Territet, le 08.11.20

ASSOCIATION SÉCURITÉ RIVIERA

CONSEIL INTERCOMMUNAL

Préavis No 06/2020 – Réglementation concernant l'utilisation d'aéronefs sans occupant d'un poids allant jusqu'à 30 kilogrammes (drones) – Modification du Règlement Général de Police de l'Association de communes Sécurité Riviera

Rapport de la commission ad hoc

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Votre commission s'est réunie le lundi 26 octobre 2020 dans la salle du Comité de direction, rue du Lac 118 à 1815 Clarens. Tous les membres étaient présents ou remplacés. Le Comité de direction était représenté par M. Bernard Degex, président, ainsi que par M. Sébastien Piu, Chef des services généraux et directeur administratif de l'Association sécurité riviera. La Commission remercie ces personnes de leur disponibilité ainsi que des réponses qu'elles ont apportées à ses questions.

La commission était composée comme suit :

Prénom et nom	**Commune**
Michel Culand	La Tour-de-Peilz
Dominique Durussel	Jongny
Gavin Dale	St-Légier
John Grandchamp	Veytaux
Jacques Marmier	Corseaux
Clément Tolusso	Vevey
Cédric Bussy (remplace Isabel Jerbia)	Vevey
Olivier Blanc	Montreux
Alexandre Staeger (président)	Montreux

1. Présentation du préavis par le Comité de direction

Le projet de nouvelle disposition du Règlement général de police de l'Association de communes Sécurité Riviera (RGPI) fait suite à la règlementation cantonale annexée au préavis sous revue. Le droit fédéral pose un cadre général à l'utilisation des drones. L'échelon cantonal est un peu plus ciblé et prévoit, pour sa part, des interdictions de survol de certains lieux. La réglementation communale est encore plus concrète et vise, quant à elle, des endroits d'importance locale.

Le Comité de direction a débuté les travaux il y a plus d'une année, en interrogeant les municipalités des communes membres quant à la question de savoir si une réglementation relative aux drones était pertinente et, le cas échéant, quels bâtiments devaient être protégés. Le projet d'art. 64bis RGPI est donc le résultat d'un large compromis tiré des réponses ainsi fournies.

A la lecture de l'alinéa premier du projet, on remarque que le poids de l'engin visé est précisé sans limite inférieure. Le but est d'anticiper d'éventuels développements techniques et ainsi éviter que de nouveaux produits ne permettent d'éluder la réglementation.

Toutefois, afin d'éviter les affres d'une réglementation trop rigide, il est nécessaire de prévoir des dérogations. C'est le but de l'alinéa second.

L'alinéa 3, quant à lui, réserve le droit supérieur.

Enfin, il est signalé que d'autres communes ont également fait usage de la compétence octroyée par les autorités cantonales et édicté un règlement sur les drones.

2. Discussion sur le principe d'un règlement sur les drones

Se pose d'abord la question de déterminer ce que le projet de règlement tend à protéger. Apparaît d'abord le souci de garantir la sécurité « physique » des personnes et de biens, soit une réaction au risque de chute d'un engin aérien. Mais, de l'avis de la commission, la protection de la sphère privée doit également être prise en compte, vu que la plupart de ces objets volants sont équipés d'une caméra.

Le Comité de direction avoue ne pas avoir d'opinion tranchée quant à la question du but du règlement, la sécurité physique étant vraisemblablement primordiale, mais sans pour autant exclure que ce règlement serve également à améliorer la protection de la sphère privée des habitants de la Riviera. En revanche, on ne cherche pas à protéger la population contre un très hypothétique usage armé de drones.

Un commissaire peine à comprendre la logique sous-jacente à ce projet de règlement. Selon lui, les mêmes règles devraient s'appliquer partout. Chacun devrait bénéficier de la même protection peu importe à proximité de quel bâtiment il se trouve. C'est d'ailleurs le but poursuivi notamment par la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données. Il ne voit donc pas quel bénéfice apporterait cette nouvelle disposition.

Le Comité de direction explique que l'idée de cette novelle a germé grâce à l'ouverture laissée aux communes dans le règlement cantonal. Il s'agit également d'éviter l'adoption de régimes fondamentalement différents entre les communes membres.

Les textes de loi suivants, notamment, sont susceptibles de s'appliquer aux drones :

<u>Législation aéronautique</u>

L'art. 17 de l'Ordonnance du DETEC sur les aéronefs de catégories spéciales du 24 novembre 1994 (OACS ; RS 748.941), intitulé « Restrictions applicables aux modèles réduits d'aéronefs », précise :

[1] Celui qui utilise un modèle réduit d'aéronefs d'un poids allant jusqu'à 30 kg doit avoir constamment un contact visuel direct avec celui-ci et pouvoir en assurer la conduite en tout temps.

[2] Il est interdit d'utiliser des modèles réduits d'aéronefs d'un poids compris entre 0,5 et 30 kg :

a. *à une distance de moins de 5 km des pistes d'un aérodrome civil ou militaire;*
b. *dans les espaces aériens contrôlés (couloirs de décollage et d'atterrissage), s'ils dépassent une hauteur de 150 m au-dessus du sol;*
c. *à moins de 100 m de rassemblements de (plus de 24) personnes en plein air autres que les manifestations publiques d'aviation auxquelles seuls des modèles réduits (ou autres engins de la même catégorie : planeurs de pente, parachutes, ballons, cerfs-volants, etc.) participent.*

Des exceptions à l'interdiction de survol des rassemblements de personnes en plein air peuvent être autorisées par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

Il n'existe aucune restriction concernant la distance à respecter par rapport aux infrastructures sensibles.

Par ailleurs, pour les drones d'un poids supérieur ou égal à 500 grammes, l'exploitant est tenu de conclure une assurance responsabilité civile d'une somme de 1 million de francs au moins.

Protection de la faune

On notera également que le survol des districts francs et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale est interdit respectivement par l'art. 5 al. 1 let. f^{bis} de l'Ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux et par l'art. 5 al. 1 let. f^{bis} de l'Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale.

Code pénal

L'art. 179^{quater} du Code pénal réprime la violation du domaine secret ou du domaine privé au moyen d'un appareil de prise de vues. Il faut toutefois que le fait observé ou enregistré ne puisse être perçu sans autre par chacun et relève du domaine privé. Est donc surtout visé le cas dans lequel un drone filme ce qui se passe à l'intérieur d'une habitation ou derrière une palissade.

On peut également penser à une violation de domicile, visée par l'art. 186 du Code pénal, dans le cas d'un engin qui traverserait un jardin privatif à très basse altitude ou qui pénétrerait dans une habitation par une fenêtre ouverte.

Loi sur la protection des données

La Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD) impose le respect d'un certain nombre de principes fondamentaux à celui qui traite des données personnelles, dont, notamment les principes de licéité, bonne foi, proportionnalité, transparence et finalité. Les sanctions pénales en cas de non-respect des principes contenus dans cette loi (art. 34 LPD) visent des cas de figure concrets somme toute limités. En rapport avec l'utilisation de drones, n'entre guère en ligne de compte que l'omission d'informer lors de la collecte de données sensibles, soit dans l'hypothèse où les données enregistrées par la caméra du drone permettent d'identifier une personne et relèvent :

- des opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales,
- de la santé, de la sphère intime ou de l'appartenance à une race,
- des mesures d'aide sociale ou
- des poursuites ou sanctions pénales et administratives.

Dans tous les autres cas, seule une procédure civile peut être engagée (art. 15 LPD). Or de telles procédures peuvent s'avérer onéreuses.

* * *

On remarque donc que la matière n'est pas exhaustivement réglée par le dispositif décrit ci-dessus. Il se justifie donc de le compléter par celui proposé par le biais du préavis sous revue, qui se contente, pour sa part, de définir des lieux interdits de survol.

Enfin, en réponse à plusieurs interrogations, au sein de la commission, quant aux lieux mentionnés dans le projet, il est précisé que ceux-ci ont été définis sur la base des réponses des différentes municipalités des communes membres à la consultation menée par les services de l'ASR.

3. Discussion du projet en détail et propositions d'amendements

En préambule, on précisera que le Comité de direction a écarté l'option d'une interdiction générale de survol du territoire en raison de l'augmentation de la charge administrative provoquée la nécessité de répondre aux nombreuses demandes de dérogation qui afflueraient alors. De plus, une telle réglementation ne serait pas totalement cohérente avec les régimes fédéral et cantonal. Enfin, il faudrait certainement compter avec de nombreuses procédures de recours à l'encontre des refus. Aucun amendement en ce sens n'est donc proposé.

La commission siège alors à 8 membres, un commissaire étant appelé à d'autres obligations.

Les modifications sont mises en évidence.

Amendement n°1

La commission aimerait élargir la liste des lieux interdits de survol liés au domaine scolaire. En effet, les camps, notamment, supposent un rassemblement d'un nombre important d'enfants, mais ne se déroulent pas dans des bâtiments scolaires à proprement parler. C'est pourquoi l'amendement suivant est proposé :

[1] L'utilisation d'aéronefs sans occupant d'un poids allant jusqu'à 30 kilogrammes est interdite à une distance de moins de 300 mètres des sites suivants :

- *les bâtiments **et lieux où se déroulent les activités** scolaires ;*

Cet amendement est accepté par **7 OUI et 1 NON**.

Amendement n°2

La commission estime nécessaire d'ajouter la notion de structures d'accueil parascolaires afin d'être exhaustive. L'amendement suivant est proposé :

- *les bâtiments abritant des structures d'accueil **parascolaire et** préscolaire, soit notamment les crèches et garderies ;*

Cet amendement est accepté **à l'unanimité**.

Amendement n° 3

La commission souhaite également compléter l'énumération des bâtiments du domaine santé et social en y ajoutant les hôpitaux, y compris les institutions psycho-thérapeutiques, les cliniques et les

établissements sociaux-éducatifs. Sont donc comprises les structures au sein desquelles les patients et résidents doivent pouvoir vivre ou se rétablir sans être perturbés par des vols de drones en raison de leur état de fragilité. L'amendement suivant est mis aux voix :

- ***les hôpitaux et cliniques,*** *les établissements médico-sociaux****, les établissements sociaux-éducatifs*** *et structures similaires ;*

Cet amendement est accepté **à l'unanimité**.

Amendement n° 4

La question se pose de savoir s'il faut interdire le survol des manifestations. Bien que les manifestations d'une certaine ampleur, à l'image de la Fête des Vignerons, fassent souvent l'objet d'une interdiction prononcée par les autorités cantonales, il apparaît utile à la majorité de la commission de soumettre à autorisation le survol des petites manifestations également, à l'image d'Animai. De plus, il est utile de rappeler cette interdiction, afin d'informer le public.

Par ailleurs, vu l'interdiction de survol des rassemblements de plus de 24 personnes prévue par l'art. 17 OACS, la majorité de la commission ne voit pas pourquoi limiter la règlementation communale aux espaces de loisirs. Le risque pour les personnes au sol est en effet le même peu importe le but du rassemblement.

Il est vrai que la notion d'espaces largement fréquentés est sujette à interprétation, mais la limite de 24 personnes définie par l'OFAC peut servir de source d'inspiration pour définir le critère pertinent.

Dans le même ordre d'idées, les marchés peuvent également être inclus, vu le nombre important de personnes rassemblées à l'extérieur.

C'est pourquoi l'amendement suivant est proposé :

- *les espaces* ***~~de loisirs~~*** *extérieurs largement fréquentés, soit les piscines et plages publiques* ***ainsi que les manifestations et marchés ;***

Cet amendement est accepté **à l'unanimité**.

Amendement n° 5

La commission estime encore nécessaire d'ajouter les lieux de culte ainsi que les cimetières à la liste des endroits interdits de survol. Le but est, d'une part, d'éviter qu'un vol de drone non souhaité vienne perturber une cérémonie funèbre et, d'autre part, de garantir le repos des morts. L'amendement suivant est proposé :

- ***les cimetières et les lieux de culte.***

Cet amendement est accepté par **5 OUI, 2 NON et 1 abstention**.

Amendement n° 6

Pour le surplus, la commission souhaite qu'il soit tenu compte de la protection de la sphère privée et non pas uniquement de la sécurité physique lors de l'octroi des dérogations. Le but est de vérifier que

l'exploitant dispose d'un intérêt légitime à survoler la zone interdite au moyen de son drone et ait pris des mesures visant à informer, de manière adéquate, les personnes au sol de toute prise d'image permettant de les identifier.

Il ne s'agit pas pour l'ASR de se substituer à une autorité judiciaire ou d'empiéter sur les compétences d'une autre autorité administrative. Ainsi, l'autorisation ne peut être donnée que sous réserve du respect par l'exploitant des règles du droit fédéral et cantonal, ainsi que l'indique le troisième alinéa du projet (« *Les dispositions du droit fédéral et cantonal demeurent réservées* »). Il convient aussi d'éviter que l'octroi d'une dérogation ait pour effet que les pilotes « se sentent pousser des ailes » et, ainsi, légitimés à violer toute règle de droit.

A cela s'ajoute qu'il paraît contradictoire d'interdire le survol de certains lieux pour préserver la vie privée des personnes qui y séjournent ou qui y vivent, d'une part, pour ne pas tenir compte de cette même vie privée lorsqu'il s'agit d'accorder ou non des exceptions à cette même interdiction, d'autre part. Il a donc paru utile d'inclure la protection de la sphère privée dans les critères à prendre en considération dans l'octroi des dérogations.

L'amendement suivant est proposé :

[2] Pour autant que la sécurité des personnes et des biens au sol le permette ***et que la protection de la sphère privée soit garantie****, des dérogations peuvent exceptionnellement être accordées au moyen d'une autorisation préalable de l'ASR.*

Cet amendement est accepté par **7 OUI et 1 abstention**.

Amendement n° 7

La commission estime également opportun d'améliorer la précision du langage utilisé dans la deuxième phrase de l'alinéa second et propose l'amendement suivant :

Celle-ci recueillera le préavis de la Municipalité ***de la Commune pour le*** *territoire de laquelle l'autorisation est requise.*

Cet amendement est accepté **à l'unanimité**.

* * *

Le projet d'art. 64bis RGPI est donc adopté par la commission avec la teneur suivante :

[1] L'utilisation d'aéronefs sans occupant d'un poids allant jusqu'à 30 kilogrammes est interdite à une distance de moins de 300 mètres des sites suivants :

- *les bâtiments et lieux où se déroulent les activités scolaires ;*
- *les bâtiments abritant des structures d'accueil parascolaire et préscolaire, soit notamment les crèches et garderies ;*
- *les hôpitaux et cliniques, les établissements médico-sociaux, les établissements sociaux-éducatifs et structures similaires ;*
- *les espaces extérieurs largement fréquentés, soit les piscines et plages publiques ainsi que les manifestations et marchés ;*
- *les cimetières et les lieux de culte.*

[2] Pour autant que la sécurité des personnes et des biens au sol le permette et que la protection de la sphère privée soit garantie, des dérogations peuvent exceptionnellement être accordées au moyen d'une autorisation préalable de l'ASR. Celle-ci recueillera le préavis de la Municipalité de la Commune pour le territoire de laquelle l'autorisation est requise.

[3] Les dispositions de droit fédéral et cantonal demeurent réservées.

Par cohérence avec les modifications du projet qu'elle a apportées, la commission décide **à l'unanimité** d'amender la conclusion du préavis comme suit :

- *d'adopter le nouvel article 64bis du Règlement général de police de l'Association de communes Sécurité Riviera **tel qu'amendé**.*

4. Conclusions

En conclusion, c'est par **7 OUI et 1 abstention** que la commission vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil intercommunal Sécurité Riviera

Vu le préavis No 06/2020 du Comité de direction du 02 juillet 2020 sur la modification du Règlement Général de Police de l'Association de communes Sécurité Riviera – Réglementation sur l'utilisation d'aéronefs sans occupant d'un poids allant jusqu'à 30 kilogrammes (drones),

Vu le rapport de la commission chargées d'étudier cet objet, qui a été porté à l'ordre du jour,

décide

- d'adopter le nouvel article 64bis du Règlement général de police de l'Association de communes Sécurité Riviera tel qu'amendé.

Le Président-rapporteur

Alexandre Staeger