci à 500 gr.

Les zones de restrictions, telles que les réserves naturelles, les zone de contrôle (CTR) et celles comprises dans un rayon de 5 km autour des aérodromes civiles ou militaires existent dans la législation fédérale et européenne.

3.2 Bases légales fédérales

À partir du 1er janvier 2021, une législation commune sur les drones s'applique à l'ensemble de l'Union européenne. En principe, cette réglementation aurait dû aussi entrer en vigueur en Suisse à cette date puisque, étant précisé que depuis 2002 et dans le cadre des accords bilatéraux, notre pays reprend intégralement l'acquis communautaire régissant l'aviation. Or, en septembre 2020, le Conseil national a adopté une motion qui charge le Conseil fédéral de reprendre la réglementation sur les drones de façon à ce que l'aéromodélisme traditionnel ne soit pas concerné et reste soumis au droit national actuel. Lors de la session d'hiver, le Conseil des États s'est rallié à la position du Conseil national.

Dans ce contexte, la réglementation européenne sur les drones ne peut pour l'instant pas être reprise. La Commission européenne a néanmoins clairement réaffirmé que la reprise du règlement (EU) 2019/945 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord, vital pour les intérêts du secteur suisse des drones, dépendait de la reprise du règlement (UE) 2019/947 applicable pour les acteurs européens, lequel régit entre autres l'exploitation de modèles réduits d'aéronef. La Suisse se prépare maintenant à devoir entamer des négociations avec la Commission européenne, dont l'issue sera communiquée en temps utile. Jusqu'à nouvel avis, les drones resteront donc soumis à la législation suisse en vigueur actuellement.

Dans l'attente d'une transposition du droit européen en droit suisse, le cadre fédéral est le suivant. Il distingue trois catégories en fonction du poids :

— Supérieur à 30 kg

Cette catégorie ne nous intéressera guère, car pratiquement aucune sollicitation pour cette catégorie de drones « lourds » ne concerne la Ville de Lausanne.

— Entre 0.5 kg et 30 kg

De nombreux drones, notamment ceux qui sont destinés à des prises de vue, nécessitent une optique de qualité et de la mémoire informatique suffisante qui les amènent au-delà de la limite des 500 gr, tout en étant bien en-dessous de la barre des 30 kg. Ces objets ne doivent pas voler à moins de 100 m au-dessus d'une foule ou à moins de 5 km d'un aérodrome civile ou militaire. Le vol est interdit à plus de 150 m de haut et le chef de l'aérodrome interdit non rarement des vols au-dessus de 50 m, notamment à proximité des zones d'approches de la piste. Le·la télé-pilote doit avoir un contrôle visuel permanent sur son engin. Enfin, le·la détenteur·trice doit disposer d'une assurance responsabilité civile pour CHF 1 million au moins, pour garantir les prétentions des tiers au sol.

A Lausanne, l'aérodrome de la Blécherette pose une vraie contrainte, pratiquement sur l'entier du territoire communal (sauf la zone du Chalet-à-Gobet) ainsi que le territoire de plusieurs communes voisines, Renens, Prilly, Crissier, Epalinges, Romanel-sur-Lausanne, le Mont-sur-Lausanne, mais également sur des portions notables du territoire de Cugy, Morrens, Cheseaux-sur-Lausanne, Villars-Ste-Croix, Pully, Bussigny, Chavannes-près-Renens ou Saint-Sulpice (voir carte mentionnée dans l'annexe n° 1).

— Inférieur à 500 gr

Aucun problème, puisqu'il n'y a presque aucune contrainte légale, sauf le fait d'avoir le contrôle visuel sur l'engin.

3.2.1 Autorités compétentes et processus

Le chef de l'aéroport de Lausanne est compétent pour les dérogations à la règle de 5 km autour de l'aérodrome et pour le plafond des 150 m. Ces demandes de dérogation sont transmises à la Police municipale de Lausanne (PML) pour préavis, qui en a traité 302 en 2020. En revanche, c'est l'OFAC qui est compétent pour les dérogations au-dessus des foules ou pour celles s'agissant du contact visuel. Ces dérogations de compétence sont à demander par un formulaire à disposition sur le site de cet office fédéral.

Le détail de la législation figure dans l'annexe n° 2.

D'autres dispositions, pas toutes anecdotiques, peuvent restreindre l'utilisation de drones, tout particulièrement en milieu urbain, on peut penser aux dispositions du règlement général de police (RGP) sur le bruit (articles 30 et 31) ou encore les diverses dispositions (loi fédérale sur la protection des données, code pénal, code civil notamment) régulant la protection des données personnelles, la vie privée ou la vie intime.

3.3 *Bases légales cantonales*

Le Canton a légiféré, le 26 juin 2019 en traitant des engins d'un poids inférieur à 30 kg (voir annexe n° 2).

Le règlement concernant l'interdiction de survol de périmètres déterminés par des aéronefs sans occupants de poids inférieur à 30 kg (RISA). Il prévoit l'interdiction de survoler certains objectifs, comme les bâtiments policiers, pénitentiaires, les hôpitaux disposant d'un héliport et certains tribunaux. Le survol d'une zone où se déroule une intervention de police, des services de secours ou de l'Etat-major de conduite est également interdit. Le Conseil d'Etat peut par ailleurs interdire le survol de certaines portions du territoire communal, de manière limitée dans le temps, par exemple en lien avec certaines manifestations. Des dérogations peuvent être octroyées en suivant une procédure précise. Les contrevenants à ce dispositif sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à CHF 10'000.-.

Le Canton a par ailleurs édité une brochure récapitulative « Faire voler son drone dans le Canton de Vaud » que vous trouverez sur le site https://www.vd.ch/themes/securite/drones/ et qui est joint en annexe n° 1.

3.4 Bases légales communales

Il n'existe pas de bases légales spécifiques au niveau communal concernant le vol de drones. Toutefois, certains articles du RGP pourraient s'appliquer en la matière, notamment l'article 69 qui édicte :

« Art. 69. — Sur le domaine public et dans les lieux accessibles au public ou à leurs abords, il est notamment interdit :

(….)

2) de se livrer à des jeux dangereux pour les passants ;

3) de manipuler des jouets, des instruments, des appareils ou tous autres objets pouvant blesser les passants ;

(…) ».

Dès lors, l'utilisation d'un drone pourrait contrevenir à ces deux dispositions, particulièrement dans le milieu urbain lausannois. Les espaces verts et zones forestières de la commune étant également très fréquentés par des promeneurs, les utilisateurs doivent être particulièrement attentifs à ces obligations.

Comme exprimé plus haut, l'article 30 alinéa 1 « Il est interdit de faire du bruit sans nécessité » s'applique également, certains modèles de drones pouvant être particulièrement bruyants.

Au-delà de ces dispositions de la compétence de la Municipalité, elle estime que le cadre légal, tant fédéral que cantonal, garantit la cohabitation entre cette nouvelle technologie et les infrastructures existantes que le postulant appelle de ses vœux.

4. Impact sur le développement durable

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur le développement durable.

5. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

6. Aspects financiers

6.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

6.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

7. Conclusion

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,
vu le rapport-préavis N° 2021 / 09 de la Municipalité, du 4 février 2021 ;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'accepter la réponse de la Municipalité au postulat de M. Henri Klunge.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexe n° 1 : dépliant « Faire voler son drone dans le Canton de Vaud – Guide à l'usage des pilotes de drones ».

Annexe n° 2 : détail de la réglementation fédérale.