



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.134/4
du 2 décembre 2020

advies 68.134/4
van 2 december 2020

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'établissant les zones
géographiques UAS fixes et les
conditions d'accès aux zones
géographiques UAS fixes'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van
vaste geografische UAS-zones
en toegangsvoorwaarden voor
vaste geografische UAS-zones'

Le 7 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'établissant les zones géographiques UAS fixes et les conditions d'accès aux zones géographiques UAS fixes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 décembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 décembre 2020.

*

Op 7 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van vaste geografische UAS-zones en toegangsvoorwaarden voor vaste geografische UAS-zones'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 december 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région.

Le dossier joint à la demande d'avis ne comprend toutefois que les lettres adressées aux Gouvernements de région dans le cadre de cette procédure, lesquelles sont datées, tout comme la demande d'avis, du 21 septembre 2020.

Il revient au demandeur d'avis de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, le visa de l'arrêté royal du 8 novembre 2020 'portant exécution du 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' sera complété par la mention de sa date d'adoption.

2. Le projet d'arrêté ministériel examiné vise à exécuter l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 novembre 2020, qui dispose :

« Le ministre ou son délégué détermine, sur sa propre initiative ou conformément aux dispositions du paragraphe 2 et suivants, les zones géographiques UAS telles que visées à l'article 15 du règlement (UE) 2019/947 ».

Outre ce fondement juridique, l'alinéa 2 mentionne également l'article 5, § 3, alinéa 5, du même arrêté, qui dispose :

« Le ministre ou son délégué décide, sur base de l'avis de la DGTA, de l'opportunité de créer la zone géographique UAS concernée et définit les conditions pour accéder à cette zone ».

Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le projet examiné n'a cependant pas pour objet de mettre en œuvre la procédure de création d'une zone géographique UAS particulière, sur demande d'une autorité publique ou d'une personne morale justifiant d'un intérêt à sa création, telle que prévue aux paragraphes 2 et suivants de la même disposition. Le visa de cet article 5, § 3, alinéa 5, sera dès lors omis.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'alinéa 1^{er} sera omis, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 novembre 2020, que le projet à l'examen exécute, comportant déjà une disposition similaire.

2. Parmi les différents types de zones géographiques UAS définies par le projet ¹, plusieurs sont identifiées en recourant à des abréviations (CTR, TMA, CTA, HTA, LFA, TRA, TSA, RMZ), dont la signification n'est précisée que dans les intitulés des sections qui les concernent.

Les intitulés des subdivisions du dispositif d'un arrêté étant dépourvus de portée normative, il convient de compléter l'énumération figurant à l'alinéa 2 par la définition de ces différentes abréviations.

3. La notion de « système de géorepérage », est utilisée aux articles 29, alinéa 5, 6°, 30, alinéa 4, 7°, et 32, alinéa 3, 4°, du projet. Interrogé sur la nécessité de compléter l'article 1^{er}, alinéa 2, par une définition de ces termes, le fonctionnaire délégué a répondu :

« Le système de géo-repérage est un système qui existe déjà sur certains UAS et qui contrairement au système de géo-vigilance, qui avertit uniquement le pilote, empêche par un contrôle automatique le drone d'aller dans une 'zone interdite'. Cette notion de géo-repérage n'est définie ni dans les règlements (UE) 947/2019, 945/2019 ou 2018/1139 ni dans l'arrêté du 8 novembre 2020. Nous proposons donc d'insérer la définition suivante (inspirée par les dispositions d'une exigence technique de l'annexe au règlement (UE) 2019/945) dans l'article 1^{er}, alinéa 2 du projet sous forme d'un nouveau 9° :

'9° système de géo-repérage : un système restreignant l'accès à certaines zones ou certains volumes de l'espace aérien et qui fournit des informations claires au pilote à distance lorsque cette fonction empêche l'aéronef sans équipage à bord de pénétrer dans ces zones ou volumes de l'espace aérien ;' ».

L'alinéa 2 sera complété en ce sens, en veillant à conserver la cohérence de la numérotation des définitions qui y figurent.

¹ La notion de « zone géographique UAS » est elle-même définie à l'article 2, alinéa 2, 4) du règlement d'exécution (UE) n° 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 'concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord'.

Article 4

Les modalités de publication des zones géographiques UAS sont déterminées à l'article 5, § 5, de l'arrêté royal du 8 novembre 2020, sans que ce dernier prévoie sur ce point de subdélégation de pouvoirs au Ministre.

L'article 4 sera dès lors omis.

Article 36

L'alinéa 1^{er} définit la « zone géographique UAS visant à protéger les institutions publiques situées en Région de Bruxelles-Capitale » de la manière suivante :

« La zone géographique UAS visant à protéger les institutions publiques situées en Région de Bruxelles-Capitale comprend les limites latérales reprises dans l'AIP Belgique-Luxembourg pour la zone EBR-01 et s'étend du niveau du sol jusqu'à une hauteur de quatre mille cinq cents pieds AMSL ».

L'alinéa 2 précise que cette zone géographique UAS est active en permanence.

L'alinéa 3 définit les conditions de survol de cette zone de la manière suivante :

« Le survol d'une institution publique et/ou une zone tampon latérale de cinquante mètres autour de cette institution publique à l'intérieur de la zone géographique UAS visée à l'alinéa premier est soumis à une autorisation de vol préalable de l'institution publique survolée concernée ».

Alors que l'alinéa 1^{er} vise une zone géographique UAS unique visant à protéger l'ensemble des institutions publiques situées en Région de Bruxelles-Capitale, l'alinéa 3 ne concerne que le survol d'une institution publique particulière au sein de cette zone. Interrogé sur cette incohérence, le fonctionnaire délégué a répondu :

« L'article 36 du projet vise effectivement une zone géographique UAS qui couvre toute la Région de Bruxelles-Capitale et dans laquelle certaines institutions publiques doivent être protégées (Parlements, Conseil européen, ambassades...) comme le permet l'article 15 du règlement (UE) 2019/947 et selon la procédure définie dans le cadre de l'article 5 de l'arrêté royal du 8 novembre 2020. L'alinéa 3 de l'article 36 prévoit, lui, une condition d'accès à cette zone géographique UAS : l'exploitant d'UAS qui souhaite exploiter dans cette zone doit obtenir l'autorisation préalable du responsable de l'institution publique en question. Il nous paraît, en effet, impossible vu les besoins et les intérêts divergents de ces différentes institutions de pouvoir prévoir un gestionnaire de zone unique.

À la lumière de ce qui précède, nous proposons de revoir la rédaction de façon suivante :

‘Art. 36. La zone géographique UAS visant à protéger certaines institutions publiques situées en Région de Bruxelles-Capitale est définie par les limites latérales de la zone EBR-01 reprise dans l'AIP Belgique-Luxembourg et s'étend du niveau du sol jusqu'à une hauteur de quatre mille cinq cents pieds AMSL.

Le directeur général définit la liste de ces institutions publiques et tient celle-ci à dispositions conformément aux dispositions de l'article 5, § 5 de l'arrêté royal du 8 novembre 2020 portant exécution du 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.

La zone géographique UAS décrite à l'alinéa premier est active en permanence.

Le survol d'une institution publique et/ou tout vol dans une zone tampon latérale de cinquante mètres autour de cette institution publique située(s) dans la zone géographique UAS visée à l'alinéa premier est soumis à l'obtention d'une autorisation de vol préalable de l'institution publique concernée'.

Concernant la liste des institutions publiques concernées par cette protection, il ne nous paraît pas envisageable de la prévoir dans le cadre du présent arrêté. En effet, vu l'évolution de ces institutions (fréquence de changements, déménagements...), il nous paraît souhaitable que cette liste puisse être facilement modifiée. Celle-ci sera donc défini par le directeur général et publiée conformément aux dispositions de l'article 5, § 5. Cette solution nous paraît établir un bon équilibre en le besoin d'information du public (et une certaine sécurité quant à l'obligation d'obtenir, ou non, une autorisation préalable pour voler au-dessus de telle ou telle institution publique en région bruxelloise) et la flexibilité nécessaire face aux changements pouvant intervenir dans la localisation de ces institutions ».

La disposition sera revue en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het uitwerken van het ontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat evenwel alleen de brieven die in het kader daarvan aan de gewestregeringen zijn gezonden en die, net als de adviesaanvraag, dagtekenen van 21 september 2020.

De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat dat voorafgaand vormvereiste volledig wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het tweede lid moet de verwijzing naar het koninklijk besluit van 8 november 2020 ‘tot uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen’ worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop dat besluit is vastgesteld.

2. Het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 8 november 2020, dat als volgt luidt:

“De minister of zijn gemachtigde stelt op eigen initiatief of overeenkomstig de bepalingen van paragraaf 2 en volgende de geografische UAS-zones vast zoals bedoeld in artikel 15 van verordening (EU) 2019/947.”

Het tweede lid vermeldt naast die rechtsgrond ook artikel 5, § 3, vijfde lid, van hetzelfde besluit, dat als volgt luidt:

“De minister of zijn gemachtigde beslist, op basis van het advies van het DGLV, over de wenselijkheid van de afbakening van de betrokken geografische UAS-zone en stelt de voorwaarden vast om toegang tot deze zone te krijgen.”

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, strekt het voorliggende ontwerp er evenwel niet toe uitvoering te geven aan de procedure inzake de afbakening van een bijzondere geografische UAS-zone op vraag van een overheidsinstantie of een rechtspersoon die zich op een belang kan beroepen voor de afbakening van die zone, zoals bepaald in de paragrafen 2 en volgende van dezelfde bepaling. De verwijzing naar dat artikel 5, § 3, vijfde lid, moet dan ook worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Het eerste lid moet worden weggelaten, aangezien artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 november 2020, waaraan het voorliggende ontwerp uitvoering geeft, reeds een soortgelijke bepaling bevat.

2. Van de verschillende soorten geografische UAS-zones die in het ontwerp worden gedefinieerd,¹ worden er verscheidene aangeduid met een afkorting (CTR, TMA, CTA, HTA, LFA, TRA, TSA, RMZ). Waarvoor die afkortingen staan, wordt pas duidelijk in de opschriften van de afdelingen die betrekking hebben op die zones.

Aangezien opschriften van onderverdelingen van een besluit geen regelgevende kracht hebben, dient de opsomming die in het tweede lid staat, te worden aangevuld met de definitie van die verschillende afkortingen.

3. Het begrip “geo-fencing systeem” wordt gebruikt in de artikelen 29, vijfde lid, 6°, 30, vierde lid, 7°, en 32, derde lid, 4°, van het ontwerp. Op de vraag of het nodig is artikel 1, tweede lid, aan te vullen met een definitie van die woorden heeft de gemachtigde ambtenaar als volgt geantwoord:

“Le système de géo-repérage est un système qui existe déjà sur certains UAS et qui contrairement au système de géo-vigilance, qui avertit uniquement le pilote, empêche par un contrôle automatique le drone d’aller dans une ‘zone interdite’. Cette notion de géo-repérage n’est définie ni dans les règlements (UE) 947/2019, 945/2019 ou 2018/1139 ni dans l’arrêté du 8 novembre 2020. Nous proposons donc d’insérer la définition suivante (inspirée par les dispositions d’une exigence technique de l’annexe au règlement (UE) 2019/945) dans l’article 1^{er}, alinéa 2 du projet sous forme d’un nouveau 9°:

‘9° système de géo-repérage: un système restreignant l’accès à certaines zones ou certains volumes de l’espace aérien et qui fournit des informations claires au pilote à distance lorsque cette fonction empêche l’aéronef sans équipage à bord de pénétrer dans ces zones ou volumes de l’espace aérien;’.”

Het tweede lid moet in die zin worden aangevuld en er dient voor te worden gezorgd dat de nummering van de daarin opgenomen definities coherent blijft.

¹ Het begrip “geografische UAS-zone” zelf wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 2, 4) van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 ‘inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen’.

Artikel 4

Artikel 5, § 5, van het koninklijk besluit van 8 november 2020 bepaalt de nadere regels voor de bekendmaking van de geografische UAS-zones, maar het voorziet op dat vlak niet in een subdelegatie van bevoegdheden aan de minister.

Artikel 4 moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 36

In het eerste lid wordt de “geografische UAS-zone ter bescherming van openbare instellingen gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” als volgt gedefinieerd:

“De geografische UAS-zone ter bescherming van openbare instellingen gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat de voor de zone EBR-01 in de AIP België-Luxemburg opgenomen laterale limieten en strekt zich uit vanaf grondniveau tot op een hoogte van vierduizendvijfhonderd voet AMSL.”

In het tweede lid wordt nader aangegeven dat die geografische UAS-zone permanent actief is.

In het derde lid worden de voorwaarden voor het overvliegen van die zone als volgt bepaald:

“Het overvliegen van een openbare instelling en/of een laterale buffer van vijftig meter rondom deze instelling binnen de geografische UAS-zone bedoeld in het eerste lid is onderworpen aan een voorafgaande vluchtvergunning van de betrokken openbare instelling.”

Terwijl het eerste lid betrekking heeft op één enkele geografische UAS-zone ter bescherming van alle openbare instellingen gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, heeft het derde lid enkel betrekking op het overvliegen van een specifieke openbare instelling in die zone. Op een vraag over die incoherentie heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“L'article 36 du projet vise effectivement une zone géographique UAS qui couvre toute la Région de Bruxelles-Capitale et dans laquelle certaines institutions publiques doivent être protégées (Parlements, Conseil européen, ambassades ...) comme le permet l'article 15 du règlement (UE) 2019/947 et selon la procédure définie dans le cadre de l'article 5 de l'arrêté royal du 8 novembre 2020. L'alinéa 3 de l'article 36 prévoit, lui, une condition d'accès à cette zone géographique UAS: l'exploitant d'UAS qui souhaite exploiter dans cette zone doit obtenir l'autorisation préalable du responsable de l'institution publique en question. Il nous paraît, en effet, impossible vu les besoins et les intérêts divergents de ces différentes institutions de pouvoir prévoir un gestionnaire de zone unique.

À la lumière de ce qui précède, nous proposons de revoir la rédaction de façon suivante:

‘Art. 36. La zone géographique UAS visant à protéger certaines institutions publiques situées en Région de Bruxelles-Capitale est définie par les limites latérales de la zone EBR-01 reprise dans l’AIP Belgique-Luxembourg et s’étend du niveau du sol jusqu’à une hauteur de quatre mille cinq cents pieds AMSL.

Le directeur général définit la liste de ces institutions publiques et tient celle-ci à dispositions conformément aux dispositions de l’article 5, § 5 de l’arrêté royal du 8 novembre 2020 portant exécution du 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.

La zone géographique UAS décrite à l’alinéa premier est active en permanence.

Le survol d’une institution publique et/ou tout vol dans une zone tampon latérale de cinquante mètres autour de cette institution publique située(s) dans la zone géographique UAS visée à l’alinéa premier est soumis à l’obtention d’une autorisation de vol préalable de l’institution publique concernée’.

Concernant la liste des institutions publiques concernées par cette protection, il ne nous paraît pas envisageable de la prévoir dans le cadre du présent arrêté. En effet, vu l’évolution de ces institutions (fréquence de changements, déménagements ...), il nous paraît souhaitable que cette liste puisse être facilement modifiée. Celle-ci sera donc défini par le directeur général et publiée conformément aux dispositions de l’article 5, § 5. Cette solution nous paraît établir un bon équilibre en le besoin d’information du public (et une certaine sécurité quant à l’obligation d’obtenir, ou non, une autorisation préalable pour voler au-dessus de telle ou telle institution publique en région bruxelloise) et la flexibilité nécessaire face aux changements pouvant intervenir dans la localisation de ces institutions.”

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET