

Concerne :
Consultation arrêté 3 décembre 2020
sur utilisation de l'espace par les drones

DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AVIATION CIVILE
Monsieur Jean-Christophe BRAUN
Chef de la mission du ciel unique européen et de
la réglementation de la navigation aérienne
50 rue Henry FARMAN
75720 Paris cedex 15

Monsieur Jean-Christophe BRAUN, Chef de la mission du ciel unique européen et de la réglementation de la navigation aérienne,

Je me permets de m'adresser à vous, au titre de la **Fédération Professionnelle du Drone Civil**, suite à la consultation relative à la modification de l'arrêté du 3 décembre 2020 sur l'utilisation de l'espace par les drones.

La Fédération des Professionnels du Drone Civil (FPDC) a été destinataire de votre note datée du 29 juin 2023 portant consultation sur la modification de l'arrêté du 3 décembre 2020 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs sans équipage à bord.

La FPDC a bien pris acte des objectifs de la révision de l'arrêté exposés dans votre note et souhaite se saisir de ce projet de modification pour porter à votre connaissance les difficultés rencontrées par la profession dans l'obtention d'autorisations de survol pour certaines agglomérations, à Paris notamment.

Vous soulignez à juste titre que les évolutions d'aéronefs sans équipage à bord en espace public en agglomération sont soumises à des déclarations aux préfets qui peuvent faire l'objet de restrictions ou d'interdictions. C'est l'objet de l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020.

Sans préjudice de la prérogative de la puissance publique d'interdire le survol de certaines zones du territoire français et d'en refuser les demandes de dérogations, la FPDC propose une révision de l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020 afin de remédier à un sentiment d'arbitraire auquel sont exposés les acteurs de la profession lorsqu'ils se voient refuser, sans plus d'explications, des autorisations de survol dans certaines agglomérations.

Forte de l'expérience et des témoignages de ses adhérents, la FPDC est en mesure de dresser un état des lieux du régime de dérogations aux interdictions de survol par drone en zone peuplée (I) et de proposer une modification de l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020 qui offrirait une plus grande sécurité juridique à la profession (II).

I. État des lieux du régime de dérogations aux interdictions de survol par drone en zone peuplée

A. Rappel des dispositions législatives et réglementaires pertinentes

Pour rappel, l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020 est rédigé en ces termes :

« Dispositions générales relatives aux exploitations de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord autres que celles relevant de la catégorie ouverte ou que celles pratiquées au sein d'associations d'aéromodélisme.

1° Les vols effectués en zone peuplée sont soumis à une déclaration préalable auprès du préfet territorialement compétent pouvant donner lieu à une interdiction ou une restriction de vol. La déclaration est effectuée par les exploitants avec un préavis de cinq jours ouvrables par voie électronique sur le portail internet mis en place à cet effet par le ministre chargé de l'aviation civile, ou au moyen du formulaire CERFA n° 15476 intitulé « déclaration préalable au vol en zone peuplée d'un aéronef circulant sans personne à bord » disponible auprès du ministre chargé de l'aviation civile (direction générale de l'aviation civile) sur le site www.ecologie.gouv.fr et publié sur le site www.service-public-pro.fr. »

L'article L.6211-4 du code des transports dispose également que :

« Le survol de certaines zones du territoire français peut être interdit pour des raisons d'ordre militaire ou de sécurité publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. L'emplacement et l'étendue des zones interdites sont définis par l'autorité administrative. »

En application de l'article L.6211-4 du code des transports, plusieurs zones du territoire français ont fait l'objet d'une interdiction de survol par arrêté. Ces arrêtés prévoient également des régimes dérogatoires aux interdictions de survol.

C'est le cas pour la zone LP-P 23 Paris, qui intéresse particulièrement la FPDC, dans la mesure où cette zone fait l'objet d'un contentieux important depuis plus de deux ans.

B. Les difficultés rencontrées par les professionnels du drone dans l'obtention de dérogations aux interdictions de survol, le cas de la zone LF-P 23 Paris

- a) Le mécanisme de demande de dérogations à l'interdiction de survol de la zone LF-P 23 Paris

L'arrêté du 21 février 2018 portant création d'une zone interdite, identifiée LF-P 23 Paris (Paris), dans la région d'information de vol de Paris interdit, sauf exceptions, le survol de Paris par tout aéronef pour des besoins de sûreté aérienne.

Parmi les exceptions figurent les exploitants d'aéronefs « ayant déposé une demande de pénétration de la LF-P 23 Paris à la préfecture de Police de Paris au moins cinq jours ouvrables avant la date du vol et ayant obtenus une autorisation formelle ».

Pour ce faire, le professionnel du drone doit remplir le formulaire CERFA n°15476 et y joindre plusieurs documents justificatifs :

- ▮ Lettre de mission et/ou devis du client final sollicitant une prestation commerciale par drone ;
- ▮ Certificat d'aptitude théorique aux fonctions de télépilote et attestation de suivi de formation ou attestation d'aptitude de télépilote ;
- ▮ Plan du survol de la zone pour laquelle l'autorisation est demandée ;

- ▮ Extrait du registre des aéronefs civils circulant sans personne à bord pour chacun des drones utilisés (mentionnant le n° du dispositif de signalement électronique des appareils de + de 800g) ;
- ▮ Numéro(s) de série de(s) aéronef(s) que le télépilote souhaite utiliser pour la mission ;
- ▮ Accusé réception de la déclaration d'activité d'un exploitant d'aéronefs télépilotes à la DGAC ;
- ▮ Attestation d'assurance responsabilité civile de télépilotage de drones à usage professionnel.

Si ces formalités sont remplies, le professionnel du drone peut légitimement s'attendre à obtenir une dérogation à l'interdiction de survol ou, en cas de refus, obtenir une explication sur les raisons du refus.

- b) Le changement brutal de politique de la préfecture de police de Paris en matière d'attribution de dérogations à l'interdiction de survol de la zone LF-P 23 Paris

Jusqu'en janvier 2021, les demandes de dérogation à l'interdiction de survol de la zone LF-P 23 Paris étaient quasi-systématiquement acceptées par la préfecture de police de Paris.

Cependant, à partir de cette date, la préfecture de police de Paris a opéré un changement radical dans sa politique d'attribution de dérogations.

Désormais, la quasi-totalité des demandes de dérogations à l'interdiction de survol adressées par les professionnels du drone sont refusées par la préfecture de police de Paris.

Ce changement de politique a pris de court les professionnels du drone qui avaient l'habitude de travailler à Paris pour de nombreux clients finaux désireux d'avoir recours à la captation aérienne de lieux de Paris (ex. production cinématographique et documentaire, captation d'évènements sportifs ou artistiques, publicité commerciale, etc.).

Outre la perte économique sèche pour les professionnels du drone, cette nouvelle politique de la préfecture de police de Paris a créé une situation d'incertitude juridique. En effet, si les refus d'accorder des dérogations étaient quasi-systématiques, de rares exceptions ont été constatées.

Or, rien ne permet de distinguer objectivement les demandes de dérogations qui ont été refusées de celles qui ont été exceptionnellement accordées. Il s'agissait de demandes pour des prestations similaires, répondant aux mêmes caractéristiques techniques, requérant les mêmes compétences du télépilote et pour des captations dans des lieux identiques (voir tableau *infra*).

Compte tenu de ces rares exceptions, les professionnels du drone ont donc continué à solliciter des dérogations auprès de la préfecture de police de Paris sans toutefois avoir la certitude de les obtenir.

- c) Une politique de refus vectrice d'incertitudes juridiques en raison du maintien d'exceptions inexplicables et d'une motivation insuffisante des décisions de la préfecture de police de Paris

En 2021, lorsque la préfecture de police de Paris refusait d'accorder des dérogations, elle se limitait à indiquer à chaque demandeur qu'aucune dérogation ne pouvait être accordée dès lors que la zone LF-P 23 Paris était une zone interdite au survol d'aéronefs. Cette explication est fallacieuse puisque la FPDC sait par ses adhérents que des dérogations étaient exceptionnellement accordées.

Puis, à la suite d'un recours introduit par un professionnel du drone, le tribunal administratif de Paris a enjoint à la préfecture de police de Paris à motiver ses décisions de refus de dérogation en fait, ceci afin de permettre aux professionnels du drone de comprendre les raisons pour lesquels un tel refus a été prononcé (Tribunal administratif de Paris, ordonnance du 7 mai 2023, n°211722)

Depuis le jugement du 7 mars 2023, la politique de la préfecture de police de Paris n'a pas sensiblement évolué en matière de refus de dérogations. En revanche, les décisions de refus sont désormais motivées succinctement par « *la forte densité urbaine sur le secteur du survol, les risques accidentogènes en cas de chute du drone ou d'une prise de contrôle de ce dernier par un tiers malveillant ainsi que l'absence d'un but particulier d'intérêt général à la demande* ».

Encore une fois, cette explication pourrait être cohérente si la préfecture de police de Paris refusait toutes les demandes de dérogation pour des survols au-dessus de Paris en vue d'une prestation commerciale de captation vidéo.

Or ce n'est pas le cas, pour des demandes similaires – même zone de survol, même caractéristiques des appareils, même compétences du télé-pilote, même nature de la prestation commerciale –, la préfecture de police de Paris accordera tantôt une dérogation tandis que pour d'autres demandes elle opposera un refus catégorique sans plus d'explications que les considérations abstraites précitées.

La FPDC fournit ci-après une liste non-exhaustive des demandes de dérogations à l'interdiction de survol pour des captations vidéo qui ont été refusées par la préfecture de police de Paris ainsi que celles qui ont été exceptionnellement accordées pour illustrer cette inconstance entre 2021 et 2023 :

La FPDC précise que si les survols pour des captations « commerciales » sont généralement refusées, en revanche, les mêmes types de survols pour des captations dites « techniques » (ex. inspection de bâtiments en travaux) sont bien plus souvent autorisées alors que les conditions tenant à la zone du survol mais aussi aux appareils utilisés et aux compétences des télépilotes sont exactement les mêmes et soumises aux mêmes risques.

- d) Une situation juridique enlisée et un sentiment d'arbitraire persistant

De nouveaux recours contentieux ont été introduits contre les décisions de refus de dérogation, sans succès à ce stade. Le juge administratif considère en effet que c'est au professionnel du drone de justifier qu'il n'y a pas de risque accidentogène par chute ou par prise de contrôle par tiers malveillant, ceci alors que le demandeur à la dérogation fournit déjà aux préfetures toute la documentation nécessaire pour justifier de ses compétences et du parfait contrôle des risques pour la captation demandée.

Au surplus, la préfeture de police de Paris n'exige aucun document ou justificatif supplémentaire qui permettrait éventuellement de prévenir les risques qu'elle expose dans ses décisions de refus et ainsi avoir de meilleures garanties dans l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de survol.

Cette situation ne saurait être satisfaisante pour la profession en ce qu'elle introduit une forme d'arbitraire dans le mécanisme d'attribution de dérogations par la préfeture de police de Paris, arbitraire qui porte nécessairement atteinte aux principes d'égalité devant la loi, de sécurité juridique et de confiance légitime.

C'est dans ce contexte que la FPDC propose de se saisir du projet de modification de l'arrêté du 3 décembre 2020 pour réintroduire de la sécurité juridique et rompre avec le sentiment d'arbitraire au bénéfice de la profession.

II. Proposition de modification de l'arrêté du 3 décembre 2020 pour une plus grande sécurité juridique dans le mécanisme d'attribution de dérogations aux interdictions de survol en zone peuplée

A. Exposé des motifs de la modification de l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020

Sans remettre en cause la possibilité pour les préfetures et les préfetures de police de refuser d'accorder des dérogations aux interdictions de survol de certaines zones du territoire français, l'objectif serait d'offrir une meilleure lisibilité des raisons d'un refus et éviter le sentiment d'arbitraire qui pèse sur les professionnels du drone.

Pour ce faire, la FPDC propose d'inscrire dans la réglementation une obligation pour la puissance publique de motiver de façon précise les raisons d'un refus de dérogation à une interdiction de survol, au-delà des considérations générales et abstraites d'un risque pour la sécurité publique.

Cette motivation pourrait impliquer la nécessité de démontrer un risque réel au regard des circonstances de l'espèce et de conclure à l'accord ou au refus d'une dérogation par une mise en balance avec les garanties de sécurité fournies par le demandeur.

La FPDC voit ainsi l'intérêt d'introduire l'exigence d'un examen de proportionnalité transparent que l'on retrouve fréquemment dans les processus de prise de décisions administratives individuelles.

B. Proposition de modification de l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020 en vue d'introduire l'obligation d'un examen de proportionnalité

La FPDC estime qu'une modification de l'article 6 de l'arrêté du 3 décembre 2020 (ou la création d'un « article 6 bis ») introduisant une obligation d'examen de proportionnalité pour les décisions tenant à l'attribution d'une dérogation à une interdiction de survol permettrait de garantir une plus grande sécurité juridique pour les demandeurs de dérogations et de remédier au sentiment d'arbitraire qui existe actuellement.

La FPDC propose de compléter l'article 6 de la manière suivante :

« Les vols effectués en zone peuplée sont soumis à une déclaration préalable auprès du préfet territorialement compétent pouvant donner lieu à une interdiction ou une restriction de vol pour des raisons d'ordre militaire ou de sécurité publique dument appréciées au regard des circonstances de l'espèce et des garanties de sécurité fournies par l'exploitant »

L'introduction de cette précision obligerait les préfetures à effectuer un véritable examen de la demande de dérogation et à ne pas s'abriter derrière un hypothétique risque pour la sécurité publique pour justifier un refus.

Le cas échéant, si le professionnel du drone souhaitait contester le refus de dérogation, les raisons circonstanciées du refus pourraient alors faire l'objet d'un véritable contrôle de proportionnalité devant le juge administratif.

La FPDC demeure bien sûre ouverte à toute autre proposition de rédaction ou d'adaptation législative et réglementaire qui irait dans ce sens. Elle réaffirme que cette demande est celle de l'ensemble d'une profession fragilisée par une politique qui affecte particulièrement une agglomération qui concentre une partie significative de leur activité économique et qui apparait pourtant comme une vitrine du rayonnement français à l'international.

Je vous remercie pour l'attention que vous voudrez bien porter à ce courrier et je vous adresse, Monsieur le Directeur, mes respectueuses salutations.

Philippe BOYADJIS
Président Fédération Professionnelle du Drone Civil (FPDC)
Vice-Président Joint European Drone Associations (JEDA)