

## LE SURVOL DE LA COMMUNE PAR DES DRONES

Le survol du territoire communal par des drones peut parfois poser question. Cette problématique doit être analysée sous plusieurs angles : tout d'abord celui de l'intervention communale au regard de la police administrative générale et spéciale et ensuite celui de la vie privée, du droit à l'image et du droit d'auteur.

Ambre VASSART  
/ Conseiller



Isabelle DUGAILLIEZ  
/ Conseiller



### La législation applicable aux drones, une police administrative spéciale

Depuis le 15 avril 2016, une nouvelle législation régit l'exploitation des drones sur le territoire belge. Les législations contraignantes qui existaient en matière d'aéronefs visaient les drones à usage privé. À la suite de l'engouement collectif que nous avons connu ces dernières années pour l'usage de drones récréatifs, le législateur a dès lors adopté un arrêté royal le 10 avril 2016 relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge.

La législation distingue plusieurs types de situations.

Tout d'abord, les aéromodèles. Il s'agit là d'aéronefs télépilotés utilisés exclusivement à des fins sportives et récréatives. Ces derniers sont tolérés et leur usage est libre moyennant le respect de certains critères :

- 1° ils sont utilisés dans un but exclusivement récréatif ;
- 2° ils volent à une hauteur au-dessus du sol n'excédant pas 10 m ;
- 3° ils sont utilisés, à des fins personnelles, en dehors de tout espace public ;
- 4° ils ne volent pas dans un rayon de 3 km autour des aéroports ou des aérodromes civils et militaires ;

5° ils ne volent pas au-dessus des complexes industriels, des prisons, du terminal LNG de Zeebrugge, des installations nucléaires, ou d'un rassemblement de personnes en plein air ;

6° l'utilisateur veille à ne pas compromettre la sécurité des autres aéronefs ou des personnes et des biens au sol ;

7° l'utilisateur respecte les dispositions de la législation applicable en matière de vie privée.

Viennent ensuite les aéronefs télépilotés dont l'abréviation est RPA. Ces derniers doivent être distingués en deux catégories. Les RPA dont la masse n'excède pas 5 kg pourront être utilisés par toute personne âgée d'au moins 16 ans, à condition d'avoir suivi une formation et d'avoir effectué une démonstration pratique permettant l'obtention de celle-ci. Ces drones doivent rester en contact visuel permanent avec leur télépilote (détenteur de l'attestation) et ne peuvent excéder une hauteur de vol de 45 mètres. Par ailleurs, ces drones ne peuvent voler que dans le but d'activités de photographie aérienne, d'arpentage ou d'observation et lors de vol ne présentant qu'un risque faible pour la sécurité des autres aéronefs et des personnes et biens au sol (classe 2 dans l'arrêté royal).

Et pour terminer, les RPA ou drones d'une masse de maximum 150 kg. Ils sont utilisés dans des activités susceptibles de présenter un risque accru ou modéré pour la sécurité aérienne et/ou les personnes et les biens au sol car son vol est effectué au-dessus d'une zone où la sécurité des tiers au sol est susceptible d'être compromise en cas d'urgence ou fait courir un risque important, en raison de sa nature particulière et de l'environnement local dans lequel il a lieu (classe 1 dans l'arrêté royal).

Ces drones ne peuvent être pilotés que par des personnes âgées de 18 ans et à l'issue de l'obtention d'une licence spécifique délivrée suite à la réussite d'un examen. L'arrêté royal prévoit encore une série de règles applicables au vol des aéronefs télépilotés (RPA), ainsi qu'une série de dispositions liées à l'obtention des attestations et licences, règles d'exploitation, enregistrement des aéronefs, etc.

La DGTA, à savoir la Direction générale du transport aérien auprès du SPF Mobilité, délivre des autorisations (ou licences) dans certains cas présentant un risque pour la sécurité, et ce après que l'exploitant ait réalisé une analyse détaillée des risques conformément à ce que prévoit la loi. La DGTA est également compétente pour vérifier l'application correcte de la loi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Pour plus de renseignements et de détails sur la législation, consulter : [http://mobilit.belgium.be/fr/transport\\_aerien/drones](http://mobilit.belgium.be/fr/transport_aerien/drones).

## Intervention communale sur base de la police administrative générale

L'existence de législations spécifiques dans une matière (une police administrative spéciale en d'autres termes) empêche la commune d'intervenir sur la base de ses compétences de police administrative générale consacrée par l'article 135 par. 2 de la Nouvelle loi communale, et ce dès que les législations spécifiques constituent un corps de règles suffisamment détaillées.

Ce n'est que lorsque la police administrative spéciale concernée ne règle pas à suffisance la question de la menace à l'ordre public, qui se pose dans un cas d'espèce, que la commune recouvre en quelque sorte un droit d'agir pour protéger ses citoyens.

En l'espèce, la réglementation sur le survol du territoire belge étant déjà bien détaillée, le champ d'action de la commune reste extrêmement réduit. Une commune ne pourrait donc pas interdire le survol de son territoire par des drones, ni même soumettre les drones à des conditions techniques<sup>2</sup>. Tout au plus, la commune peut se réserver le droit d'être informée de l'utilisation des drones sur son territoire, et ce en vue de réagir en cas de danger et de prendre des mesures ponctuelles et proportionnées si le besoin s'en fait sentir.

### Quid en cas de danger ?

On l'a précisé, ce n'est que lorsque la police administrative spéciale concernée ne règle pas à suffisance la question de la menace à l'ordre public que la commune recouvre son droit d'action.

Dès lors, si, sur le territoire communal, l'utilisation d'un drone présente un réel danger pour la sécurité du public ou des citoyens, le bourgmestre pourra intervenir sur le champ par le

biais d'un arrêté, afin d'exiger que le drone soit maintenu au sol.

De même, des mesures peuvent être prévues lors d'événements rassemblant beaucoup de personnes, et ce pour garantir la sécurité mais aussi la tranquillité des individus. Sur ce dernier point, l'on pourrait supposer, par exemple, le cas d'une manifestation lors de laquelle un nombre important de drones est utilisé, provoquant des désagréments sonores tels qu'il serait justifié de faire cesser leur utilisation après une certaine heure de la nuit pour la tranquillité des riverains. Le bourgmestre peut toujours rappeler aux organisateurs qu'il existe une série de règles prévues pour l'utilisation des drones et renvoyer ces derniers vers le SPF mobilité afin qu'ils se mettent en ordre si nécessaire.



### La loi sur les caméras de surveillance

Le drone capable de filmer des images peut être purement récréatif. Dans ce cas, il n'a pas pour but la surveillance d'un événement ou de lieux et peut être utilisé pour filmer des images, dans le respect néanmoins des principes applicables au droit à l'image et à la vie privée développés ci-après.

Dans sa version de surveillance, par contre, le drone est considéré comme une caméra de surveillance mobile. Le régime juridique des caméras mobiles a été remanié par le législateur en 2017. Ainsi, alors que par le passé, les caméras mobiles ne pouvaient

être utilisées que par la police dans le cadre de grands événements, il est désormais prévu une possibilité d'utilisation à des fins spécifiques par ou pour les communes.

Dans les lieux fermés, il n'existe que trois cas de figure pour lesquels l'utilisation d'une caméra mobile est envisageable. Il s'agit de l'utilisation de caméras de surveillance mobiles :

- dans le cadre de l'article 142 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. Cette possibilité est offerte dans les aéroports, les gares internationales, les sites nucléaires, les domaines militaires, dans les institutions internationales ou ambassades déterminées par le Roi, dans les facilités portuaires ISPS et dans les établissements SEVESO<sup>3</sup> ;
- dans un lieu fermé, ou des parties de ce lieu fermé, où personne n'est supposé être présent. « Il s'agit par exemple de la surveillance d'un site commercial pendant la nuit, ou de la surveillance des parties inoccupées d'un site industriel. Cette surveillance au moyen de caméras de surveillance mobiles pourra être confiée à des agents de gardiennage, qui agissent sous l'autorité du responsable du traitement. »<sup>4</sup>
- par une personne physique, à des fins personnelles ou domestiques, dans un lieu fermé non accessible au public. « Cela vise l'utilisation de caméras de surveillance mobiles par un particulier, dans sa propriété privée, plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'une grande propriété dont l'étendue du terrain peut justifier d'utiliser des caméras de surveillance mobiles pour en assurer le contrôle. L'on peut imaginer, par exemple, un château et les terrains qui l'entourent, dont le propriétaire voudrait éviter de placer des

<sup>2</sup> Voyez aussi la circulaire relative à l'utilisation des drones lors de grands événements : [https://centredecrise.be/sites/default/files/20170728\\_circulaire\\_drones\\_grands\\_evenements\\_fr\\_1.pdf](https://centredecrise.be/sites/default/files/20170728_circulaire_drones_grands_evenements_fr_1.pdf).

<sup>3</sup> Article 137, loi du 2.10.2017 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B., 31.10.2017.

<sup>4</sup> Doc. Parl. Chambre, n°2855, 4.1.2018, p. 83.

caméras de surveillance fixes, préférant assurer la surveillance au moyen de caméras de surveillance mobiles pouvant se déplacer sur toute la superficie de son terrain. L'on peut penser aussi à un amateur de chevaux, qui, suite aux faits récents de maltraitance de chevaux, souhaite surveiller ses chevaux au moyen de caméras montées sur des drones »<sup>5</sup>.

À l'exception de ce dernier cas, à savoir celui de l'utilisation pour une surveillance purement privée, le responsable du traitement notifie la décision d'utiliser des caméras de surveillance mobiles aux services de police et appose à l'entrée du lieu, un pictogramme signalant l'existence d'une surveillance par caméra.

## Le survol des drones doit être analysé sous plusieurs angles juridiques...

Dans les lieux fermés, le visionnage des images en temps réel n'est admis que dans le but de permettre une intervention immédiate en cas d'infraction, de dommage, d'incivilité ou d'atteinte à l'ordre public.

Dans les lieux ouverts, les caméras de surveillance mobiles ne peuvent être utilisées qu'en vue de la reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation par ou pour le compte des autorités communales. Le législateur fait une allusion très claire au contrôle du stationnement par les communes par le biais de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ; il semble

ne viser donc que le contrôle du stationnement dans son ensemble (SAC et payant)<sup>6</sup>. L'utilisation des caméras de surveillance mobiles, en vue du respect de ce type de règlement de police, ne peut être confiée qu'aux agents constatateurs communaux compétents au sens de cette même loi sur les SAC ou à la police.

Tout comme en matière de caméras fixes, le visionnage des images en temps réel dans les lieux ouverts est admis sous le contrôle des services de police et dans le but de permettre aux services compétents d'intervenir immédiatement en cas d'infraction, de dommage, d'incivilité ou d'atteinte à l'ordre public, et de guider au mieux ces services dans leur intervention.

Les services de police peuvent bien évidemment avoir recours à des caméras mobiles de manière visible (et dans certains cas de manière non visible à certaines conditions) dans le cadre de leurs missions.

### Droit au respect de la vie privée

Les photographies qui sont prises au moyen d'un drone doivent respecter les dispositions légales relatives à la vie privée, comme toutes les autres photographies.

La loi du 30 juillet 2018<sup>7</sup> relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le règlement général sur la protection des données<sup>8</sup>, plus connu sous l'acronyme RGPD, constituent les bases légales applicables en la matière.

Les données à caractère personnel visent *toute information se rapportant à une personne physique identifiée*

*ou identifiable et est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale (art. 4 RGPD).*

Il n'est pas exclu que le fait de prendre des photographies au moyen d'un drone entre dans le champ d'application de cette législation. Ce sera le cas si la photographie porte sur des éléments permettant l'identification directe ou indirecte de la personne concernée (plaque d'immatriculation, nom sur une boîte aux lettres, etc.), peu importe que la photographie soit prise au moyen d'un drone.

Dans cette hypothèse, il faut que l'une des sources de licéité prévues par le RGPD, en son article 6, soit rencontrée afin de procéder au traitement<sup>9</sup> de données à caractère personnel. Ces sources de licéité sont le consentement de la personne, le fait que le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat ou au respect d'une obligation légale ou encore à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou enfin aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement.

Alors, les données à caractère personnel doivent être traitées conformément au prescrit de l'article 5 du RGPD, à savoir loyalement et licitement, mais aussi collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Les données doivent

<sup>5</sup> Doc. Parl. Chambre, n°2855, 4.1.2018, p. 84.

<sup>6</sup> Doc. Parl. Chambre, n°2855, 4.1.2018, p. 80.

<sup>7</sup> L. 30.7.2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (M.B. 5.9.2018).

<sup>8</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1-88.

<sup>9</sup> Le RGPD définit le traitement comme étant toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction (art. 4).

être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, exactes et, si nécessaire, tenues à jour et enfin, conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

En l'absence d'éléments rendant possible l'identification directe ou indirecte de la personne concernée, la prise de photographies au moyen d'un drone ne nous semble pas poser de problème au regard du droit au respect de la vie privée ni être soumise à une quelconque formalité.

### Droit à l'image

Les photographies qui sont prises au moyen d'un drone doivent respecter les principes légaux relatifs au droit à l'image, comme toutes les autres photographies.

Il n'existe aucune base légale relative au droit à l'image dans le droit belge<sup>10</sup>. Il n'a pourtant jamais été remis en cause. Les cours et tribunaux ont développé, dans notre pays, la protection du droit à l'image dès le XIX<sup>e</sup> siècle.

La personne qui figure sur une photographie jouit d'un droit sur son image. Cependant, toute figuration sur une photographie n'est pas visée. Il faut que la personne soit reconnaissable par un tiers pour qu'elle puisse invoquer son droit à l'image. Cela peut trouver à s'appliquer en présence d'une photographie représentant une personne prise isolément, mais également pour les photographies de groupe.

L'auteur d'un « portrait » n'a pas le droit de le reproduire ou de le communiquer au public sans l'assentiment de la personne représentée. L'autorisation est nécessaire du vivant de la personne représentée, ainsi que vingt ans après son décès<sup>11</sup>.



<sup>10</sup> M. ISGOUR et B. VINÇOTTE, Le Droit à l'Image, Création Information Communication, Larcier, Bruxelles, 1998, p. 11.

<sup>11</sup> Art. XI.174 du Code de droit économique, M.B. du 29.3.2013 : « Ni l'auteur, ni le propriétaire d'un portrait, ni tout autre possesseur ou détenteur d'un portrait n'a le droit de le reproduire ou de le communiquer au public sans l'assentiment de la personne représentée ou celui de ses ayants droit pendant vingt ans à partir de son décès. »

Cependant, il faut considérer qu'il y a, dans certaines hypothèses, un consentement tacite de la personne représentée. Il faut cependant, pour que ce soit le cas, que l'on puisse déduire incontestablement des circonstances que la personne a donné son accord. Cela sera, par exemple, le cas si la personne a posé pour le photographe. Par contre, il nous semble que tel ne sera pas le cas pour une photographie prise par un drone. En effet, dans pareille hypothèse, il est fort probable que la personne ne soit même pas consciente qu'elle a été photographiée.

En ce qui concerne les enfants mineurs d'âge, l'autorisation expresse des parents ou des tuteurs est nécessaire pour que l'enfant puisse être photographié et son portrait diffusé. Par ailleurs, une fois que l'enfant a atteint l'âge de raison, son consentement devra être donné parallèlement à celui de ses parents.

Dès lors, si une personne figure sur une photographie prise au moyen d'un drone, son autorisation est requise préalablement à toute publication de ladite photographie.

Se pose aussi la question de savoir si le droit à l'image s'étend aux biens meubles ou immeubles.

En ce qui concerne les biens meubles et immeubles (ou encore les animaux domestiques) visibles de tous, le principe qui prévaut est celui de la liberté de réaliser une photographie de ces biens et d'en publier l'image, sous réserve que l'image de ce bien ne porte pas atteinte au droit au respect de la vie privée de son propriétaire (V. *Supra*), au droit de propriété ou encore aux droits de son auteur (V. *Infra*). La photographie ne peut pas causer de préjudice au propriétaire du bien ou être utilisée dans le but de nuire.

La question des biens visibles moyennant autorisation de leur propriétaire,

parce qu'ils se trouvent à l'intérieur de leur maison par exemple, ne se pose pas en l'espèce. En effet, l'hypothèse d'une photographie réalisée au moyen d'un drone au sein même d'un logement privé nous semble peu probable.

### Droit d'auteur

Les photographies qui sont prises au moyen d'un drone doivent respecter les dispositions légales relatives au droit d'auteur, comme toutes les autres photographies.

Le droit d'auteur précise que l'auteur d'une œuvre est, seul, titulaire des droits patrimoniaux et des droits moraux sur l'œuvre. Dès lors, il est le seul à pouvoir reproduire publiquement une photographie de l'œuvre. Cela signifie qu'il faut, en principe, obtenir l'autorisation de l'auteur ayant réalisé l'œuvre photographiée avant de divulguer cette photographie au public. Ceci ne vaut toutefois que si l'œuvre présente un caractère d'originalité et si elle n'est pas tombée dans le domaine public<sup>12</sup>. L'originalité de l'œuvre est une condition de sa protection. Une œuvre est considérée comme une œuvre originale si elle est marquée de la personnalité de son créateur<sup>13</sup>.

La question de la protection par le droit d'auteur d'un édifice a été le sujet de nombreux débats. À l'heure actuelle, la controverse semble réglée. En effet, auteurs de doctrine et jurisprudence semblent s'accorder pour admettre que le bâtiment est également couvert par le droit d'auteur. Toutefois, tout bâtiment n'est pas protégé par le droit d'auteur. Il est nécessaire, afin de tomber sous la protection du droit d'auteur, que la construction ait un caractère original qui reflète la personnalité de celui qui l'a conçue. La protection de l'architecte est semblable à celle des autres auteurs.

Toutefois, le droit belge a été modifié, en 2016, pour introduire, au sein du droit d'auteur, la **liberté de panorama**. L'exception de panorama est régie par l'article XI.190, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/1<sup>o</sup> du Code de droit économique : « *Lorsque l'œuvre a été licitement divulguée, l'auteur ne peut interdire (...) la reproduction et la communication au public d'œuvres d'art plastique, graphique ou architectural destinées à être placées de façon permanente dans des lieux publics, pour autant qu'il s'agisse de la reproduction ou de la communication de l'œuvre telle qu'elle s'y trouve et que cette reproduction ou communication ne porte pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni ne cause un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur* ».

Cette exception de panorama permet, par toute personne, la reproduction d'œuvres d'art plastique, graphique ou architectural destinées à être placées de façon permanente dans des lieux publics (par exemple, la photographie d'un bâtiment ou d'une œuvre d'art exposée en rue), ainsi que leur communication au public (par exemple, le partage de la photographie sur les réseaux sociaux) pour autant qu'elle ait lieu sans but commercial. Si la photographie prise au moyen d'un drone représente une œuvre et qu'elle répond aux conditions énumérées par le Code de droit économique, elle pourra être communiquée au public sans devoir, au préalable, obtenir l'autorisation de l'auteur.

**... au regard de la police administrative, de la vie privée, du droit à l'image et du droit d'auteur**

<sup>12</sup> En effet, la protection du droit d'auteur n'est pas éternelle, elle est limitée à septante ans après le décès de l'auteur (Art. XI.166 Code de droit économique).

<sup>13</sup> A. BERENBOOM, *Le nouveau droit d'auteur et les droits voisins*, 4<sup>ème</sup> éd., Larcier, Bruxelles, 2008, p. 53. Dans ce sens, Cass. 27.4.1989 qui juge qu'une œuvre est protégée si elle constitue l'expression de l'effort intellectuel de celui qui l'a réalisée (Cass. 27.4.1989, Pas., 1989, p. 908).