



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur les drones (LDro)**

(Du 28 septembre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'usage des drones, qu'il soit récréatif ou professionnel, s'est amplifié ces dernières années et cette progression n'est pas prête de s'arrêter. La réglementation européenne et le droit fédéral régissent pour l'essentiel l'utilisation des drones. Une petite fenêtre législative est laissée cependant aux cantons, en matière de protection au sol des personnes et des biens. Le présent projet s'aligne ainsi sur le droit supérieur et confère au canton les bases légales nécessaires pour adopter des mesures concrètes de protection.

1. SITUATION JURIDIQUE ACTUELLE

L'article 87 de la Constitution fédérale prévoit que la législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relève de la compétence de la Confédération. Il s'agit d'une compétence législative fédérale étendue, qui sauf délégation écarte entièrement les cantons.

Marqué par un fort contexte international et européen, le droit fédéral sur l'aviation civile régit pour l'essentiel l'utilisation des drones, qui sont assimilés à des aéronefs sans occupant-e (ou sans équipage selon la définition européenne). Le régime juridique varie en fonction du poids du drone et de son usage. Une synthèse des règles fédérales est présentée ci-après.

Les drones sans occupant-e de plus de 30 kilos sont soumis à l'autorisation de l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après OFAC) qui fixe au cas par cas les conditions d'admission et d'utilisation.

Les drones d'un poids inférieur à 30 kilos sont exonérés de l'autorisation de l'OFAC, mais les règles spécifiques suivantes sont applicables :

- Le-la télépilote doit avoir constamment un contact visuel direct avec l'appareil et doit pouvoir en assurer la conduite en tout temps ;
- Les vols sont interdits à une distance de moins de 5 km des pistes d'un aérodrome civil ou militaire ;

- Les vols sont interdits dans les zones de contrôle actives, à plus de 150 mètres au-dessus du sol ;
- Les vols sont interdits à moins de 100 mètres de rassemblements de personnes en plein air autres que les manifestations publiques d'aviation. L'OFAC précise qu'il n'y a pas de définition juridique du rassemblement. Il considère que c'est le cas dès que plusieurs dizaines de personnes sont réunies. En droit européen, il y a rassemblement de personnes dès que la densité du public empêche les personnes de s'éloigner.

L'exploitant d'un drone de plus 500 grammes doit conclure une assurance responsabilité civile d'une somme de 1 million de francs au moins. Lors de l'utilisation du drone, il y a lieu de se munir de l'attestation de l'assurance.

Tous les drones sont bannis des districts francs fédéraux (DFF) ainsi que des réserves d'oiseaux et de migrateurs (OROEM). Les cantons ont le droit de les interdire dans les sites protégés, les zones de tranquillité pour la faune sauvage et les objets inscrits aux inventaires fédéraux. Dans notre canton, le vol des drones est interdit dans l'OROEM de la Pointe de Marin et dans le DFF du Creux-du-Van.

En matière agricole, une autorisation de l'OFAC est nécessaire avant tout épandage par voie aérienne de produits phytosanitaires, d'engrais et de biocides y compris quand c'est au moyen de drones. Sans cette autorisation, les épandages de PPh, engrais et biocides avec des drones sont interdits, quelle que soit la taille du drone. Une exception toutefois a été prévue pour la diffusion d'organismes vivants, type Trichogrammes pour la lutte contre la pyrale du maïs.

La loi fédérale sur la protection des données (LPD) et le code civil (CC) sont applicables s'agissant de la protection de la personnalité et de la propriété. L'OFAC est d'avis que la LPD et le CC sont suffisants pour protéger la personnalité et la propriété d'autrui, sans qu'il soit nécessaire d'adopter des règles particulières. Cela signifie concrètement que les cantons ne sont pas habilités à adopter des règles dans ces domaines régis par le droit fédéral.

Les systèmes anti-drones existent (brouillage des télécommunications) mais ne sont pas encore fiables et leur usage est interdit par la législation sur les télécommunications. Police et justice disposent ainsi de peu de moyens pour protéger un tiers ou une tierce importuné par un drone.

Il existe des logiciels et des ordinateurs qui permettent de programmer les vols. Le-la pilote n'intervient qu'en urgence, à distance. Les systèmes entièrement automatisés, sans intervention humaine, sont interdits en Suisse et à l'étranger.

2. SITUATION JURIDIQUE À PARTIR DE JANVIER 2021

En 2019, l'OFAC a annoncé que le droit fédéral se calquerait encore plus sur la réglementation européenne en matière de drones à partir de juin 2020. En raison de la pandémie de la COVID-19, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation a été repoussée à janvier 2021 :

- Sont soumis à autorisation de l'OFAC les drones de plus de 25 kg, ainsi que ceux qui, indépendamment du poids, présentent un risque accru (pilotage hors du champ de vision du ou de la pilote ou à proximité d'un rassemblement de personnes) ou entrent dans la catégorie « certifiée » (transport marchandises ou de personnes).

- Tout-e pilote d'un drone équipé d'une caméra, d'un microphone ou d'autres capteurs capables de recueillir des données à caractère personnel devra s'enregistrer en ligne (procédure fédérale).
- Tout-e pilote d'un drone de plus de 250 grammes devra s'enregistrer en ligne (procédure fédérale).
- Tout vol d'un drone, indépendamment de son poids, au-dessus d'un rassemblement de personnes est interdit.
- Les drones exploités doivent être maintenus à une distance maximale de 120 mètres du point le plus proche du sol. Comme c'est le cas aujourd'hui, le drone doit toujours être exploité en vue directe.
- L'âge légal pour exploiter un drone est de 16 ans, mais les lois nationales pourront abaisser cet âge à 12 ans.
- Pour l'aéromodélisme pratiqué au sein d'associations ou de clubs, le cadre nécessaire sera élaboré de concert entre les autorités fédérales et la Fédération suisse d'aéromodélisme.

Toutes les autres règles mentionnées au chapitre précédent (assurance RC, interdiction de survol dans les zones protégées, ainsi que des aérodromes civils ou militaires, épandage en matière agricoles, etc.) demeurent.

3. COMPÉTENCES CANTONALES RÉSIDUELLES

Pour les drones de moins de 25 kilos (donc non-sousmis à autorisation de l'OFAC), les cantons sont habilités à édicter des prescriptions complémentaires pour réduire les nuisances et le danger auxquels les personnes et biens sont exposés au sol, en application des articles 51 alinéa 3 LA, 2a OSav et 19 OACS. Telle est la seule compétence laissée aux cantons en vertu du droit fédéral.

Sur cette base, les cantons de Vaud, de Genève et de Lucerne ont introduit dans leur législation des interdictions de survol de drones de certains périmètres et bâtiments publics (prisons, tribunaux, police et hôpitaux). Le canton de Fribourg semble agir au cas par cas, en prononçant des interdictions de survol ponctuelles (par exemple lors de la St-Nicolas). Le canton de Berne a subdélégué la compétence aux communes. Le canton de Zurich avait adopté des règles qu'il a abrogées avec l'entrée en vigueur des règles fédérales.

Pour rappel, même si cela peut paraître regrettable, le canton et les communes n'ont pas la compétence d'édicter des règles relatives à la protection des données, de la personnalité ou de la propriété. Il en va de même en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le bruit. Le droit fédéral régit déjà ces domaines au travers de la loi sur la protection des données, du code civil, de la loi sur protection de l'environnement et de l'ordonnance de protection contre le bruit.

Les communes conservent bien sûr leurs compétences en terme de règlement de police et de tranquillité publique. Elles peuvent donc fixer des limitations horaires de vol de drones, mais seulement dans un but de tranquillité publique.

4. TENDANCES

D'après l'étude menée par l'OFAC en 2016, le marché des drones est en plein essor. La part des drones dans le marché de l'aviation représentera à terme 10%, pour un montant de 15 milliards d'euros par an. Les secteurs de la surveillance (police, douane, infrastructures industrielles, routes, etc.), de la topographie, de la mensuration cadastrale et des transports de marchandises sont particulièrement porteurs. À Zurich, des essais de transports de sang entre hôpitaux sont effectués. La Suisse semble très compétitive en matière d'ingénierie des drones.

5. LA PROPOSITION NEUCHÂTELOISE

Etant donné un droit fédéral quasiment exhaustif, fondé sur le droit européen et appelé à évoluer à l'avenir en fonction des tendances qui se développeront, le Conseil d'État est d'avis que les règles cantonales doivent être concrètes et facilement modifiables.

Il propose de s'inspirer des modèles genevois et vaudois, afin de pouvoir décider d'interdictions de survol sectorielles. Il faut rappeler à cet égard que les interdictions cantonales s'ajoutent à celles déjà existantes du droit fédéral, tout en étant totalement indépendantes.

Comme le domaine est nouveau, le Conseil d'État, dans un souci d'harmonisation, propose de ne pas reprendre le modèle bernois (délégation aux communes). Ainsi, pour l'instant, les communes pourront solliciter l'État lorsqu'elles souhaiteront prononcer telle ou telle interdiction locale. Une fois que le domaine sera consolidé, le Conseil d'État n'exclut en aucun cas de laisser aux communes plus d'autonomie, en particulier pour les interdictions de survol locales.

C'est ainsi que le Conseil d'État suggère d'adopter une loi-cadre, brève et limitée aux principes.

6. COMMENTAIRES PAR ARTICLE

Articles 2 et 3

L'article 2 est consacré au champ d'application de la loi. Il doit se lire de concert avec l'article 3 qui définit le drone comme un aéronef sans occupant-e, non-soumis à une autorisation fédérale. Concrètement, il s'agira de drones de moins de 25 kg. Les drones dépassant ce seuil sont de toute façon soumis à une autorisation fédérale délivrée par l'OFAC, qui fixe les conditions d'exploitation. Les drones de traitements agricoles par exemple, sont concernés par une autorisation fédérale et ses règles. La loi cantonale s'applique ainsi aux drones de catégorie « ouverte » selon la qualification utilisée par la réglementation européenne, reprise en droit fédéral. La loi cantonale ne s'applique pas aux drones de plus de 25 kilos : si l'OFAC octroie une autorisation, un tel drone pourrait théoriquement évoluer au-dessus d'une zone cantonale de protection. Dans son autorisation, l'OFAC tient toutefois aussi compte des critères de sécurité et de protection des biens tels que définis par les cantons. Une carte représentant toutes les restrictions devrait à terme être mise en œuvre par la Confédération, empêchant ainsi toute incohérence entre l'autorisation fédérale et les restrictions cantonales. La législation sur la police neuchâteloise est toutefois réservée, puisque l'article 101 LPol autorise déjà celle-

ci à faire de la vidéosurveillance ou de l'analyse situationnelle avec des drones. Le présent projet ne concerne donc pas les usages de la police, ni ceux de service de secours et de défense contre l'incendie. En effet, des drones équipés de caméra thermique permettent de localiser des personnes ou des animaux et de mieux identifier les sources de chaleur principales dans un incendie. Il s'agit là d'un usage typiquement lié à la sécurité des personnes, des animaux et des biens.

Article 5

L'article 5 définit les mesures de protection que le Conseil d'État peut adopter. Il s'agit en premier lieu de pouvoir prononcer des interdictions (permanentes ou temporaires) de survol de certains secteurs (al 1, let. a)), et ensuite de réserver des couloirs de survol, par exemple pour des transports de sécurité, ou hospitaliers ou nécessitant une forme de priorité (al 1, let. b)). L'al 1, let. c) prévoit une mesure subsidiaire destinée à permettre au Conseil d'État de prendre d'autres types de mesures, en fonction de l'évolution de la situation et de la technologie.

Les mesures d'interdictions, permanentes ou temporaires, prévues dans la présente loi visent à assurer la sécurité des personnes et des biens. Comme mentionné au chapitre 1 ci-dessus, des interdictions d'utilisation de drones pourraient être décidées dans d'autres secteurs du canton, pour des questions de protection de la faune et de la nature. Il s'agit en particulier des sites protégés, des zones de tranquillité de la faune sauvage et des objets inscrits aux inventaires fédéraux. Dans ces cas, les interdictions d'utilisation de drones ne seront pas prononcées en vertu de la présente loi mais sur la base des législations fédérales et cantonales sur la protection de la nature et de la faune.

Article 6

Le département compétent est au cœur du processus d'adoption d'une mesure de protection. Il peut spontanément proposer au Conseil d'État d'adopter une mesure de protection ou le faire à la requête d'une commune ou d'un tiers : on peut imaginer par exemple que le propriétaire d'une usine ou d'un complexe industriel sollicite, par sécurité, que les drones ne survolent pas ses installations.

Article 7

Si le département entre en matière, il soumet son préavis au Conseil d'État pour adoption de la mesure. Si le département refuse d'entrer en matière (article 7), il rend alors une décision susceptible de recours (infra article 11).

Article 8

L'article 8 traite des dérogations. Il est vraisemblable que le Conseil d'État fixe par mesure de sécurité des interdictions de survol des prisons et des hôpitaux. Toutefois, si un média par exemple a besoin de prises de vues d'un bâtiment objet d'une interdiction de survol, il est nécessaire de prévoir des dérogations. La personne qui se prononcera sur la dérogation sera celle désignée par la direction de l'établissement protégé. De plus, dans un secteur soumis au droit fédéral (alentours d'un aéroport), l'autorisation de l'exploitant de l'aéroport est requise.

Article 9

L'article 9 permet aux autorités ou aux personnes concernées de prendre possession d'un drone qui viole une interdiction de survol et dont le pilote ne peut être identifié sur le champ. Les alinéas 2 et 3 modalisent la capture du drone et les conditions de restitution.

Article 11

L'article 11 instaure la procédure ordinaire de recours, au département d'abord puis au Tribunal cantonal.

Article 12

L'article 12 est la base légale matérielle qui permettra au Conseil d'État d'adopter un tarif des frais et émoluments pour les prestations étatiques effectuées en vertu de la loi sur les drones.

Article 13

L'article 13 est la disposition usuelle en matière de contravention.

Article 14

L'article 14 traite de la confiscation pénale (qui se distingue de la capture prévue à l'article 9) et renvoie au code de procédure pénale applicable. C'est la disposition ordinairement utilisée. On la retrouve dans la loi de santé, la loi sur la taxe des chiens, la législation sur la protection de la faune, etc.

Article 16

L'article 16 est la clause usuelle de promulgation et d'entrée en vigueur. Le Conseil d'État souhaiterait mettre en œuvre la loi au 1^{er} janvier 2021, en s'alignant sur l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral.

7. CONSULTATION

Le projet qui vous est soumis a été mis en consultation, au printemps 2020, auprès des communes neuchâteloises, de la Conférence des directeurs communaux « sécurité » (CDC), des exploitants d'aéroports et d'aérodromes du canton, des clubs d'aéromodélisme et de RHNe. Le projet a été bien accueilli et aucun préavis négatif n'a été émis. La plupart des remarques formulées ont pu être intégrées au projet. La CDC « sécurité » demande que les communes ne soient pas surchargées administrativement. Le projet répond à ce souhait. Seules deux communes ont expressément demandé à disposer de plus de compétences, en raison de leur connaissance des circonstances locales (à ce sujet, cf supra ch. 5). Les clubs d'aéromodélisme ont émis le souhait de distinguer drones et modèles réduits. Le Canton n'est toutefois pas compétent : seule la Confédération pourra adopter des règles à ce sujet.

8. INCIDENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL, SUR LES COMMUNES ET SUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Le projet n'a pas d'incidences financières. Le département de la justice, de la sécurité et de la culture sera vraisemblablement désigné comme compétent. Ses services, notamment de police, assumeront les tâches prévues par le projet. Les communes pourront à l'avenir solliciter des mesures de protection et seront consultées préalablement. Ces tâches n'auront pas d'impact significatif sur leur organisation. La réforme de l'État n'est pas concernée par ce projet.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL ET RÉFÉRENDUM

L'adoption de la loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 OGC). La loi est soumise au référendum populaire facultatif (art. 42 al. 1 let. a Cst. NE).

10. CONCLUSION

Soucieux de protéger les personnes et les biens, le Conseil d'État présente un projet qui, dans le mince espace qui est ici laissé aux cantons, se veut pragmatique et concret. Conscient que la législation supérieure sera modifiée à l'avenir, le Conseil d'État a souhaité vous présenter un projet de loi-cadre, limité aux principes qui soit facilement évolutif. C'est dans ce contexte étroit que le Conseil d'État vous invite à adopter le projet ci-dessous.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 septembre 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi sur les drones (LDro)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la Loi fédérale sur l'aviation (LA), du 21 décembre 1948 ;
vu l'Ordonnance sur l'aviation (OSAv), du 14 novembre 1973 ;
vu l'Ordonnance du DETEC sur les aéronefs de catégories spéciales (OACS), du
24 novembre 1994 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 28 septembre 2020,
décrète :

But	Article premier Dans les limites définies par la délégation du droit fédéral sur l'aviation, la loi a pour but d'assurer la protection des personnes, des animaux et des biens au sol ainsi que la sécurité publique en matière de drones.
Champ d'application	Art. 2 ¹ La loi s'applique aux drones, à leur pilote et à leur détenteur. ² La législation sur la police neuchâteloise et l'usage de drone par les services de secours et de défense contre l'incendie sont réservés.
Définition	Art. 3 Au sens de la présente loi, un drone est un aéronef sans occupant-e qui n'est pas soumis à une autorisation fédérale.
Conseil d'État	Art. 4 ¹ Le Conseil d'État exerce la haute surveillance en matière de drones. ² Il est compétent pour adopter les mesures de protection et de sécurité publique et la réglementation d'exécution. ³ Il désigne le département compétent ainsi que les autres autorités ou personnes, habilitées à rendre des décisions en matière de drones.
Mesures de protection et de sécurité publique	Art. 5 ¹ Le Conseil d'État est compétent pour : a) prononcer des interdictions, permanentes ou temporaires, de survol par des drones de périmètres déterminés ; b) réserver des couloirs de survol pour certains types de drones ; c) adopter toute autre mesure nécessaire à garantir la sécurité des personnes et des biens au sol et la sécurité publique. ² Les mesures permanentes adoptées par le Conseil d'État figurent dans le règlement d'exécution et sont reproduites cas échéant graphiquement sur une carte accessible au public, avec les limitations issues du droit fédéral. ³ Les mesures temporaires sont adoptées par voie d'arrêté du Conseil d'État qui fixe notamment la nature et la durée de l'interdiction.
Procédure d'adoption	Art. 6 ¹ Le Conseil d'État adopte, sur préavis du département compétent, les mesures de protection et de sécurité publique, d'office ou sur requête d'une commune ou d'un tiers ou d'une tierce.

	<p>²Le-la requérant-e d'une mesure adresse sa demande par écrit au département compétent.</p> <p>³Le département sollicite l'avis des communes et des tiers concernés lorsqu'ils ne sont pas à l'origine de la demande.</p>
Refus	<p>Art. 7 Si le département refuse une requête de mesure de protection ou de sécurité publique, il rend une décision brièvement motivée.</p>
Dérogations à une mesure cantonale	<p>Art. 8 ¹À condition que la sécurité des personnes et des biens et la sécurité publique demeurent garanties, les autorités ou personnes désignées par le Conseil d'État peuvent prononcer des dérogations aux mesures cantonales en vigueur.</p> <p>²Les dérogations peuvent être assorties de charges ou de conditions.</p> <p>³L'admission ou le refus d'une dérogation fait l'objet d'une décision.</p> <p>⁴Les compétences de l'exploitant-e d'un aérodrome sont réservées.</p>
Capture de sécurité	<p>Art. 9 ¹Si l'intérêt public le justifie et dans la mesure où l'identité du ou de la pilote n'a pas pu être déterminée sur le champ, les autorités ou personnes désignées par le Conseil d'État peuvent capturer un drone qui viole une interdiction de survol.</p> <p>²La capture fait l'objet d'un procès-verbal qui en relate la date, l'heure et le lieu ainsi que le drone capturé.</p> <p>³Le drone est restitué sur demande de l'intéressé-e, moyennant remboursement des frais de capture.</p>
Obligations du pilote	<p>Art. 10 Le-la pilote d'un drone exploite son aéronef dans le respect du droit et s'abstient de déranger les personnes et d'effrayer les animaux.</p>
Recours	<p>Art. 11 ¹Les décisions des entités et personnes désignées par le Conseil d'État peuvent faire l'objet d'un recours au département compétent.</p> <p>²Celles du département compétent peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.</p> <p>³La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) est applicable.</p>
Frais et émoluments	<p>Art. 12 ¹Le département ainsi que les autorités et personnes désignées par le Conseil d'État peuvent prélever des frais ou émoluments pour les prestations exécutées en vertu de la loi.</p> <p>²Le Conseil d'État fixe le montant des frais et émoluments.</p>
Contravention	<p>Art. 13 ¹À moins qu'elles ne soient réprimées par la législation fédérale ou par d'autres textes de droit cantonal, les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont punies de l'amende d'un montant maximum de 40.000 francs.</p> <p>²La tentative et la complicité sont punissables.</p>
Confiscation pénale	<p>Art. 14 ¹La confiscation d'un drone ayant servi ou devant servir à commettre une infraction, ou qui en est le produit est régie par la procédure pénale suisse.</p> <p>²En cas de vente, le produit des biens confisqués est versé à l'État.</p>

Communication
des décisions
pénales

Art. 15 ¹Toute décision prise par une autorité pénale du canton en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doit être communiquée au département.

²Si le département le demande, le dossier doit lui être soumis.

Promulgation et
entrée en vigueur

Art. 16 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,