

Aspects de droit aérien : examen des contraintes aéronautiques et de la réglementation de l'usage des drones (UAS) en rapport avec le secteur éolien*

Laurent DELMOTTE

Olivier VANDINGENEN

Avocats au barreau de Bruxelles

Bart VAN HYFTE

Avocat au barreau de Bruxelles

Introduction – Objets de la contribution

1. La hauteur des éoliennes, leur situation (en-dehors des zones habitées souvent propices aux activités aériennes), et les turbulences et interférences qu'elles peuvent causer, notamment, posent de nouvelles questions en matière de sécurité aérienne, souvent exacerbées par l'exiguïté de notre territoire. Tant la navigation aérienne classique par des aéronefs habités que l'usage de drones (UAS) retiendront notre attention dans cette contribution.

2. Parmi les très nombreuses contraintes auxquelles le développeur éolien est confronté figurent ce que l'on appelle fréquemment des contraintes aéronautiques, également appelées (pour certains) servitudes aériennes, ou servitudes aéronautiques. Ces vocables désignent diverses contraintes imposées par la sécurité de la navigation aérienne civile ou militaire. Ces contraintes peuvent notamment se traduire par des limitations ou des interdictions de construire des (nouveaux) obstacles dans certaines zones, des obligations en matière d'exploitation (mise à l'arrêt...) ou des obligations de balisage, afin de rendre plus visibles par les pilotes les obstacles existants ou à ériger.

3. Ces contraintes aéronautiques feront l'objet de la première partie de notre exposé. Nous verrons qu'il n'existe pas de cadre légal systématique et codifié en la matière.

Nous examinerons dans un premier temps les principaux textes de droit international public et de l'Union applicables en la matière.

* La matière est arrêtée au 1^{er} octobre 2023.

Nous évoquerons ensuite la répartition des compétences en la matière, entre l'autorité fédérale (sécurité aérienne – Défense) et les Régions (essentiellement le droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire)¹.

Nous examinerons enfin comment ces obligations sont traduites en droit belge et matérialisées par les avis consolidés rendus par le SPF Mobilité et Transports.

Nous terminerons par un examen de la manière dont la jurisprudence des juridictions administratives (le plus souvent du Conseil d'État et du Raad voor Vergoedingenbetwistingen) aborde les situations de friction voire d'incompatibilité manifeste entre les éoliennes et la navigation ou la sécurité aérienne dans leurs aspects civils ou militaires.

4. Dans la section 3 de notre contribution, il nous a paru intéressant de présenter brièvement le cadre légal de l'usage des drones, dans la mesure où il est doublement en rapport avec le secteur éolien. D'une part, du point de vue de l'usage des drones par les exploitants pour, par exemple, inspecter voire entretenir les éoliennes, d'autre part, les conséquences de la présence d'éoliennes quant aux droits des tiers de faire usage de drones à proximité de celles-ci.

Section 1

Les contraintes aéronautiques en lien avec le développement éolien

A. Le droit international public

5. En droit international public, c'est la Convention relative à l'aviation civile du 7 décembre 1944, signée à Chicago² (ci-après « Convention de Chicago »), qui « constitue le cadre juridique général dans lequel s'inscrivent l'activité et le développement de l'aviation civile internationale »³. Sans prétendre à un examen complet de cet instrument qui retient depuis des décennies l'attention de la doctrine internationale, il importe pour la bonne compréhension de notre sujet de retenir que la Convention de Chicago pose dans sa première partie (art. 1^{er} à 42) les grands principes de la navigation aérienne (essentiellement⁴) civile, dont la souveraineté des États sur leur espace aérien (art. 1^{er}).

¹ L'examen du cadre légal et de la répartition des compétences ne prétend pas à l'exhaustivité, tant la matière du droit aérien est vaste. Les auteurs se sont concentrés sur les points qui entretiennent les liens les plus étroits avec le développement de l'activité éolienne. Notre contribution renvoie cependant à de nombreuses sources plus étendues que le lecteur intéressé par un approfondissement pourra utilement consulter.

² Approuvée par la loi du 20 avril 1947 portant approbation de la Convention relative à l'Aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, M.B., 2 décembre 1948, entrée en vigueur le même jour.

³ J. NAVEAU, M. GODFROID et P. FRÜHLING, *Précis de droit aérien*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 25.

⁴ L'article 3 de la Convention détermine ainsi le champ d'application, en le limitant à l'aviation civile, tout en prévoyant des règles limitées pour les « aéronefs d'État », dont les aéronefs militaires ou des services de police ou de douane : « Article 3 – Aéronefs civils et aéronefs d'État. (a) La présente Convention s'applique uniquement aux aéronefs civils et ne s'applique pas aux aéronefs d'État. (b) Les aéronefs utilisés dans des services militaires, de

6. Dans sa deuxième partie, la Convention de Chicago institue et décrit le fonctionnement de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après « OACI »), une agence spécialisée des Nations Unies qui se voit octroyer de larges pouvoirs et joue un rôle prépondérant dans l'élaboration des annexes à la Convention⁵.

L'article 12 de la Convention de Chicago, intitulé « Règles de l'air », prévoit que :

« Chaque État contractant s'engage à adopter des mesures afin d'assurer que tout aéronef survolant son territoire ou y manœuvrant, ainsi que tout aéronef portant la marque de sa nationalité, en quelque lieu qu'il se trouve, se conforment aux règles et règlements en vigueur en ce lieu pour le vol et la manœuvre des aéronefs. Chaque État contractant s'engage à maintenir ses règlements dans ce domaine conformes, dans toute la mesure du possible, à ceux qui pourraient être établis en vertu de la présente Convention. Au-dessus de la haute mer, les règles en vigueur sont les règles établies en vertu de la présente Convention. Chaque État contractant s'engage à poursuivre toute personne contrevenant aux règlements applicables. »

7. Le chapitre VI, intitulé « Normes et Pratiques recommandées internationales », contient un article 37 qui traite de l'adoption de normes et procédures internationales, rédigé comme suit :

« Chaque État contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne. À cette fin, l'Organisation de l'aviation civile internationale adopte et amende, selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales traitant des sujets suivants :

- (a) systèmes de communications et aides à la navigation aérienne, y compris le balisage au sol ;
- (b) caractéristiques des aéroports et des aires d'atterrissage ;
- (c) règles de l'air et pratiques de contrôle de la circulation aérienne ;
- (d) licences et brevets du personnel technique d'exploitation et d'entretien ;

douane ou de police sont considérés comme aéronefs d'État. (c) Aucun aéronef d'État d'un État contractant ne peut survoler le territoire d'un autre État ou y atterrir, sauf autorisation donnée par voie d'accord spécial ou de toute autre manière et conformément aux conditions de cette autorisation. (d) Les États contractants s'engagent à tenir dûment compte de la sécurité de la navigation des aéronefs civils lorsqu'ils établissent des règlements pour leurs aéronefs d'État ». Voy. J. NAVEAU, M. GODFROID et P. FRÜHLING, *ibid.*, p 30.

⁵ Voy., pour une description synthétique, V. GRELLIÈRE, « Droit aérien et spatial », publié sur le site de l'Université de Toulouse-Capitole, pp. 14-44, https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/43888/1/Grelliere_DroitAerien_2021.pdf.

- (e) navigabilité des aéronefs ;
 - (f) immatriculation et identification des aéronefs ;
 - (g) collecte et échange de renseignements météorologiques ;
 - (h) livres de bord ;
 - (i) cartes et plans aéronautiques ;
 - (j) formalités de douane et d'immigration ;
 - (k) aéronefs en détresse et enquêtes sur les accidents ;
- et, lorsqu'il paraît approprié de le faire, de tout autre sujet intéressant la sécurité, la régularité et l'efficacité de la navigation aérienne.»

8. La lecture combinée des articles 12, 37, 38, 54 et 90 de la Convention de Chicago révèle que sont visées en réalité les annexes⁶, élaborées par l'OACI, ou plus précisément par le Conseil institué au sein de cette dernière, et qui contiennent des « normes et recommandations ».

En substance, l'article 38 met en place un système de notification obligatoire pour les États qui estiment ne pas pouvoir se conformer « en tous points » à ces normes. Il est en outre prévu au même article qu'en cas d'amendement à ces normes (en d'autres termes, lors de la modification d'une annexe), « tout État qui n'apporte pas à ses propres règlements ou pratiques les amendements appropriés en avise le Conseil dans les soixante jours à compter de l'adoption de l'amendement à la norme ou indique les mesures qu'il se propose de prendre. En pareil cas, le Conseil notifie immédiatement à tous les autres États la différence existant entre un ou plusieurs points de la norme internationale et la pratique nationale correspondante de l'État en question. »⁷

9. Le Conseil d'État a estimé dans un arrêt *Heli Service Belgium* qu'un renvoi par une disposition de droit flamand à une définition contenue dans la Convention de Chicago s'entendait également d'un renvoi (implicite) aux annexes, lorsque la définition est contenue non dans la Convention elle-même mais dans l'une de ses annexes⁸. Dans un arrêt plus récent *Colenbie et consorts*⁹, le Conseil d'État a confirmé

⁶ Les annexes à la Convention de Chicago, actuellement au nombre de 19, ne sont pas publiées au *Moniteur belge*, même si elles sont disponibles en consultation au SPF Mobilité. Cela ressort notamment (pour l'annexe 14 à tout le moins) de l'article 43bis de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne. Elles peuvent être commandées en ligne sur le site internet de l'OACI, <https://store.icao.int/en/annexes>. La section de législation du Conseil d'État (ci-après la « SLCE »), dans son avis n° 35.855/4 rendu le 24 septembre 2003 sur le projet d'arrêté royal « fixant les conditions techniques de certains aérodromes internationaux », a estimé que la publication par renvoi aux annexes était conforme à l'article 190 de la Constitution. En outre, l'OFAC, l'autorité de l'aviation suisse, publie ces annexes, qui ne peuvent cependant pas être imprimées, sur son site internet www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/themen/bases-legales/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html.

⁷ Voy. également à propos de ces dispositions le commentaire de J. NAVEAU, M. GODFROID et P. FRÜHLING, *Précis de droit aérien*, op. cit., pp. 41 et 42.

⁸ C.E., 31 mai 2007, *Heli Service Belgium*, n° 171.698, « Voormelde verdragsbepalingen laten er geen twijfel over bestaan dat de door de ICAO aangenomen en meegedeelde bijlagen moeten beschouwd worden als behorende tot het Verdrag van Chicago. »

⁹ C.E., 12 juillet 2016, *Colenbie et crts*, n° 235.413 : « Met deze wijze van bekendmaking in de luchtvaartgids geeft de verwerende partij niet alleen uitvoering aan het algemeen rechtsbeginsel vervat in artikel 190 van de Grond-

cet enseignement en répétant d'une part expressément qu'il se déduisait des dispositions de la Convention de Chicago que ses annexes (en l'occurrence, l'annexe 15 sur les routes aériennes) devaient être considérées comme en faisant partie et en indiquant que la publication d'un AIP (Aeronautical Information Publication) prévue à l'annexe 15 était conforme au principe général de droit contenu à l'article 190 de la Constitution¹⁰.

10. Nous concentrerons notre exposé sur l'annexe 14 (9^e éd., vol. I, juillet 2022). Cette annexe, intitulée «Aérodromes», consacre de longs développements techniques notamment aux caractéristiques des aérodromes et de leurs abords. C'est dans les chapitres 4 («Limitation et suppression des obstacles») et 6 («Aides visuelles pour signaler les obstacles») que sont contenues les normes et «pratiques recommandées» destinées à assurer la sécurité aérienne aux abords des aérodromes.

11. L'avant-propos de l'annexe 14 commence par rappeler les obligations contenues à l'article 38 de la Convention de Chicago, en distinguant selon que l'État partie dérogera aux normes (notification obligatoire de toute différence) ou aux pratiques recommandées (invitation à notifier lorsque les différences sont «importantes pour la sécurité de la navigation aérienne»).

12. Plusieurs groupes de surfaces de limitation d'obstacles sont définis. Ces «surfaces» sont en réalité des volumes, dans lesquels en principe la navigation aérienne doit être libre d'obstacles. Nous ne nous attardons pas à ce stade de l'exposé sur ces différentes surfaces de limitation d'obstacles dès lors que nous les énumérerons lors de l'examen de la circulaire GDF 04 éditée par la Direction générale Transport aérien au sein du SPF Mobilité et Transport (ci-après «DGTA»). Il convient en tout cas de retenir que le volume de ces surfaces de limitation d'obstacles dépend de facteurs comme le type d'approche, la longueur de la piste et les modèles d'aéronefs qui en font usage.

13. Quant au chapitre 6, il décrit les aides visuelles pour signaler les obstacles, consistant en des marquages ou balisages (lumineux), étant précisé que ces balisages ne réduisent pas nécessairement les limites d'emploi qui peuvent être imposées par la présence d'obstacles. À nouveau, les distances par rapport aux surfaces de protection des obstacles, ainsi que la situation et la hauteur de ces obstacles, déterminent

wet maar ook aan de op haar rustende verplichtingen die volgen uit artikel 37 van het Verdrag "inzake de internationale burgerlijke luchtvaart", ondertekend te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij wet van 30 april 1947 (hierna: het Verdrag van Chicago) en zijn bijlagen, meer bepaald bijlage 15. De verdragsbepalingen laten er geen twijfel over bestaan dat de door de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie aangenomen en meegedeelde bijlagen moeten worden beschouwd integraal deel uit te maken van het Verdrag van Chicago en als dusdanig rechtskracht te hebben verkregen. Uit artikel 37 van het Verdrag van Chicago en bijlage 15 volgt een uitdrukkelijke verplichting tot bekendmaking van de vluchtroutes in de specifieke vorm van een AIP.» Dans le même sens C.E., 8 juillet 2014, *Vlaamse Gewest*, n° 228.004.

¹⁰ Ce point est discuté, en tout cas à propos d'autres annexes: H. ROLIN, «La portée juridique des annexes à la convention de Chicago. Un désaccord entre les jurisprudences française et belge», *Rev. b. dr. intern.*, 1973, pp. 403-410; voy. également Cass., 3 octobre 1957, *Pas.*, 1958, I, p. 88. Voy. également *infra*, les développements consacrés à l'article 43bis de l'arrêté royal du 15 mars 1954 relatif à la navigation aérienne qui permettent au ministre de rendre obligatoire des *recommandations* de l'annexe 14.

l'ampleur ou l'intensité de ces obligations de marquage. Les cas particuliers des éoliennes ou des « parcs d'éoliennes » (soit plus de deux éoliennes) sont expressément abordés dans ce chapitre.

B. Le droit de l'Union européenne

14. L'Union européenne n'est, pour rappel, pas membre de l'OACI¹¹, même si c'est le cas de la totalité de ses États membres.

Le droit de l'Union joue un rôle dont l'importance va croissant dans le cadre du développement du droit aérien civil. Une activité législative foisonnante de l'Union est à observer, et ce mouvement s'est accéléré depuis le début du siècle, par l'adoption de règlements directement applicables sans cesse plus nombreux, en remplacement des directives antérieures¹².

15. Les règlements « Single European Sky » encadrent notamment la sécurité de l'espace aérien et de la navigation aérienne, en particulier les règlements suivants :

- le règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen (« règlement-cadre »)¹³ ;
- le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (« règlement sur la fourniture de services »)¹⁴ ;
- le règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1^{er} mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien¹⁵ et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, et à leur supervision, abrogeant le règlement (CE) n° 482/2008, les règlements d'exécution (UE) n° 1034/2011, (UE) n° 1035/2011 et (UE) 2016/1377 et modifiant le règlement (UE) n° 677/2011¹⁶.

16. Relativement aux aéroports et aux obstacles, il convient de mentionner et d'examiner plus en détail le règlement (UE) de la Commission n° 139/2014 du

¹¹ La Convention de Chicago ne permet qu'à des États de devenir membres de l'OACI, et non à des organisations internationales telles que l'Union européenne.

¹² Voy. par exemple le règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, J.O., 22 août 2018. Ce règlement « de base » a remplacé le règlement 1008/2008.

¹³ J.O., L 96, 31 mars 2004.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ En Belgique, c'est skyes (anciennement Belgocontrol) qui assure ces tâches, comme on le verra ci-après.

¹⁶ J.O., L 62, 8 mars 2017.

12 février 2014 établissant des exigences et des procédures administratives relatives aux aéroports conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil¹⁷, qui contient des dispositions relatives aux obstacles aux abords des aéroports « certifiés »¹⁸.

Le considérant n° 7 dudit règlement précise que :

« En ce qui concerne la gestion des obstacles aux abords de l'aéroport et des autres activités exécutées hors des limites de l'aéroport, chaque État membre est libre de désigner des autorités différentes et d'autres entités aux fins de la surveillance, de l'évaluation et de l'atténuation des risques. Le présent règlement n'a pas pour objet de modifier l'affectation actuelle des tâches dans l'État membre. Il convient néanmoins de garantir, au sein de chaque État membre, une organisation homogène des compétences relatives à la protection des abords de l'aéroport et à la surveillance et à l'atténuation des risques induits par les activités humaines. Il convient donc de veiller à ce que les autorités responsables de la protection des abords des aéroports possèdent les compétences adéquates pour remplir leurs obligations. »

À l'article 1^{er}, les notions d'« obstacle »¹⁹ (art. 1^{er}, 13°), de « surface de limitation d'obstacles » (art. 1^{er}, 14°) et de « surface de protection d'obstacle » (art. 1^{er}, 15°) sont définies. Une obligation de désigner une ou plusieurs autorités indépendantes²⁰ pour la certification et la surveillance est instaurée dans le chef des États membres (art. 3). Les articles 8 et 9 du règlement prévoient également des « consultations » respectivement sur la protection et la surveillance des abords des aéroports.

17. Selon un mode de rédaction très fréquent en matière de droit aérien de l'Union, le règlement contient quatre annexes étoffées, qui précisent les articles du règlement, détaillent des règles techniques et contiennent également les définitions des termes plus spécifiques qui y sont employés. Ces annexes ont la même valeur juridique que le règlement lui-même.

18. La sous-partie C de l'annexe II (partie exigences applicables aux autorités – aéroports [partie ADR.AR]) contient des dispositions en matière de surveillance, certification et mise en application. Il est notamment prévu que : « Au titre de ses compétences de surveillance, l'autorité compétente peut décider de requérir

¹⁷ J.O., L 44, 14 février 2014.

¹⁸ Soit, en Belgique, les aéroports d'Anvers, de Bruxelles-National, de Charleroi Bruxelles-Sud, de Courtrai, de Liège et d'Ostende-Bruges, <https://mobilit.belgium.be/fr/aviation/aeroports-et-aerodromes/aerodromes/aeroports-certifies>.

¹⁹ « "obstacle", tout ou partie d'un objet fixe (temporaire ou permanent) ou mobile, qui :
– est situé sur une aire destinée à la circulation des aéronefs à la surface, ou
– qui fait saillie au-dessus d'une surface définie destinée à protéger les aéronefs en vol, ou
– qui se trouve en dehors de ces surfaces définies et qui a été évalué comme présentant un danger pour la navigation aérienne ; »

²⁰ C'est la DGTA qui assure ces tâches en Belgique.

l'approbation préalable pour tout obstacle, développement ou autres activités dans les domaines contrôlés par l'exploitant d'aérodrome conformément au paragraphe ADR.OPS.B.075, susceptibles de compromettre la sécurité et d'influer négativement sur l'exploitation d'un aérodrome.»²¹

19. Les «règles de l'air», quant à elles font l'objet d'un règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission du 26 septembre 2012 établissant les règles de l'air communes et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 1035/2011, ainsi que les règlements (CE) n° 1265/2007, (CE) n° 1794/2006, (CE) n° 730/2006, (CE) n° 1033/2006 et (UE) n° 255/2010²². Les règles de l'air proprement dites sont exposées dans l'annexe²³, elles comprennent à la fois des règles très générales et transversales (telle l'obligation de ne pas exploiter les aéronefs d'une façon négligente ou imprudente pouvant entraîner un risque pour la vie ou les biens des tiers²⁴) et des règles beaucoup plus précises et détaillées, par exemple relatives aux règles de priorité²⁵, la teneur des plans de vol²⁶...

Section 2

Le droit interne

20. Dans cette section, nous rappellerons en premier lieu comment les compétences respectives de l'autorité fédérale et des Régions sont réparties en la matière (A).

Nous examinerons ensuite les dispositions de droit matériel fédérales et régionales et leur articulation (B), que nous illustrerons par quelques arrêts. Nous verrons que ces arrêts sont pour la plupart rendus dans le cadre de recours contre des permis d'urbanisme, d'environnement ou uniques ou contre des autorisations délivrées par les autorités fédérales dans les situations où les projets éoliens sont en conflit avec les activités aériennes militaires ou civiles.

Enfin, nous examinerons quelques questions particulières qui ont été tranchées par les juges administratifs (C).

A. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions

21. Les compétences en matière de circulation aérienne et de sécurité aérienne font régulièrement l'objet de décisions jurisprudentielles de la Cour constitution-

²¹ Point ADR.AR.C.005 – Surveillance, e).

²² J.O., L 281, 13 octobre 2012.

²³ L'on renvoie également, ci-après, aux développements consacrés à l'arrêté royal du 19 décembre 2014 relatif aux règles de l'air et aux dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne.

²⁴ Annexe 1, partie 3, chapitre 1, pt SERA.3101.

²⁵ Annexe 1, partie 3, chapitre 2, pt SERA.3210.

²⁶ Annexe 1, partie 4, pt SERA.4005.

nelle, du Conseil d'État, voire des cours et tribunaux. Elles sont en effet partagées entre l'autorité fédérale et les Régions. Dans le cadre de cette partie de notre contribution, nous consacrerons de plus longs développements aux compétences fédérales, souvent moins connues du secteur éolien, qu'aux compétences régionales qui posent moins de difficultés. Ce sont en effet les autorités régionales qui délivrent les autorisations de construire et d'exploiter les éoliennes onshore, et l'intérêt de l'examen réside dans la manière dont ce pouvoir est le cas échéant limité par les contraintes aéronautiques ou les compétences des autorités fédérales en matière aérienne.

1. Compétences des autorités fédérales

a) La circulation et la sécurité aériennes, ainsi que l'autorisation des aérodromes

22. L'autorité fédérale est, pour l'essentiel, compétente en matière de circulation aérienne et de sécurité aérienne²⁷.

23. D'une part, l'autorité fédérale est toujours titulaire de la compétence résiduelle, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'article 35 de la Constitution²⁸. Elle est, par conséquent, restée compétente chaque fois que le constituant ou le législateur spécial n'a pas attribué une compétence à une entité fédérée.

24. D'autre part, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci-après «LSRI»), qui décrit en son article 6 les compétences régionales (*infra*), contient des réserves expresses ou implicites de compétences au profit de l'autorité fédérale. Il se déduit en effet des règles qui prévoient des concertations ou l'association des gouvernements régionaux à l'élaboration de la législation ou de la réglementation fédérales que les matières visées sont restées fédérales, et n'ont pas été transférées aux Régions. Ces règles relatives au processus d'adoption des normes s'analysent par conséquent en véritables règles de répartition des compétences²⁹.

²⁷ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 2011, pp. 454-455 (n° 407) et 460 (n° 410bis, pt b); J. VELAERS, « De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving », Anvers, Maklu, 1999, pp. 795-796, n° 38-38 (art. 6, § 1, X, LSRI, *juncto* art. 35 Const.); Fr. VANDENDRIESSCHE, « De Belgische openbare luchtvaartstructuren en de hervorming van de regie der Luchtwegen en BATC », *C.D.P.K.*, 1999, p. 47; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, La Charte, 2010, pp. 1058-1062 (n° 1536); K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, pp. 698-705; J. NAVEAU, M. GODFROID et P. FRÜHLING, *Précis de droit aérien*, *op. cit.*, p. 187; V. STAELENS, « Verticale eigendomsinname: erfdienstbaarheid of onteigening – de luchtvaart(routes) », in X., *Onteigeningen en ingedomebeperkingen onder de grond en in de lucht*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2008, pp. 188-190; SLCE, avis 35.678/VR/V du 23 juillet 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne » et les très nombreuses citations et références aux travaux parlementaires de la LSRI.

²⁸ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 504-507.

²⁹ K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, *op. cit.*, p. 657 et les références citées dans la note infrapaginale n° 3166.

Ainsi, l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la LSRI³⁰, dispose que : « Les Gouvernements [lire : régionaux] seront associés : [...] 3^o à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10^o, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports [...] », ce qui, d'après les travaux préparatoires, vise notamment la police de la navigation aérienne³¹.

25. Dans l'arrêt précité n° 106/2021 du 14 juillet 2021, la Cour constitutionnelle a estimé que la Région wallonne pouvait invoquer les pouvoirs implicites pour pouvoir valablement interdire (sauf dérogation, le cas échéant générale) la circulation de tout drone dans ou au-dessus des zones naturelles, en ce compris pour les drones utilisés par la Défense ou les autres services fédéraux. Le recours aux pouvoirs implicites permet, moyennant le respect de certaines conditions³², à une entité fédérée d'empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale (art. 10 LSRI).

26. L'autorité fédérale est également compétente, en vertu de l'article 6, § 4, 4^o, de la LSRI, pour « l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics »³³.

Dans un arrêt du Conseil d'État n° 127.700 du 3 février 2004, l'État belge a obtenu la suspension d'un arrêté ministériel wallon « autorisant l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine », déboutant la Région soutenant qu'elle était devenue compétente pour autoriser les aérodromes. Le Conseil d'État, rappelant notamment l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, de la LSRI et les travaux préparatoires, conclut que la compétence d'autoriser les aéroports est restée fédérale :

« Considérant qu'il en résulte que la procédure d'autorisation préalable à l'exploitation d'un aérodrome est une mesure de contrôle préventif qui relève des “règles de police générale” et des “règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics”, visées par l'ar-

³⁰ C.C., 15 juillet 2021, n° 106/2021, B.15.4 : « Il ressort de la combinaison des articles 6, § 1^{er}, III, 2^o, et 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, précités, que les régions sont compétentes pour adopter l'ensemble des règles propres à la matière de la protection et de la conservation de la nature, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter, notamment, les règles de police de la navigation aérienne, compétence qui est demeurée fédérale même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration. » Les auteurs précisent être intervenus dans ce dossier pour l'une des parties, cet arrêt ne sera donc pas commenté. Cet arrêt est commenté par N.B. BERNARD, « La nécessaire réforme du cadre normatif de la Défense », *J.T.*, 2022, p. 341.

³¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 21 ; voy. également pour une analyse de la compétence fédérale étayée par des renvois à la jurisprudence et aux travaux parlementaires de la LSRI : K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, *op. cit.*, p. 657 et les références citées dans la note infrapaginale n° 3166.

³² Voy. par ex. C.C., 15 juillet 2021, n° 106/2021, préc. : « Cette disposition [l'art. 10 de la LSRI] autorise notamment la Région wallonne à adopter un décret réglant une matière fédérale, pour autant que cette disposition soit nécessaire à l'exercice de ses compétences, que cette matière se prête à un règlement différencié et que son incidence sur la matière fédérale ne soit que marginale. »

³³ V. STAELENS, « Verticale eigendomsinname », *op. cit.*, pp. 188-190 ; K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, *op. cit.*, pp. 701-702.

ticle 6, § 4, 3^o et 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ; que, comme il a déjà été exposé, l'adoption de ces règles, tout comme le contrôle de leur respect, est demeurée une compétence de l'État fédéral ; que, par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer que l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 aurait été implicitement modifié par la loi spéciale du 8 août 1988 ; qu'il appartient toujours au ministre fédéral ayant l'aéronautique dans ses attributions d'autoriser l'exploitation d'un aérodrome civil en vertu de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 ».

27. Au sein du SPF Mobilité et Transports, c'est principalement la DGTA qui assume des tâches en matière aérienne³⁴.

28. Un autre acteur fédéral qui joue un rôle important en la matière est skeyes (anciennement Belgocontrol, successeur de la Régie des voies aériennes³⁵). Les missions de skeyes sont reprises à l'article 170 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques^{36 37}. Elles comprennent notamment la tâche « d'assurer la sécurité aérienne » dans les espaces aériens dont la Belgique a le contrôle et d'assurer les contrôles des avions en approche non seulement pour l'aéroport de Bruxelles-National, mais également, en vertu d'un accord de coopération, pour les aéroports publics régionaux (*infra*). Ces missions sont des missions de service public (art. 171).

29. Un accord de coopération du 30 novembre 1989 a été conclu entre l'État belge, agissant pour la Régie des voies aériennes et les Régions. Celui-ci contient « les dispositions suivantes, à prendre dans le cadre de l'article 4, § 11, de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui transfère aux Régions l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National ». Il revenait en

³⁴ J. NAVEAU, M. GODFROID et P. FRÜHLING, *Précis de droit aérien*, op. cit., p. 186.

³⁵ La Régie des Voies Aériennes (R.V.A.) a été transformée en une entreprise publique autonome (Belgocontrol, devenue depuis skeyes) en exécution de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National (M.B., 30 décembre 1997). C'est l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'Aéroport de Bruxelles-National (M.B., 11 avril 1998) qui, par la modification des articles 169 à 177 de la loi du 21 mars 1991, a transformé la R.V.A., parastatal de classe A, en entreprise publique autonome. Avant 1998, la R.V.A. était chargée à la fois de la gestion infrastructurelle des aéroports et du contrôle aérien. À partir de 1998, la R.V.A., devenue Belgocontrol puis skeyes, ne se chargera plus que du contrôle aérien.

³⁶ M.B., 27 mars 1991.

³⁷ Art. 170 : « Skeyes a pour objet : 1^o d'assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'État belge est responsable en vertu de la Convention relative à l'Aviation civile internationale du 7 décembre 1944, notamment son annexe 2, approuvée par la loi du 30 avril 1947, ou en vertu de tout autre accord international ; 2^o d'assurer à l'aéroport de Bruxelles-National le contrôle des mouvements des aéronefs en approche, à l'atterrissage, au décollage et sur les pistes et les voies de circulation, ainsi que le guidage des aéronefs sur les aires de trafic, et de continuer à assurer la sécurité du trafic aérien des aéroports et aérodromes publics régionaux conformément à l'accord de coopération conclu le 30 novembre 1989 avec les Régions ; 3^o de fournir aux services de police et d'inspection aéronautique et aéroportuaire des informations relatives aux aéronefs, à leur pilotage, à leurs mouvements et aux effets observables de ceux-ci ; 4^o de fournir des informations météorologiques pour la navigation aérienne, ainsi que des services de télécommunications ou autres services liés aux activités visées aux 1^o ou 2^o. »

effet d'articuler la compétence d'équiper et d'exploiter les aérodromes publics régionaux avec les missions de contrôle de la sécurité du trafic aérien à l'approche de ces aérodromes, qui continue par conséquent à être exercé par la R.V.A., dont skeyes est le successeur³⁸.

Cet accord de coopération a été suivi d'un arrêté royal du 5 août 1992 qui a notamment réglé le transfert de certains droits, obligations et biens/infrastructures³⁹.

30. Skeyes, à l'instar des autres entreprises publiques autonomes, est liée à l'État belge par un contrat de gestion (art. 3 de la loi du 21 mars 1991).

Le troisième contrat de gestion liant le concluant à skeyes a été approuvé par l'arrêté royal du 25 avril 2014 portant approbation du troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol⁴⁰. La prolongation pour une durée indéterminée de ce troisième contrat de gestion a été publiée au *Moniteur belge* du 28 juin 2019 (p. 66330), en application de l'article 5, § 3, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991, qui prévoit que : « Si, à l'expiration d'un contrat de gestion, un nouveau contrat de gestion n'est pas entré en vigueur, le contrat est prorogé de plein droit jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de gestion. Cette prorogation est publiée au Moniteur belge par le ministre dont relève l'entreprise publique. »

31. Concrètement, skeyes gère les « tours de contrôle » et s'assure notamment que les nombreux aéronefs en circulation ne risquent pas d'entrer en collision. Pour ce faire, skeyes exploite bien entendu de très nombreuses installations techniques dont des radars, lesquels sont potentiellement impactés par l'installation ou l'exploitation d'éoliennes. Les avis de skeyes sont donc également sollicités dans le cadre d'éoliennes implantées à proximité de ses installations et conduisent souvent à des refus de permis pour des éoliennes, comme l'illustrent certains arrêts examinés au point C, ci-après.

b) La Défense

32. La Défense est également un acteur fédéral incontournable de la matière, dès lors que les éoliennes peuvent entrer en conflit avec diverses activités (parachu-

³⁸ L'article 3 dudit accord de coopération est libellé comme suit : « La sécurité de la navigation aérienne. 3.1. Comme développé dans l'« Exposé des Motifs » de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'« autorité nationale demeure chargée des activités relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité du trafic aérien. Les équipements nécessaires à la sécurité restent à la disposition du service compétent ». 3.2. En application de ce principe, la R.V.A. s'engage à continuer à assurer la sécurité du trafic aérien des aéroports et aérodromes publics précités, étant entendu que les prestations se limiteront au niveau des services tels qu'ils sont d'application à l'heure actuelle en ce qui concerne les heures d'ouvertures (annexe 2), l'équipement disponible (annexe 3) et l'effectif en personnel (annexe 4), étant entendu que les Régions se réservent le droit d'adapter – dans un délai de trois ans et après information préalable de l'autre Région – les heures d'ouverture en fonction de l'augmentation du trafic. Les coûts supplémentaires s'y rapportant seront supportés par la R.V.A. (tant en personnel qu'en équipement). »

³⁹ Arrêté royal du 5 août 1992 relatif au transfert de biens, droits et obligations de la Régie des Voies aériennes à la Région wallonne et à la Région flamande, *M.B.*, 1^{er} septembre 1992.

⁴⁰ *M.B.*, 14 mai 2014.

tages, vols à basse altitude, aires d'entraînement...) et installations (aéroports ou héliports militaires, radars...)»⁴¹, essentiellement de la force aérienne, raison pour laquelle son avis est, comme nous le verrons, consolidé avec celui de la DGTA, de skeyes et, le cas échéant, de l'exploitant de l'aéroport.

33. L'autorité fédérale est, bien entendu, seule compétente en matière de défense nationale. Il s'agit d'une compétence intégrale et exclusive de l'autorité fédérale⁴², une telle compétence ne se concevant, en règle, pas comme appartenant à une entité fédérée dans un état fédéral⁴³.

34. La défense nationale est directement évoquée à différents articles de la Constitution, à savoir les articles 10, 107, 114, 167, 182, 183, 185 et 186. Ces articles confient des prérogatives importantes à l'exécutif, tout en en réservant d'autres au pouvoir législatif⁴⁴.

35. Si c'est principalement sur la base de la compétence résiduelle que l'autorité fédérale est restée compétente en matière de défense, cela se déduit également de certaines exceptions aux compétences transférées aux entités fédérées, qui sont soit expressément mentionnées dans le texte de la LSRI, soit exposées dans ses travaux préparatoires⁴⁵.

Ainsi, lors de la réforme de l'État de 1988, la régionalisation en matière de travaux publics et de transports n'a pas concerné les infrastructures dont la fonction première est de participer à la défense. Ceci est abordé expressément dans les travaux parlementaires de l'article 6, § 1^{er}, X, de la LSRI⁴⁶. Il en ressort clairement que l'autorité fédérale est restée compétente pour les aéroports militaires⁴⁷.

36. Les activités de la défense en temps de paix n'ont retenu que récemment l'attention de la doctrine francophone. La doctrine⁴⁸ n'a pas manqué de souligner qu'une intervention du législateur était souhaitable pour augmenter la sécurité juridique et clarifier un paysage législatif morcelé.

À propos des situations qui sont «à cheval» (*sic*) sur les compétences de plusieurs autorités et qui affectent les missions de la Défense, Nicolas B. Bernard relève que

⁴¹ Voy. à cet égard le positionnement d'Edora du mois de mai 2022, www.edora.org/wp-content/uploads/2022/08/positionnement_levee-de-contraintes-aeronautiques_mai-2022_EDORA.pdf.

⁴² K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, op. cit., p. 797.

⁴³ Fr. DELPÉRÉE et A. ALEN, « Les compétences résiduelles », *J.T.*, 1991, p. 808.

⁴⁴ N.B. BERNARD, *Défense nationale*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 101-116.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 37-49.

⁴⁶ K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, op. cit., pp. 810 et 811, et les références aux travaux parlementaires citées en notes 3855 à 3863.

⁴⁷ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 395.

⁴⁸ L'on doit à N.B. BERNARD une monographie complète et récente (*Défense nationale*, op. cit.), l'on peut également renvoyer à la contribution de N. LAGASSE, « Les missions de la Défense sur le territoire national », in V. DE SAEDELEER, N. LAGASSE et E. VANDENBOSSCHE, *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense*, Bruges, la Charte, 2017, pp. 53-141, dont on se permettra de citer un extrait de la conclusion (p. 143) : « Le cadre juridique relatif aux missions de la Défense, à ses modes d'engagement et au contrôle démocratiques s'assimile à un patchwork mité. Ces imprécisions sont sources d'insécurité juridiques, préjudiciables tant à l'efficacité de la Défense et à la sécurité des citoyens qu'aux garanties démocratiques que nous sommes en droit d'exiger à l'égard des détenteurs de la force affectée à la sécurité collective. »

«l'articulation entre la compétence fédérale de la Défense et celles des entités fédérées constitue un “impensé” des réformes de l'État»⁴⁹.

c) Le droit des biens

37. Enfin, en vertu de sa compétence résiduelle⁵⁰, l'autorité fédérale règle le droit des biens, compétence dont il n'a pas manqué de faire usage en réformant récemment le livre 3 du Code civil, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2021⁵¹. Dans cette matière comme dans d'autres, les Régions peuvent faire usage des pouvoirs implicites, pour autant qu'elles respectent les conditions dégagées notamment par la jurisprudence constitutionnelle et administrative (*supra*, n° 25).

2. Les compétences régionales

38. Par leur nature, la police de la navigation aérienne et la sécurité aérienne sont en lien parfois étroit avec des matières régionales, telles que la mobilité et les transports, la protection de la nature, le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou de l'environnement. Le législateur spécial était conscient de ces interconnexions puisque, comme déjà exposé, il a imposé que les Régions soient associées à l'élaboration des règles fédérales en la matière.

39. C'est à l'article 6, § 1^{er}, de la LSRI que sont énumérés les onze «blocs»⁵² de compétences régionales, qui sont donc d'attribution. Si la compétence résiduaire est restée fédérale, la Cour constitutionnelle rappelle régulièrement que, en règle, la compétence transférée aux Régions fait l'objet d'une interprétation large, selon la formule suivante : «Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en ont pas disposé autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.»⁵³ Cela n'empêche bien entendu pas qu'il demeure (sous réserve des pouvoirs implicites) interdit aux entités fédérées d'empiéter sur les compétences expressément réservées à l'autorité fédérale ou d'«affecter de manière disproportionnée la compétence de cet autre législateur»⁵⁴, dans le respect de la loyauté fédérale (art. 143, § 1^{er}, de la Constitution)⁵⁵.

⁴⁹ N.B. BERNARD, *ibid.*, pp. 115 et 116. L'auteur cite également expressément l'exemple des éoliennes qui peuvent limiter les possibilités d'entraînement ou perturber les radars et mentionne qu'une «initiative législative» se trouverait dans les cartons de la Défense (note infrapaginale 497, pp. 115 et 116).

⁵⁰ K. REYBROUCK et St. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, *op. cit.*, p. 246, et les références citées en notes 1159 et 1160.

⁵¹ Loi du 4 février 2020 portant le livre 3 «Les biens» du Code civil, M.B., 17 mars 2020.

⁵² Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 858.

⁵³ C.C., 26 juin 1986, n° 25, 2.B.1; C.C., 11 mars 2009, n° 47/2009, B.3.2; C.C., 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.11; M.-Fr. RIGAUX et B. RENAULD, *Cour constitutionnelle*, R.P.D.B., Bruxelles, Larcier, 2023, p. 69.

⁵⁴ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 875.

⁵⁵ C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017; C.C., 23 janvier 2019, n° 1/2019: «L'article 143, § 1^{er}, de la Constitution dispose: “Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des

40. Dans le cadre des permis et autorisations de construire ou d'exploiter à délivrer aux éoliennes, la Région agit principalement dans le cadre de ses compétences en matière d'aménagement du territoire (art. 6, § 1^{er}, I, de la LSRI), d'environnement et de politique de l'eau (art. 6, § 1^{er}, II, de la LSRI). Mais les Régions ont aussi de larges compétences notamment en matière de rénovation rurale et de conservation de la nature (art. 6, § 1^{er}, III, de la LSRI), de logement (art. 6, § 1^{er}, IV, de la LSRI), d'agriculture (art. 6, § 1^{er}, V, de la LSRI), d'économie (art. 6, § 1^{er}, VI, de la LSRI) de politique de l'énergie (art. 6, § 1^{er}, VII, de la LSRI) et de travaux publics et de transports (art. 6, § 1^{er}, X, de la LSRI), matières qui peuvent avoir des liens plus ou moins étroits avec le développement éolien et entrer en conflit avec les activités aériennes et civiles. Nous avons déjà vu que certains aspects de ces matières transférées sont restés dans le giron de l'autorité fédérale.

41. Il n'entre pas dans l'objet de notre contribution de nous étendre sur les procédures de délivrance des permis d'urbanisme, d'environnement ou uniques qui s'appliquent aux éoliennes onshore ni sur l'évaluation des incidences qui doit les précéder.

L'on se limitera à constater que, contrairement à la Région flamande⁵⁶, la Région wallonne n'a pas formalisé l'obligation de demander l'avis de l'autorité fédérale quant aux incidences d'une demande de permis d'urbanisme pouvant avoir un impact sur la sécurité aérienne.

42. Le Conseil d'État a eu l'occasion (sur un moyen soulevé d'office par l'auditeur) de rappeler qu'il ne revenait pas à un ministre régional, au titre des conditions d'exploitation d'un ulmodrome, de «fixer des circuits de vol» dans une autorisation d'exploiter (à l'époque requise en vertu de l'article 1^{er} du RGPT) :

«Considérant qu'il ressort des différentes réglementations ci-avant que la partie adverse n'est pas compétente pour fixer les conditions techniques d'utilisation des aérodrômes et donc pour fixer les circuits de vol;

conflits d'intérêts". Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences: elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs. Lorsque la matière qu'il entend régler est à ce point imbriquée dans la matière qui relève de la compétence d'un autre législateur, il ne peut exercer sa compétence qu'après avoir préalablement consulté cet autre législateur.»

⁵⁶ Voy, en Région flamande, l'article 35, § 16, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 novembre 2015 portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (M.B., 23 février 2016): «L'avis de la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports est demandé et elle peut rendre un avis lorsque l'objet de la demande de permis porte sur une construction excédant l'une des hauteurs mentionnées ci-après: 1° soixante mètres au-dessus du niveau du sol; 2° une hauteur par rapport au niveau du sol déterminée par commune ou par zone clairement définie. Le département met à disposition une carte numérique simple à consulter, basée sur le projet conjoint de la Direction générale Transport aérien et de l'état-major de la Défense. La carte détermine la hauteur visée à l'alinéa 1^{er}, 2°. Cette hauteur est déterminée de manière à protéger les aérodrômes civils et militaires, les routes aériennes visuelles, les zones aériennes militaires et les installations de communication, de navigation et de surveillance pour le trafic aérien civil et militaire.»

qu'il n'appartient pas au ministre de la Région wallonne d'interdire le survol d'habitations en dehors du périmètre nécessaire pour le décollage ou l'atterrissage ; que cette compétence est du ressort du ministre fédéral des communications ; qu'ainsi, c'est à juste titre que la division de la police de l'environnement de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) a, le 25 juillet 1997, fait valoir que "seule la piste est soumise à autorisation au sens du R.G.P.T. et que les circuits de vols ne sont absolument pas concernés par cette autorisation" ; que la partie adverse a excédé ses compétences ; que le moyen est fondé »⁵⁷.

43. Nous renvoyons pour le surplus à l'examen de décisions rendues sur la validité des permis qui termine la première partie de notre contribution (C). Ces décisions ont en effet pour la plupart été rendues dans le cadre de recours contre des permis autorisant la construction et/ou l'exploitation d'éoliennes, et plus rarement dans le cadre de recours intentés par des promoteurs éoliens contre des activités aériennes. En effet, un aérodrome, par exemple, devra la plupart du temps être autorisé par l'autorité fédérale (*infra*, n° 55) mais aussi faire l'objet de permis régionaux d'urbanisme, d'environnement ou unique. Il n'existe pas de procédure formelle organisant l'articulation de ces compétences fédérale et régionales.

B. Les dispositions fédérales et les circulaires GDF-03 et GDF-04

44. Il n'existe pas de code de la navigation aérienne qui systématise de manière transversale la matière. Cela a donc laissé une importance relativement grande à la pratique administrative, qui a en quelque sorte été systématisée par des circulaires qui combinent l'application du droit international public, européen et des normes internes légales et réglementaires.

1. Les dispositions légales

45. La matière de la navigation aérienne est, en droit interne, principalement⁵⁸ réglée par la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne⁵⁹, ainsi que par ses arrêtés d'exécution dont l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne⁶⁰.

Cette loi s'applique, sauf disposition contraire, uniquement aux aéronefs privés (art. 1^{er}, dernier al.).

⁵⁷ C.E., 3 décembre 2007, n° 177.586.

⁵⁸ C'est l'unique source légale citée par J. NAVEAU, M. GODFROID et P. FRÜHLING, dans le chapitre de leur ouvrage consacré au « droit public belge de l'air », *Précis de droit aérien*, op. cit., p. 186, qui indiquent que le « cadre législatif est fixé par la loi du 27 juin 1937 complété par l'arrêté royal du 15 mars 1954 ».

⁵⁹ M.B., 26 juillet 1937.

⁶⁰ M.B., 26 mars 1954.

46. Des pouvoirs d'exécution extrêmement larges ont été confiés au Roi par l'article 5 de la loi du 27 juin 1937, qui prévoit que :

«§ 1. Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics.

§ 2. Le Roi peut, dans les matières visées au paragraphe premier, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution d'obligations résultant de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ces traités.

Ces mesures peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions légales.»

47. La plupart des autres dispositions de la loi du 27 juin 1937 sont des dispositions pénales. Il convient de relever particulièrement les articles 30, 30bis et 31, qui punissent les actes intentionnels compromettant la navigabilité ou la sécurité de vol « d'un aéronef privé ou d'État » (art. 30, 1^o), ceux qui auront méchamment arrêté ou entravé la circulation par air (art. 30bis) et ceux qui, « involontairement ou par défaut de prévoyance ou de précautions, aur[ont] commis un fait de nature à mettre en péril les personnes se trouvant à bord d'un aéronef » (art. 31).

Par ailleurs, l'article 32 prévoit des peines pénales pour « les infractions aux règlements de la Communauté européenne relatifs à l'aviation civile et aux dispositions des arrêtés royaux pris en exécution de cette loi »⁶¹.

48. Ces dispositions tendent à établir le caractère d'ordre public de la sécurité aérienne, et l'on en trouve un écho dans d'autres législations plus anciennes qui entretemps relèvent majoritairement de la compétence régionale⁶². Dans un arrêt *Jooris* n° 228.147 du 31 juillet 2014, le Conseil d'État estime d'une part que le fait que l'acte attaqué considère, à tort, qu'il n'y a pas de contraintes aéronautiques dans la zone alors qu'il y en avait de légères (ce qui pouvait justifier une dérogation au plan de secteur sous le CWATUPE) n'est pas de nature à vicier l'acte. D'autre part,

⁶¹ Cela rend par conséquent passibles de poursuites pénales les violations d'une réglementation touffue et importante. L'on mentionnera également, pour être complet, que la loi du 27 juin 1937 met en place un système d'amendes administratives alternatives pour certaines infractions dont celles visées à l'article 32 qui ne sont pas poursuivies par le parquet (art. 45 et 51).

⁶² À cet égard, l'on peut également noter que, dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, l'un des motifs permettant de déroger à des mesures de protection des oiseaux est « dans l'intérêt de la sécurité aérienne » (art. 5 § 2, 2^o), ce qui est une possibilité expressément mentionnée par l'article 9, § 1^{er}, a), de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages. La loi du 27 février 1882 sur la chasse prévoit également la possibilité pour le gouvernement de permettre voire d'ordonner la destruction de gibier dans l'intérêt de la sécurité aérienne (art. 7, § 1^{er}, c)).

il relève, semble-t-il d'office, un problème dans les conditions de balisage entraînant un problème évident de sécurité :

« Considérant, cependant, que, comme le relèvent les parties requérantes, le S.P.F Mobilité et Transports a, dans son avis du 21 février 2011, certes tardif, indiqué que “le projet éolien se trouve à l'intérieur d'une zone de catégorie A et d'une zone de catégorie C” et que “par conséquent, les éoliennes devront être balisées selon les critères les plus contraignants de ces zones, soit le balisage pour la catégorie C” ; que, dans son avis, le fonctionnaire délégué sur recours indiquait lui-même que “le parc est situé dans une zone définie par la Défense nationale comme nécessitant un balisage de catégorie C” (p. 16 de l'acte attaqué) ; que, toutefois, l'arrêt attaqué impose, à titre conditions, un balisage de type A (p. 38) ; que, même si le moyen ne dénonce pas explicitement une telle contradiction, il y a lieu d'attirer l'attention de la partie adverse sur ce point pour des raisons évidentes de sécurité ; que, dans cette mesure et cette mesure seulement, il y a lieu de tenir pour sérieuse la deuxième branche du moyen ».

Le fait que le Conseil d'État semble d'office compléter le moyen et qu'il le fasse de surcroît en présence d'un avis tardif donne à penser qu'il a considéré que l'ordre public était en jeu.

49. Le Conseil d'État a estimé expressément (dans un arrêt en suspension⁶³) que « l'éolienne en projet mettrait en cause la sécurité aérienne, qui est une question d'ordre public ».

50. Faut-il voir dans ces dispositions contenant des interdictions générales sanctionnées pénalement ou plus généralement dans la sécurité aérienne des dispositions « à longue portée »⁶⁴ dont la violation pourrait conduire à l'annulation d'un

⁶³ C.E., 25 avril 2017, *SA Aéroport de Namur*, n° 237.994. Sur un moyen soulevé dans le mémoire en réplique, pris de « la sécurité aérienne » et dont les requérants affirmaient qu'il relevait de l'ordre public, le Conseil d'État a jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 245.098 du 4 juillet 2019 : « Le moyen d'ordre public peut être soulevé à tout moment, par les parties, l'auditeur ou la chambre saisie de l'affaire. Dans le domaine du droit administratif, les moyens d'ordre public sont ceux qui sont pris de la violation de règles qui visent à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire de règles qui concernent des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touchent de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit et qui, pour ces raisons, doivent toujours être garanties au profit de la société dans son ensemble. Les principaux moyens d'ordre public sont l'incompétence de l'auteur, le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'État, la violation de la loi sur l'emploi des langues, la violation de l'autorité de chose jugée, l'interdiction de la rétroactivité. En l'espèce, il ne suffit pas d'invoquer une atteinte à la sécurité publique, étant celle des riverains de l'éolienne, pour que le moyen soit considéré comme étant d'ordre public. Les dispositions et principes visés au moyen ne sont pas des règles qui touchent aux valeurs essentielles de la vie en société ou qui touchent de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit. » Il nous semble que le Conseil d'État, en insistant sur « les dispositions et principe visés au moyen » nouveau, ne remet pas en cause le fait que la sécurité aérienne relèverait de l'ordre public.

⁶⁴ L'expression est notamment utilisée par M. QUINTIN, « La théorie de l'indépendance des polices administratives spéciales en matière d'environnement, d'urbanisme et de patrimoine », in J. SAMBON (coord.), *L'environnement, le droit et le magistrat – Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 719 : « Sont ainsi présu-

permis régional, à l'instar de certains articles à portée générale de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, alors même que l'interdiction et le permis relèvent de polices administratives spéciales différentes? La réponse semble affirmative. Le Conseil d'État a déjà annulé un permis parce qu'il portait atteinte à une disposition légale ne relevant pas de la même police administrative spéciale, faisant prévaloir la hiérarchie des normes et le principe de légalité sur la théorie de l'indépendance des polices⁶⁵. La matière fait l'objet de controverses, la jurisprudence n'est pas totalement fixée. En outre, l'indépendance des polices administratives conserve ses ardens défenseurs⁶⁶.

51. Il convient encore de mentionner l'existence de la loi du 23 juin 1930 concernant la création, autour des aérodromes utilisés par une ou des escadrilles de l'armée, d'une zone de sécurité frappée de servitudes aéronautiques⁶⁷. Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser croire, cette loi s'applique également à des aérodromes (devenus) civils, listés à son article 1^{er}.

Des zones de sécurité limitent la hauteur des constructions, plantations ou obstacles (art. 2 à 4), le Roi pouvant autoriser, sur demande, des tempéraments à ces restrictions⁶⁸.

L'article 8 de la loi prévoit une indemnisation, sous forme d'un montant annuel, en faveur des propriétaires d'immeubles grevés de servitudes aéronautiques pour le dommage «qu'ils auront éventuellement subi par la dépréciation résultant de l'établissement de la servitude». Il est en outre prévu que cette éventuelle moins-value doit être compensée si, parallèlement, la création des aérodromes a créé une plus-value pour le même propriétaire, même sur d'autres immeubles.

52. La loi du 23 juin 1930 a été modifiée pour la dernière fois par une loi du 30 juillet 2018⁶⁹. À cette occasion, le législateur a prévu, d'une part, que plus aucune demande d'indemnité ne pourrait être introduite à partir du 1^{er} septembre 2018, et d'autre part, une capitalisation des quelques indemnités annuelles encore versées et un paiement pour solde de tous comptes⁷⁰.

mées de longue portée les règles imposant des interdictions ou des injonctions directement applicables (sans pouvoir d'appréciation), mais aussi celles qui, tels des plans d'aménagement, sont destinées à assurer la coordination et la répartition des activités humaines dans l'espace.»

⁶⁵ Voy. C.E., 16 mai 2012, n° 219.398, et son commentaire par Ch.-H. BORN, «Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations, vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire?», *A.P.T.*, 2012, spéc. pp. 290-292.

⁶⁶ Voy. A. PIRSON, «Indépendance des polices administratives et des législations: le Conseil d'État coupe court à la longue portée», obs. sous C.E., *J.L.M.B.*, 2019, pp. 996-1008.

⁶⁷ Pour un bref commentaire de cette loi, voy. G. DOR et J. DEMBOURG, «Le domaine public, le domaine privé, les servitudes légales d'utilité publique», *Les Nouvelles*, t. IV, Bruxelles, Larcier, 1955, pp. 107-108.

⁶⁸ Pour un bref commentaire de cette loi, avant la modification de l'article 8, voy. V. STAELENS, «Verticale eigendomsinneming», *op. cit.*, pp. 208-209.

⁶⁹ Loi du 30 juillet 2018 portant des dispositions financières diverses, *M.B.*, 20 août 2018.

⁷⁰ Les travaux parlementaires révèlent que les montants récemment payés à titre de rente étaient très faibles, puisqu'ils ressort de l'exposé des motifs qu'«[e]n 2017, 19 paiements ont été effectués pour des montants variant entre 0,29 euros et 1951,67 euros» (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3172/002, p. 7).

53. Enfin, il faut mentionner, depuis l'entrée en vigueur (au 1^{er} septembre 2021) du nouveau livre 3 du Code civil « les Biens », l'article 3.63, rédigé comme suit :

« Étendue verticale de la propriété foncière

Sous réserve d'autres dispositions du présent Livre, le droit de propriété sur le fonds s'étend uniquement à une hauteur au-dessus ou une profondeur en dessous du fonds qui peut être utile à l'exercice des prérogatives du propriétaire. Ce dernier ne peut dès lors pas s'opposer à un usage par un tiers à une hauteur ou une profondeur à laquelle il ne pourrait raisonnablement exercer sa prérogative d'usage, vu la destination et la situation du fonds.

Un propriétaire peut, conformément à la loi, réaliser des ouvrages ou des plantations sur, au-dessus ou en dessous du fonds. »

La jurisprudence publiée n'est pas encore abondante à ce sujet, l'on mentionnera cependant un arrêt du Conseil d'État (rendu en suspension) qui a rejeté *prima facie* un moyen pris de la violation des droits civils des requérants en relevant, d'une part, que les permis étaient délivrés tous droits des tiers saufs, et d'autre part, sur la base des développements suivants :

« Par ailleurs, si les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée, il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, il appartient à l'autorité chargée d'instruire la demande de se prononcer sur ce point de bon aménagement des lieux. Un litige de droit civil doit donc être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux.

Sur cet aspect, si l'ancien article 552 du Code civil prévoyait que la propriété du sol emportait celle du dessus et du dessous, le nouvel article 3.63 du Code civil, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2021, dispose comme suit : [...]

Les travaux préparatoires précisent, au sujet de cette disposition, ce qui suit :

“ Cette disposition a pour but de parachever l'étendue de la propriété foncière. La propriété ne se limite évidemment pas à la croûte terrestre, elle comprend également l'espace au-dessus du sol et le sous-sol. Sinon, la possibilité d'y faire des constructions ou des plantations serait illusoire. Lorsque le fonds est visé dans ce projet, c'est donc l'espace tridimensionnel qui est visé.

La disposition proposée est cohérente avec la conception de plus en plus développée de la hauteur et de la profondeur du droit de propriété.

Anciennement, il était admis que le droit de propriété s'étendait jusqu'à une hauteur et une profondeur absolues ('usque ad coelum, usque ad infera'). Ce point de vue a toutefois été abandonné au profit d'une hauteur et d'une profondeur fonctionnelle. La propriété ne se voit donc pas limitée de manière mathématique mais est déterminée en fonction de la destination et de la situation du fonds, elle-même appréciée en tenant compte des possibilités d'exploitation réelles ou potentielles dans le chef du propriétaire lui-même, à la lumière des données économiques, urbanistiques et de construction physique du fonds" (*Doc.parl.*, session 2018-2019, n° 0173/001, pp. 155-156).

En l'espèce, la requérante n'indique pas avoir alerté l'auteur de l'acte attaqué quant à ses inquiétudes relatives à ses droits civils. Par ailleurs, elle ne démontre pas que la construction et l'exploitation de l'éolienne n° 6 engendrent d'évidence une atteinte à l'exercice d'une prérogative utile de son droit de propriété ou à la jouissance potentielle de son bien à la hauteur des pales de l'éolienne, en manière telle que l'autorité de recours aurait dû motiver sa décision spécifiquement sur ce point.»⁷¹

Nul doute que d'autres décisions du Conseil d'État mais aussi et peut-être surtout des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire permettront à l'avenir de préciser l'impact de cet article dans le domaine du développement éolien, dans lequel le survol de propriétés voisines par les pales est très fréquent.

2. Les dispositions réglementaires

54. L'arrêté royal du 15 mars 1954 contient également de nombreuses dispositions relatives à la navigation aérienne et aux aéroports civils.

55. En vertu de son article 43, chaque aérodrome civil doit faire l'objet d'une autorisation du ministre ou de son délégué. Cette autorisation relève toujours, comme on l'a vu ci-avant, de la compétence de l'autorité fédérale. Elle n'est pas à confondre avec les permis d'urbanisme, d'environnement ou uniques délivrés par la Région à laquelle elle se cumule.

56. Le Conseil d'État a validé le raisonnement selon lequel un aérodrome établi avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 15 mars 1954 ne nécessitait pas la délivrance d'une telle autorisation⁷².

57. L'article 43*bis* rend obligatoire le volume I de l'annexe 14 de la Convention de Chicago à certains aéroports ouverts à la circulation nationale et ouvre la possibilité pour le ministre de rendre obligatoires des recommandations des volumes I et II de l'annexe 14.

⁷¹ C.E., 14 octobre 2022, S.A. ALYSSE FOOD, n° 254.760.

⁷² C.E., 26 juin 2014, n° 227.903.

58. Quant à l'article 44, il prévoit que :

«Aucune modification ne peut être apportée à un aérodrome sans que le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué en ait été informé au préalable. Le Ministre ou son délégué peut, à cette occasion, modifier les conditions d'utilisation de l'aérodrome.

En outre, le Ministre ou son délégué peut modifier les conditions d'utilisation d'un aérodrome pour tenir compte des modifications apportées à son environnement.»

59. Les «règles de l'air» font l'objet d'un arrêté royal du 19 décembre 2014 relatif aux règles de l'air et aux dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne⁷³. Ces règles de l'air complètent celles établies par le règlement (UE) n° 923/2012, évoqué ci-avant.

3. Les circulaires GDF-03 et GDF-04 du ministre de la Mobilité et de la DGTA

60. Ces deux circulaires sont bien connues des développeurs éoliens et sont notamment publiées sur le site internet du SPF Mobilité et Transports⁷⁴. Elles n'ont bien entendu pas de valeur réglementaire.

En pratique, les développeurs éoliens sollicitent des avis de la DGTA, de la Défense, de skeyes et/ou des exploitants, selon les cas, au stade le plus précoce de leurs études, en raison de l'importance des contraintes aéronautiques dans la faisabilité juridique ou économique d'un projet éolien.

61. La DGTA, sur demande, transmet aux intéressés la «carte d'évaluation belge pour les obstacles aéronautiques»⁷⁵, mise à jour pour la dernière fois en 2021. Cette carte permet de vérifier notamment si l'obstacle qu'ils se proposent d'ériger figure dans une zone dans laquelle il y a des exclusions ou limitations. Il s'agit d'un outil pratique de grande importance pour le secteur éolien.

a) La circulaire GDF-03 – «Directives concernant le balisage d'obstacles pour l'aviation»

62. La cinquième édition de la circulaire GDF-03, datée du 12 juin 2006 et signée par le ministre de la Mobilité, se réfère aux annexes 10 et 14 de la Convention de Chicago, à différents manuels de l'OACI, et aux arrêtés royaux des 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne et du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air⁷⁶.

⁷³ M.B., 30 décembre 2014.

⁷⁴ Ces circulaires sont publiées sur le site du SPF Mobilité et Transports, <https://mobilit.belgium.be/fr/aviation/legislation-et-reglementation/circulaires>.

⁷⁵ www.geo.be/catalog/details/8c545664-cbbe-4d71-9181-69f53aa8bbca?l=fr.

⁷⁶ Cet arrêté royal a entretemps été abrogé par l'arrêté royal du 19 décembre 2014 relatif aux règles de l'air, mentionné ci-avant.

63. Dans son chapitre premier, la circulaire décrit ainsi son champ d'application : « Cette circulaire contient les directives suivies par la DGTA lorsqu'elle remet des avis concernant les permis de bâtir de constructions qui peuvent être gênantes pour la navigation aérienne. » Il est précisé que les avis sont remis « aux Services de l'aménagement du territoire » mais aussi « aux autres parties prenantes », si bien qu'en réalité quiconque peut les solliciter.

Les avis peuvent concerner des constructions soumises à permis, des stations d'émission et leurs antennes, des obstacles et objets existants, mais également des constructions temporaires ou mobiles et des grues.

64. Le chapitre 2 décrit la « procédure » et les documents demandés par la DGTA pour remettre un avis pertinent. Il est précisé que la DGTA recueillera « sur la base des conventions mutuelles entre la DGTA et les administrations ou parties concernées » un avis motivé des autres administrations ou parties concernées, à savoir Belgocontrol (à présent skeyes), la Défense, les aéroports ou autres aérodromes. Cela correspond à une pratique bien ancrée, les avis de la DGTA étant consolidés avec ceux des autres acteurs.

65. Trois types d'avis peuvent être rendus : positif sans condition, positif conditionnel (moyennant adaptation ou balisage) ou négatif (impossibilité de ramener le risque pour la sécurité aérienne à un niveau acceptable), impliquant par conséquent que la DGTA (ou l'un des intervenants dont l'avis est repris par cette dernière) est d'avis qu'aucune construction ne peut être érigée.

La DGTA insiste pour que tous les obstacles atteignant une hauteur de 60 mètres ou plus au-dessus du niveau du sol soient connus ou mentionnés sur les cartes aériennes.

66. La circulaire mentionne en son chapitre 3 la division du territoire en cinq catégories. La catégorie A concerne les zones situées à proximité des aérodromes et qui se trouvent dans les plans de limitation d'obstacles qui y sont liés. La catégorie B comprend une zone de 130 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes. La catégorie C comprend des zones militaires d'exercices aériens. La catégorie D comprend les zones situées aux alentours des radars, outils de communication ou d'aide à la navigation aérienne de skeyes ou de la Défense. La catégorie E est la catégorie résiduaire. La carte d'évaluation belge des obstacles aéronautiques, précitée, mentionne ces différentes zones, étant entendu que ces zones peuvent en partie se superposer.

67. Le chapitre 4 de la circulaire contient les différents « critères d'appréciation ». Ces critères varient en fonction des catégories, de la nature (hauteur...) des obstacles, de leur caractère nouveau ou préexistant... Lorsque l'érection d'un obstacle est projetée à un endroit dans lequel plusieurs catégories se superposent, l'avis sera rendu selon le critère le plus contraignant. Ainsi, pour donner un exemple, dans la zone de catégorie A, pour les nouveaux obstacles qui perceraient les sur-

faces de limitation d'obstacles qui découleraient des chapitres 4 et 5 de l'annexe 14 de la Convention de Chicago, ou des circulaires GDF-02 et GDF-04, un avis négatif est rendu. Dans d'autres cas, un balisage suffit, et dans certaines zones, aucune condition ne s'applique.

68. Les chapitres 5 à 7 traitent des différents balisages (peinture de couleur, lumineux...). Le chapitre 7 est consacré à la signalisation des éoliennes. Il arrive que plusieurs signalisations soient possibles, auquel cas la DGTA demande d'être informée du choix définitif du demandeur avant le placement.

À nouveau, les caractéristiques concrètes du balisage varient en fonction de la zone (catégorie A à E), de la hauteur ainsi que de la nature des activités ou installations à proximité. La circulaire est illustrée de nombreux tableaux, schémas...

Les obligations de contrôle des balises sont prévues au chapitre 8, étant entendu que, pour les éoliennes, ce contrôle est nécessairement automatisé (par télésurveillance).

69. Le chapitre 9 prévoit une obligation de notifier toute panne ou dysfonctionnement par la personne responsable (propriétaire, exploitant, locataire ou utilisateur) aux autorités aériennes civile et militaire.

70. La circulaire GDF-03 contient encore cinq annexes techniques, dont les trois premières sont des documents de l'OACI, la quatrième étant un « formulaire d'obstacle » mis à la disposition des demandeurs par la DGTA.

b) La circulaire GDF-04

71. La circulaire GDF-04 est signée par le directeur général de la DGTA et sa cinquième édition est datée du 3 novembre 2009. Elle a pour objet de « fixer les conditions techniques d'établissement et d'exploitation auxquelles doivent satisfaire les aérodromes civils pour lesquels aucun service de contrôle aérien n'est assuré et qui sont utilisés uniquement dans des conditions météorologiques permettant le vol à vue, sans préjudice des dispositions propres à chaque aérodrome, à l'exception des ulmodromes ».

Elle se réfère à l'article 43, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, à l'annexe 14, volume I, de la Convention de Chicago, ainsi qu'à quatre arrêtés royaux.

Elle s'applique aux « petits » aérodromes civils, pour lesquels il n'y a pas de contrôle aérien et qui ne sont utilisés que lorsque les conditions météorologiques permettent le vol à vue.

72. La circulaire distingue différents types d'aérodromes (selon leur accessibilité plus ou moins large) et définit les termes qu'elle emploie.

73. Au point 3, elle détaille la procédure à suivre pour le demandeur d'une autorisation d'établir un aéroport conformément à l'article 43, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1954, ainsi que les documents et annexes que la DGTA souhaite voir joints à la demande⁷⁷.

74. Le point 4 contient les précisions relatives au contrôle et on y lit notamment que les autorisations délivrées ont une durée de validité indéterminée pour un aéroport permanent. C'est également au point 4 qu'il est rappelé que le ministre peut retirer, suspendre, limiter la portée de l'autorisation ou « modifier les conditions d'utilisation d'un aéroport pour tenir compte des modifications apportées à son environnement » (pt 4.3, d)).

75. Le point 5, consacré aux « caractéristiques physiques », décrit à la fois les caractéristiques que doit avoir le terrain et ses dépendances mais également les aires de sécurité. C'est au point 5.3 et ses subdivisions que sont abordées les limitations et suppressions des obstacles en tant que telles, les surfaces de limitation d'obstacles et la manière d'en calculer les dimensions étant décrites, schémas à l'appui.

Il est expressément rappelé qu'il « convient dans la mesure du possible, d'éviter que de nouveaux objets ou la surélévation d'objets existants ne fassent saillie au-dessus de la surface conique ou de la surface horizontale intérieure, à moins que l'objet ne se trouve défilé par un objet inamovible inexistant ou à moins qu'il ne soit établi, à la suite d'une étude aéronautique, que cet objet ne compromettrait pas la sécurité de l'exploitation des aéronefs ou qu'il ne nuirait pas gravement à la régularité de cette exploitation » (pt 5.3.2.3).

C. Illustrations : les contraintes aéronautiques dans la jurisprudence (essentiellement) administrative relative aux permis et autorisations

76. L'analyse de la jurisprudence révèle que les juges administratifs se prononcent fréquemment sur les conflits potentiels entre les projets éoliens et les activités aériennes. L'on a vu ci-avant que ces conflits ont permis de préciser la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions. La présente revue de jurisprudence ne prétend nullement à l'exhaustivité et a pour but de rendre compte de certaines solutions données par la jurisprudence à des questions précises.

⁷⁷ L'on notera par exemple qu'il est demandé de joindre « un avis du Ministre régional chargé de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme ou de son délégué lorsque l'aéroport envisagé a un caractère permanent » (pt 3.2.1, b)).

1. La sécurité aérienne comme critère déterminant pour l'implantation des éoliennes

77. Le Conseil d'État a jugé «qu'il va de soi que la sécurité aérienne est un critère déterminant pour le choix de l'implantation des éoliennes, même s'il ne permet pas, à lui seul, de justifier la nécessité de s'écarter du plan de secteur»⁷⁸.

2. La prise en compte des avis des administrations fédérales ou des exploitants dans les décisions relatives aux permis de construire ou d'exploiter

78. Il est largement admis par la jurisprudence⁷⁹ qu'une atteinte à la sécurité aérienne, révélée le plus souvent par un avis négatif⁸⁰ de la DGTA, de la défense, de skeyes ou d'un exploitant, est un motif admissible et suffisant pouvant justifier un refus de permis.

Cela suppose bien entendu que l'avis négatif établisse le risque pour la sécurité aérienne.

79. Dans un arrêt rendu par le Conseil du contentieux des autorisations administratives flamand (Raad voor Vergunningsbetwistingen) n° A/2012/0286 du 23 juillet 2012⁸¹, il a été jugé que si l'avis négatif de la Défense pouvait à lui seul suffire à justifier un refus d'une autorisation urbanistique, par un simple renvoi à l'avis, les obligations légales ou décrétales de motivation imposaient cependant que cet avis soit lui-même suffisamment motivé. En l'occurrence, il ressortait de l'avis de la Défense que celle-ci remettait un avis négatif en raison «d'éléments en sa possession desquels il devrait ressortir que la distance par rapport au radar est insuffisante, sans indiquer en aucune manière quels sont ces éléments, et renvoie de surcroît vers des expériences antérieures, sans toutefois les expliquer ou les éclaircir. Le Conseil estime donc que l'avis ne motive pas suffisamment le prétendu danger pour l'aviation. Le fait que l'avis fasse référence à une circulaire et que la partie défenderesse l'explique quelque peu dans la décision contestée ne permet pas à la partie demanderesse de déduire la raison du refus, de même pour la réunion à laquelle la partie défenderesse fait référence dans la décision contestée. Le moyen est partiellement fondé» (traduction libre). Il s'agit là d'une application classique des règles de motivation formelle et matérielle.

80. Dans un autre arrêt, la même juridiction administrative a refusé d'annuler un refus de permis, estimant que l'étude apportée par l'exploitant n'était pas de nature

⁷⁸ C.E., 4 octobre 2016, *Commune de Gesves*, n° 235.972.

⁷⁹ Voy. par exemple l'arrêt C.E., 18 mai 2017, *ENECO WIND*, n° 238.243 : «En effet, il n'est pas contestable que la sécurité aérienne puisse constituer un motif admissible pour refuser l'implantation d'un site éolien.» Dans le même sens : C.E., 11 janvier 2022, *EDF LUMINUS*, n° 252.593.

⁸⁰ L'on a vu supra, n° 48 que le Conseil d'État s'est parfois emparé d'office de la question, nonobstant un avis tardif.

⁸¹ L'intégralité des arrêts rendus par ce tribunal administratif régional peut être consultée sur le site www.dbrc.be/rechtspraak.

à démontrer que l'appréciation de la Défense, qui concluait à un risque pour ses opérations aériennes, était erronée. Le Conseil estime à cet égard que : « Il n'était donc pas nécessaire que la décision contestée examine de manière plus approfondie l'étude fournie par la partie demanderesse, car celle-ci n'affirme pas, et il ne ressort pas non plus de l'étude, qu'elle a pris en compte la situation particulière de l'utilisation de l'espace aérien par des avions militaires. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la décision contestée repose sur des motifs solides. »⁸²

81. Il n'est pas contesté que les avis de la DGTA ou de la Défense (voire de Skeyes ou des exploitants aériens) ne sont pas des avis conformes qui lieraient l'autorité régionale. Cependant, il a régulièrement été jugé que : « Même si elle n'est pas directement compétente pour régler la police particulière dont elle tient ainsi compte et s'il n'est pas prévu que l'avis sollicité auprès de la Défense doit être un avis "conforme", il n'empêche que l'autorité délivrante est tenue d'apprécier l'ensemble des inconvénients et nuisances générés par la future exploitation, y compris quant à la sécurité aérienne. Dans ce cadre, se rallier à l'avis émis et répété par l'autorité compétente en la matière et la plus apte à apprécier le risque visé ne peut constituer une erreur manifeste d'appréciation. »⁸³

82. Il arrive que l'autorité délivrante, en présence d'un avis négatif de la DGTA ou de la Défense, décide d'accorder tout de même le permis demandé par un développeur éolien.

83. Dans un arrêt n° 241.864 du 21 juin 2018, dans lequel le demandeur avait apporté des éléments somme toute légers pour tenter de réfuter un avis négatif de skeyes (à l'époque Belgocontrol) en raison d'un impact sur ses radars, éléments que l'autorité délivrante avait retenus pour motiver l'octroi du permis, le Conseil d'État annule le permis dans le cadre des débats succincts en considérant que « le motif selon lequel l'avis de Belgocontrol n'est pas motivé est erroné et, en tout état de cause, insuffisant pour justifier que cet avis soit écarté ».

84. Dans un arrêt de la dixième chambre néerlandophone du Conseil d'État n° 204.466 du 28 mai 2010, le recours en annulation de skeyes contre une autorisation d'implanter quatre éoliennes fut en revanche rejeté. Deux études scientifiques étaient produites respectivement par skeyes et par le demandeur. Celle produite par le demandeur concluait à l'absence de risque significatif, mais à des effets négligeables qui ne mettaient pas le contrôle aérien en péril. Le Conseil d'État jugea que la Région flamande avait correctement et complètement examiné le dossier et suffisamment motivé sa décision, en relevant que l'étude produite par skeyes ne contredisait pas les conclusions de l'étude déposée par le demandeur.

85. Dans un arrêt de suspension n° 225.870 du 17 décembre 2013, la treizième chambre du Conseil d'État a rappelé que l'avis émis par la Défense n'était pas un avis conforme. Cela implique par conséquent que l'autorité régionale peut s'en

⁸² RvvB, 9 décembre 2014, n° A/2014/0850(traduction libre).

⁸³ C.E., 18 mai 2017, *Eneco Wind*, n° 238.243.

écarter, à condition de motiver adéquatement sa décision. Examinant l'étude scientifique détaillée produite par l'exploitant (à la demande de la Défense), qui concluait à un impact « insignifiant » sur un radar, et constatant que cette étude n'était pas contredite par la Défense dans son avis ni même dans ses pièces de procédure, le Conseil d'État en conclut que « l'autorité wallonne a exercé son pouvoir d'appréciation, en tenant compte des différents documents en sa possession, sans commettre d'erreur manifeste ; qu'elle a motivé sa décision de manière adéquate et suffisante ; que, de même, aucun élément ne permet, au stade actuel de la procédure, de conclure à la violation du principe de minutie dans son chef ».

86. Dans un arrêt plus récent⁸⁴, le Conseil d'État a eu l'occasion de se pencher sur une décision de la Région wallonne qui avait accordé un permis pour l'érection d'éoliennes qui entraînait de manière flagrante en conflit avec l'exploitation d'un aérodrome. Les éoliennes autorisées étaient incompatibles avec les circuits des avions décollant de l'aéroport, tels qu'ils avaient été fixés par les autorités fédérales.

La Région wallonne avait, d'une part, estimé que la piste de l'aéroport, qui présentait en outre la particularité intéressante d'être à cheval sur les Régions flamande et wallonne, était irrégulière au regard du droit régional (absence de permis d'urbanisme). Au terme d'un examen fouillé de la situation et de son historique, le Conseil d'État juge « que l'auteur de l'acte attaqué ne justifie pas suffisamment son affirmation que “cette seconde piste est inexistante d'un point de vue urbanistique et environnemental” ».

Comme l'attaqué envisageait également la possibilité de l'octroi d'un permis pour une seconde piste, le Conseil d'État eut également à se prononcer sur le percement d'une surface de limitation d'obstacle par les éoliennes autorisées. Se référant notamment à la circulaire GDF-04, dans un moyen qui invoquait notamment les obligations de motivation formelle et matérielle :

« L'auteur de l'acte attaqué fait quand même l'hypothèse qu'un permis unique serait délivré pour l'implantation et l'exploitation de la seconde piste. Dans ce cas, il minimise l'incidence du percement de la surface conique, avéré, sur la sécurité aérienne dont il reconnaît pourtant l'importance. Il omet de considérer que la circulaire GDF-04 à laquelle il se réfère n'admet, au point 5.3.2.3. visé dans l'acte, certains obstacles qu'à des conditions précises :

“5.3.2.3 Il convient dans la mesure du possible, d'éviter que de nouveaux objets ou la surélévation d'objets existants ne fassent saillie au-dessus de la surface conique ou de la surface horizontale intérieure, à moins que l'objet ne se trouve défilé par un objet inamovible existant ou à moins qu'il ne soit établi, à la suite d'une étude aéronautique, que cet objet ne compromettrait pas la sécurité de l'exploitation des aéronefs ou qu'il ne nuirait pas gravement à la régularité de cette exploitation”.

⁸⁴ C.E., 21 juin 2018, *Aérodrome de Namur*, n° 241.877, préc.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué est prêt à admettre l'obstacle sans aucune réserve quant à l'étude aéronautique d'une telle option, ce qui rend le motif incohérent par rapport à la circulaire visée et révèle une prise en considération insuffisante de la sécurité.

L'auteur de l'acte attaqué admet aussi, au moins au décollage, un conflit avec le circuit prescrit à l'exploitant de l'aérodrome en ce qui concerne la piste n° 1. Il prévoit alors que ce circuit devrait être modifié. Il ne justifie cependant pas sa compétence d'imposer, dans de telles circonstances, des modifications aux conditions d'exercice de l'activité d'un tiers. Il reste en outre en défaut de s'assurer que la modification du circuit serait effectivement compatible avec les autres contraintes qu'il évoque. Il ne tient pas compte, enfin, de ce que l'aérodrome est utilisé par une école de pilotage et que cette circonstance rend plus délicat le renforcement des contraintes de circuit, alors spécialement qu'au cours de l'enquête, la faisabilité de la modification avait été mise en doute dans une opinion rapportée ci-dessus.

Le premier moyen est fondé.»

Cet arrêt illustre que la sécurité aérienne et la compétence de l'autorité fédérale sont des limites au pouvoir d'appréciation des autorités régionales, qui sont sans compétence pour modifier les conditions d'exercice de l'activité d'un exploitant aérien. *A fortiori*, elles ne peuvent autoriser des obstacles sans s'être assurées de l'absence d'impact de ceux-ci sur la sécurité aérienne.

87. Dans un arrêt *Luminus* n° 255.393 du 27 décembre 2022, le Conseil d'État a dû se pencher sur un recours introduit par les riverains d'un projet éolien⁸⁵. Ils reprochaient en substance un manque d'actualisation des avis et données du projet, alors que l'environnement avait connu des évolutions significatives, dont l'installation d'un aérodrome pour paramoteurs et l'autorisation de nombreux parcs éoliens à proximité. Les requérants, constatant notamment que l'avis de skeyes (à l'époque Belgocontrol) datait de 2013 et était donc périmé depuis 2015⁸⁶, reprochaient à la partie adverse que son permis était mal motivé et qu'elle n'avait pu statuer en connaissance de cause.

Le Conseil d'État juge (notamment) ce grief fondé :

« Lorsque la partie adverse a adopté l'acte attaqué, le 12 septembre 2019, cet avis était donc périmé, compte tenu de sa durée de validité limitée à deux ans.

⁸⁵ Le moyen dont l'un des griefs est examiné ci-après était pris de la violation « des articles D.1, alinéa 2, D.2, D.3, D.50, D.62, D.63, D.67, D.71 et D.75 du livre Ier du Code de l'environnement, des dispositions du cadre de référence de 2013, des principes généraux de bonne administration, plus particulièrement du principe de précaution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'insuffisance et de l'inexactitude dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

⁸⁶ L'avis mentionnait lui-même qu'il ne valait que « pour une durée de 2 ans pour autant que les critères actuels ne changent pas ».

Aux termes de l'avis précité, sa durée est limitée à deux ans “pour autant que les critères actuels ne changent pas” et l'instance d'avis est réservée quant à garantir un avis positif si une extension du parc à cet endroit est demandée. Il n'est pas contesté que depuis la réalisation de l'étude d'incidences sur l'environnement et l'année 2013 durant laquelle l'avis de Belgocontrol a été émis, la situation des parcs éoliens à proximité du site litigieux a évolué, notamment en ce que des projets alors à l'étude ou en cours d'instruction sont depuis lors autorisés. Les requérants font aussi état, sans être contredits, d'une augmentation du trafic aérien, en particulier dans les aéroports de Liège et Charleroi. Il en résulte qu'au vu des réserves formulées par Belgocontrol, ci-avant rappelées, ils exposent de manière crédible que compte tenu du délai écoulé depuis l'avis donné le 21 juin 2013 par l'instance spécialisée en matière de sécurité aérienne, celui-ci a pu perdre de son actualité. Il n'est, partant, pas acquis que les “conditions particulières relatives à la sécurité aérienne” figurant au dispositif de l'acte attaqué sont encore suffisantes et pertinentes pour appréhender les impacts du projet litigieux sur la sécurité aérienne.»

Cet arrêt illustre une autre réalité de la matière : les changements constants de la situation nécessitent une mise à jour permanente du dossier. Des motifs de refus peuvent devenir obsolètes (par exemple la modification d'installations techniques telles des radars qui atténuent ou suppriment l'impact négatif d'une éolienne ou le déplacement d'activités), mais l'autorisation de nouvelles installations depuis qu'un avis positif a été rendu peuvent entraîner que l'avis devienne conditionnel voire négatif.

Section 3

L'exploitation de drones (UAS) au sein de sites éoliens

Introduction

88. Les progrès technologiques ont fait du drone un objet répandu, accessible, offrant des applications innovantes dans des domaines aussi variés que le loisir, le sport, le commerce et l'industrie⁸⁷. Dans le domaine civil, si autrefois ces objets volants à hélices non habités étaient des produits élitistes réservés aux seuls passionnés de modélisme, le drone ou *Unmanned Aircraft System* (ci-après « UAS ») est aujourd'hui un objet connecté ultra commercialisé⁸⁸. Selon une étude de la SESAR⁸⁹, le nombre d'exploitations civiles d'UAS en Europe s'élèverait à près de

⁸⁷ Ch. LAVALLÉE, « The EU policy for civil drones: The challenge of governing emerging technologies », *Policy Brief*, 2019/01.

⁸⁸ Voy. également à ce sujet A. YARKONI et U. YARKONI, « Drones – A Glimpse into the Future of Air Traffic », *C.I.T.*, n° 2, 2016, p. 191.

⁸⁹ Single European Sky Air Traffic Management Research.

7 millions⁹⁰ et engendrerait un impact économique évalué par la Commission européenne à près de 5 milliards d'euros à l'horizon 2035⁹¹.

Au-delà des perspectives économiques prometteuses que ce phénomène laisse présager, la présence de drones dans l'espace aérien pose de nouvelles questions, notamment dans le domaine de la sécurité aérienne⁹².

89. Dans cette troisième section de notre contribution, nous examinons le cadre juridique applicable à l'exploitation d'UAS en site éolien, qui pose la double question de son usage tant civil que commercial. Après avoir rappelé le cadre légal et réglementaire en vigueur (A), nous nous pencherons sur les différentes catégories d'UAS (B), puis nous examinerons les règles qui leur sont applicables (C). Nous ferons ensuite un bref point sur les assurances (D) avant de clôturer cette contribution par un descriptif succinct du nouvel outil européen de gestion de trafic d'UAS «U-space» (E).

A. Cadre légal et réglementaire

90. En 1944, la Convention de Chicago consacrait déjà l'existence des UAS en son article 8 qui précisait que les vols d'aéronefs sans pilote étaient soumis à un contrôle des États afin d'éviter tout danger pour les aéronefs civils.

91. Depuis 2018, la Commission européenne joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la réglementation européenne des UAS. Le premier objectif poursuivi était de pouvoir intégrer les UAS dans l'espace aérien européen. À cette fin, elle a instauré, dans un premier temps, un cadre politique puis juridique en adoptant notamment le règlement (UE) 2018/1139⁹³, et plus spécifiquement les articles 55 à 58 de la section VII régissant les UAS⁹⁴.

Jusqu'à l'entrée en vigueur en juillet 2018 de ce nouveau cadre juridique européen, la classification des UAS était établie selon *un facteur de poids*. De ce fait, l'arrêté royal du 10 avril 2016⁹⁵ réglementait l'exploitation d'UAS d'un poids infé-

⁹⁰ SESAR Joint Undertaking, « European Drones Outlook Study. Unlocking the Value for Europe », novembre 2016.

⁹¹ PwC, « A drone's eye view: Overview of the Belgian UAV ecosystem and the development of commercial drone applications in Belgium », mai 2018.

⁹² L. WEBER et A. EBERG, « Regulating drones: Integration of drones at the international level », *C.I.T.*, n° 2, 2016, p. 206.

⁹³ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, *J.O.*, L 212, 22 août 2018, p. 1-122.

⁹⁴ E. BASSI, « European Drones Regulation: Today's Legal Challenges », *International Conference on Unmanned Aircraft Systems (ICUAS)*, 2019, p. 444.

⁹⁵ Arrêté royal du 10 avril 2016 relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge, *M.B.*, 15 avril 2016.

rieur à 150 kg en Belgique⁹⁶ tandis que l'Union européenne restait compétente pour ceux d'un poids supérieur à 150 kg. Un second objectif consistait à légiférer en la matière afin de favoriser le développement industriel de ce secteur⁹⁷.

92. Dans un second temps, le règlement d'exécution (UE) n° 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 qui établit les règles applicables à l'exploitation de systèmes d'aéronefs sans équipage⁹⁸ consacre une nouvelle approche de classification fondée principalement sur *un facteur de risque*. Les drones sont dorénavant classés en trois catégories d'exploitation – ouverte, spécifique et certifiée⁹⁹. Ces nouvelles règles ont pour objectifs de garantir la sécurité, la sûreté, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

La spécificité de ce nouveau cadre juridique est qu'il est exclusivement européen. Certaines matières résiduelles restent cependant de la compétence des États membres, comme notamment la délimitation des zones d'interdiction et de restriction de vol prévue en Belgique par l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020¹⁰⁰ relatif aux zones géographiques UAS (*infra*, C.1). De surcroît, les États peuvent également prendre certaines mesures particulières en matière de sécurité et de protection de la vie privée, comme le permet l'article 56 du règlement (UE) 2018/1139.

B. Les catégories d'UAS

93. Les UAS sont classés en trois catégories d'exploitation dites « ouverte », « spécifique » et « certifiée ». Comme énoncé ci-avant, cette division a été principalement établie sur la base du facteur de risque propre à chaque utilisation de l'UAS. Le règlement (UE) 2019/947 établit des règles qui diffèrent en fonction de la catégorie à laquelle appartient l'UAS.

1. La catégorie « ouverte »

94. La catégorie « ouverte » est divisée en trois sous-catégories A1, A2 et A3, définies en fonction des limites d'exploitation et des conditions applicables à l'exploitant à distance¹⁰¹. Les UAS sont également divisés en cinq classes (C0 à C4) qui sont définies par des exigences de conception et de fabrication, conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du règlement délégué (UE) 2019/945 du 12 mars 2019¹⁰².

⁹⁶ Les articles 2 et 5, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne s'appliquent également aux UAS.

⁹⁷ Irish Aviation Authority, « EU Drone Regulations – Outline », p. 3 (www.iaa.ie/docs/default-source/misc/iaa---eu-uas-regulations-outline.pdf).

⁹⁸ 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, J.O., L 152, 11 juin 2019.

⁹⁹ Cons. 6 du règlement (UE) 2019/947.

¹⁰⁰ Arrêté ministériel du 21 décembre 2020 établissant les zones géographiques UAS fixes et les conditions d'accès aux zones géographiques UAS fixes, M.B., 24 décembre 2020.

¹⁰¹ Règlement (UE) 2019/947, annexe, partie A, UAS.OPEN.010.

¹⁰² Règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord, J.O., L 152, 11 juin 2019.

Relèvent de la catégorie « ouverte » les drones ne dépassant pas un poids de 25 kg et qui sont affectés à une utilisation dite « de loisirs ». Elle vise une exploitation qui n'est soumise « à aucune autorisation d'exploitation préalable, ni déclaration de l'exploitant d'UAS avant l'exploitation »¹⁰³. Cependant, elle « ne dispense pas l'exploitant de réaliser une évaluation de risque de son vol ». Cette évaluation consiste à établir un plan détaillé de vol durant lequel le pilote veille à respecter les conditions imposées en fonction de la sous-catégorie et la classe d'UAS exploité (*infra*, C, 2).

2. La catégorie « spécifique »

95. La catégorie « spécifique » vise des exploitations d'UAS qui présentent un risque plus élevé et pour lesquelles une évaluation approfondie des risques doit être effectuée afin de déterminer quelles exigences sont nécessaires pour assurer la sécurité de l'exploitation¹⁰⁴. On retrouve notamment des exploitations incluant un vol hors vue, à plus de 120 mètres de la surface de la Terre ou encore le survol de personnes.

L'exploitant doit alors fournir à l'autorité compétente, visée à l'article 17 du règlement (UE) 2019/947, une évaluation du risque opérationnel pour l'exploitation envisagée¹⁰⁵. Pour ce faire, il peut soit l'adresser par simple déclaration, soit via une demande d'autorisation, soit via la preuve d'une certification spécifique. En Belgique, c'est la DGTA qui a été désignée comme autorité compétente¹⁰⁶.

96. En Belgique, la DGTA apprécie l'évaluation des risques et la robustesse des mesures d'atténuation que l'exploitant d'UAS propose pour garantir la sécurité de l'exploitation pendant toutes les phases de vol¹⁰⁷. Si elle se prononce favorablement et octroie une autorisation d'exploitation, celle-ci contiendra notamment la portée de l'autorisation et, le cas échéant, les conditions dites « spécifiques » qui s'appliquent¹⁰⁸.

3. La catégorie « certifiée »

97. La catégorie « certifiée » (LUC) impose une certification de l'UAS conformément au règlement délégué (UE) 2019/945 ainsi que la certification de l'exploitant et, le cas échéant, l'octroi d'une licence au pilote à distance¹⁰⁹. En d'autres termes, elle représente un niveau de risque plus élevé encore que celui de la catégorie « spécifique » et dont les exigences sont comparables à celles des opérations aériennes avec pilote.

¹⁰³ Art. 3, a), du règlement (UE) 2019/947.

¹⁰⁴ *Ibid.*, cons. 9.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 11.

¹⁰⁶ Art. 3 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, *M.B.*, 18 novembre 2020.

¹⁰⁷ Art. 12, § 1^{er}, du règlement (UE) 2019/947.

¹⁰⁸ *Ibid.*, art. 12, § 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 3.

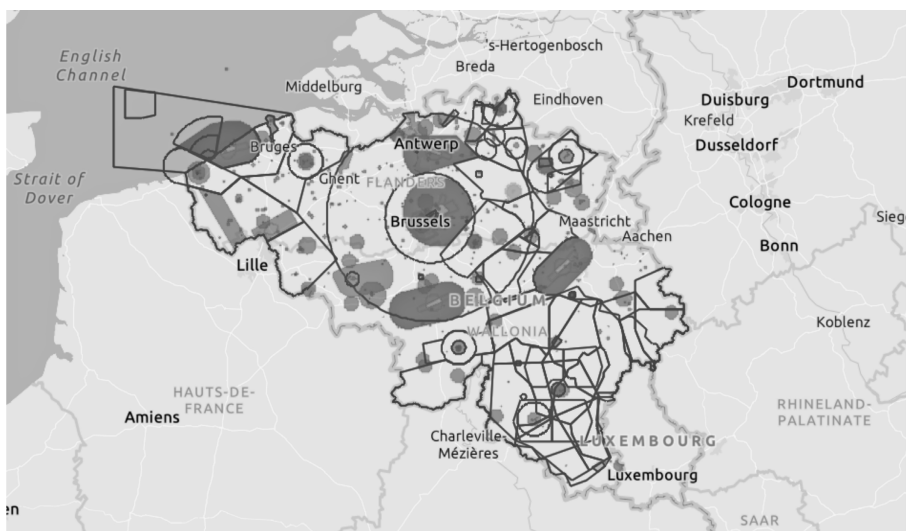
L'exploitant doit, tout comme pour la catégorie « spécifique », fournir à l'autorité compétente une évaluation du risque opérationnel de son exploitation. Cette catégorie vise notamment les UAS d'une envergure de plus de trois mètres, survolant des rassemblements de personnes ou affectés au transport de marchandises dangereuses ou de personnes.

C. Règles et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'UAS

98. La vérification de la zone dans laquelle l'exploitation est envisagée est une condition applicable à toutes les catégories d'UAS¹¹⁰. Principalement pour des raisons de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement, les États membres peuvent interdire l'exploitation d'UAS, exiger l'application de conditions particulières ou encore exiger une autorisation d'exploitation préalable¹¹¹.

1. Les zones géographiques UAS définies par l'État belge

99. En Belgique, ces zones géographiques ont été définies par l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020¹¹² et sont divisées en zones d'interdiction de vol, de vol sous conditions et de vol avec autorisation préalable. La plateforme Droneguide¹¹³, développée par le SPF Mobilité et Transports (DGTA) et skeyes, illustre ces zones sur la carte suivante :



¹¹⁰ *Ibid.*, art. 15.

¹¹¹ Art. 15, § 1^{er}, du règlement (UE) 2019/945.

¹¹² Arrêté ministériel du 21 décembre 2020 établissant les zones géographiques UAS fixes et les conditions d'accès aux zones géographiques UAS fixes, *M.B.*, 24 décembre 2020.

¹¹³ <https://map.droneguide.be>.

En pratique, les zones géographiques UAS visent à garantir la sécurité nécessaire à certains sites comme notamment les aéroports, les zones portuaires, les établissements pénitenciers, les installations nucléaires, les domaines royaux...

100. Il apparaît que les sites et parcs éoliens ne font pas l'objet d'une restriction particulière visée par l'arrêté ministériel du 21 décembre 2020 et qu'aucun texte légal ou réglementaire n'encadre ou limite spécifiquement l'exploitation d'UAS en périmètre éolien à l'heure actuelle.

2. L'évaluation du risque opérationnel

101. Comme énoncé brièvement ci-avant, le pilote doit réaliser une évaluation des risques de son exploitation. C'est sur la base de cette évaluation que le pilote prendra les mesures de sécurité nécessaires à son exploitation et recevra, le cas échéant, une autorisation de vol par l'autorité compétente.

a) La catégorie «ouverte»

102. Le pilote exploitant d'UAS de la catégorie «ouverte» est responsable de l'exploitation d'UAS et doit donc répondre à certaines conditions préalables et simultanées au vol d'UAS¹¹⁴.

Conformément à la partie A de l'annexe au règlement (UE) 2019/947¹¹⁵, en envisageant une exploitation d'un UAS A1-C0 (poids inférieur à 250 g¹¹⁶), il est exigé de :

- respecter les conditions prévues en fonction des zones géographiques UAS ;
- avoir minimum 14 ans ;
- conserver à tout moment une vue directe sur l'appareil ;
- ne pas survoler de rassemblements de personnes. Le survol de personnes non impliquées est toléré moyennant le respect de conditions¹¹⁷ ;
- maintenir l'appareil à moins de 120 mètres de la surface de la Terre ;
- ne pas transporter de marchandises dangereuses ;
- ne remplir aucune condition de formation ;
- si une caméra est intégrée à l'UAS, enregistrer l'exploitant auprès de la DGTA.

103. Outre les compétences de pilotage et les prescriptions techniques de l'UAS, il y a lieu pour le pilote de vérifier¹¹⁸ si la zone dans laquelle il veut exploiter son drone n'est pas une zone restrictive ou sous conditions. Il doit ensuite observer

¹¹⁴ Règlement (UE) 2019/947, annexe, partie A, UAS.OPEN.060.

¹¹⁵ *Ibid.*, annexe, partie A, UAS.OPEN.020.

¹¹⁶ Règlement (UE) 2019/945, annexe, partie I, « Exigences applicables à un système d'aéronef sans équipage à bord de classe C0 ».

¹¹⁷ En cas de survol imprévu de personnes ne participant pas à l'exploitation, le pilote à distance réduit autant que possible la durée pendant laquelle l'aéronef sans équipage à bord survole ces personnes.

¹¹⁸ Règlement (UE) 2019/947, annexe, partie A, UAS.OPEN.060, pt 1, a)-e).

l'environnement d'exploitation, vérifier la présence d'obstacles et de toute personne ne participant pas à l'exploitation.

Compte tenu de l'absence d'autorisation préalable, cette double condition d'analyse a pour objectif d'imposer au pilote une préparation de son vol afin de minimiser les risques lors de l'exploitation dans l'espace aérien.

En pratique, le pilote à distance¹¹⁹ maintient l'aéronef sans équipage à bord en vue directe (VLOS¹²⁰) et assure un balayage visuel complet de l'espace aérien entourant l'aéronef sans équipage à bord afin d'éviter tout risque de collision avec un aéronef avec équipage. Le pilote à distance interrompt le vol si l'exploitation présente un risque pour d'autres aéronefs, des personnes, des animaux, l'environnement ou des biens.

104. S'il n'existe pas de règles spécifiques propres aux UAS de la catégorie « ouverte » lorsqu'ils sont exploités à proximité d'éoliennes, la réglementation européenne encadre ces exploitations par des règles générales de sécurité et de prudence vis-à-vis des obstacles rencontrés pendant l'exploitation.

Le vol d'UAS à proximité d'éoliennes n'est donc pas juridiquement interdit mais doit faire l'objet d'une évaluation de risques. Compte tenu notamment des perturbations électromagnétiques créées par l'alternateur d'une éolienne, il est conseillé aux exploitants de conserver une distance de sécurité limitant ainsi le risque de dommage tant à l'appareil qu'à l'éolienne.

b) La catégorie « spécialisée »

105. Sur base de l'exploitation envisagée, le pilote réalise une évaluation des risques pour prendre les mesures de sécurité nécessaires et ainsi atténuer le risque de son exploitation.

Au préalable, l'exploitant doit obtenir une autorisation d'exploitation¹²¹ de l'une des manières suivantes :

- a) par une déclaration d'exploitation sur base d'un des scénarios standards conformément au point UAS.SPEC.020 de la partie B de l'annexe du règlement (UE) 2019/947. Ces scénarios sont établis sur base de la méthode SORA (*Specific Operations Risk Assessment*)¹²², reconnue par l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA) comme moyen acceptable de conformité, et imposent une liste de mesures précises permettant d'atténuer le risque envers autrui) ;
- b) soit en transmettant sa propre évaluation de risque opérationnel ;

¹¹⁹ *Ibid.*, annexe, partie A, UAS.OPEN.060, pt 2, a)-f).

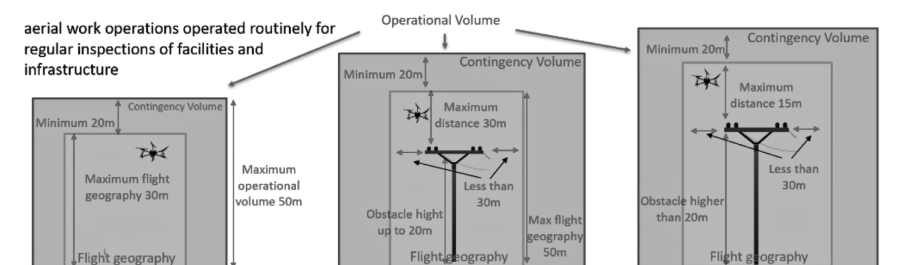
¹²⁰ « Visual Line Of Sight ».

¹²¹ *Ibid.*, art. 5, § 2.

¹²² *Ibid.*, art. 5, § 4.

- c) soit en transmettant un certificat allégé d'exploitant UAS (catégorie « certifiée »). Dans ce cas, l'exploitant UAS ne peut être qu'une personne morale.

Cependant, les scénarios standards européens ne répondent parfois pas aux besoins de certaines exploitations. Dans ce cas, l'exploitant peut baser son évaluation de risque sur l'un des scénarios non standards, également développés par l'AESA. Parmi ceux-ci, nous retrouvons le *Predefined risk assessment* (PDRA) G-03¹²³ qui propose des conditions de vol « en espace atypique » à proximité d'obstacles tels que des pylônes électriques ou des éoliennes. En fonction de la taille de l'obstacle, le pilote doit maintenir son UAS à une distance minimum de l'obstacle. Dans le cas d'une éolienne d'une hauteur de 120 mètres, le drone devra voler à une distance horizontale de minimum 30 mètres de l'extrémité de l'obstacle, soit la pale de l'éolienne, et à une distance verticale de minimum 20 mètres (*infra*, schéma¹²⁴).



Par ces scénarios standards, chaque pilote d'UAS voit son vol réglé afin de garantir au maximum la sécurité dans l'espace aérien belge.

D. Assurances

106. Les règles en matière d'assurances varient en fonction de la catégorie d'UAS exploités.

Tout exploitant d'UAS qui effectue exclusivement des exploitations relevant de la catégorie « ouverte » contracte une assurance responsabilité civile pour couvrir les dommages corporels et matériels à des tiers, sauf si elles ne concernent que des UAS utilisés uniquement à des fins privées et dont la masse maximale au décollage est inférieure à 900 g¹²⁵.

Si l'UAS exploité a une masse maximale au décollage supérieure à 20 kg, le pilote doit souscrire une assurance conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux

¹²³ AESA, « Predefined risk assessment PDRA G-03 – AMC6 to Article 11 to Regulation (UE) 2019/847 » (<https://www.easa.europa.eu/en/domains/civil-drones-rpas/specific-category-civil-drones/predefined-risk-assessment-pdra>).

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Art. 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 décembre 2020 précité.

exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs¹²⁶.

Tout exploitant d'UAS qui effectue des exploitations relevant de la catégorie « spécifique » est assuré conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 785/2004¹²⁷.

Aucune autre obligation d'assurance n'est légalement prévue mais l'exploitant est libre de souscrire une assurance « corps », liée à l'appareil, qui couvre les dommages matériels au drone lui-même ou à ses accessoires¹²⁸.

Les risques liés à l'exploitation de certains UAS peuvent être couverts par une assurance RC familiale ou vie privée. Cependant, l'article 6, 15°, de l'arrêté royal du 12 janvier 1984¹²⁹, qui détermine les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extracontractuelle relative à la vie privée, prévoit que peuvent être exclus de la garantie « les dommages causés par l'emploi de véhicules aériens qui sont la propriété d'un assuré ou qui sont loués ou utilisés par lui ».

E. L'U-space : le nouvel outil de gestion du trafic des UAS

1. Notion

107. L'U-space établit de nouveaux services et procédures permettant à un grand nombre de drones d'avoir un accès sûr, rapide et sécurisé à l'espace aérien¹³⁰. Il vise notamment à intégrer en toute sécurité le trafic d'aéronefs sans pilote dans l'espace aérien à très basse altitude¹³¹.

U-space tentera de garantir à toutes les catégories de drones la fluidité de leurs opérations, quel que soit le type de vol (professionnel ou de loisir), les utilisateurs et l'environnement. Il fournit ainsi non seulement un cadre pour les opérations de routine mais aussi une interface effective avec les aéronefs pilotés, les fournisseurs de services d'Air Traffic Management (ATM) et d'Air Navigation Services (ANS).

Parmi ces services, on peut citer le système de géovigilance qui permet de définir les limites de vol à l'aide d'un système de navigation par satellite. Ce système permettrait aux exploitants d'UAS de télécharger les données de limitations de l'espace aérien et donc de prévenir le pilote de possibles violations rencontrées en cours de vol¹³².

¹²⁶ *Ibid.*, art. 12, § 2.

¹²⁷ *Ibid.*, art. 17.

¹²⁸ J.-P. KESTELOOT, *Droit des transports*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 491.

¹²⁹ Arrêté royal du 12 janvier 1984 déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extracontractuelle relative à la vie privée, *M.B.*, 31 janvier 1984.

¹³⁰ J.-P. KESTELOOT, *Droit des transports*, *op. cit.*, p. 492.

¹³¹ L. DE RYCKE, « U-space in Europe: Unmanned traffic of goods and persons in urban airspace. Will it be raining goods and people next year? », *C.I.T.*, 2022, n° 1, p. 32.

¹³² A.-V. RENSONNET et A. CASSART, « L'usage des drones civils par les entreprises: analyse du nouveau cadre juridique européen », *D.A.O.R.*, 2020/4, n° 136, p. 14.

2. Cadre légal

108. L'U-space, qui a été créé par le règlement d'exécution (UE) 2021/664 de la Commission du 22 avril 2021¹³³, est le fruit d'un travail de longue haleine du législateur européen en réaction au grand succès commercial des drones.

En Belgique, c'est l'arrêté royal du 6 juin 2023 qui établit un cadre réglementaire pour l'U-space¹³⁴. Son article 5 prévoit que « [t]oute autorité publique ou personne morale justifiant d'un intérêt au déploiement d'une espace aérien peut proposer la désignation d'un espace aérien ».

Cette demande est introduite auprès de la DGTA dans les formes et selon les modalités définies par le directeur général. Elle contient au moins les éléments suivants¹³⁵ :

- la ou les raisons pour lesquelles la désignation d'un espace aérien U-space est demandée ;
- les coordonnées géographiques (3D) de l'espace aérien U-space envisagé.

La DGTA effectue l'évaluation des risques dans l'espace aérien visé à l'article 3, § 1^{er}, du règlement (UE) 2021/664 selon les modalités définies par le directeur général.

Dans le cadre du mécanisme de coordination visé à l'article 4, un projet d'évaluation des risques dans l'espace aérien peut être soumis aux parties affectées ou intéressées par la désignation de l'espace aérien U-space envisagé.

3. Application aux sites éoliens ?

109. La mise en œuvre de l'U-space dans l'espace aérien pourrait éventuellement permettre aux exploitants éoliens de limiter ou interdire l'exploitation d'UAS au sein de leurs sites, si un tel besoin se faisait sentir.

À cet égard, si aujourd'hui les UAS ne sont pas encore un moyen répandu de transport de personnes ou de marchandises, ils pourraient bien le devenir prochainement. Comme énoncé plus haut, l'alternateur d'une éolienne crée des perturbations électromagnétiques qui peuvent impacter le pilotage à distance des UAS.

D'autres secteurs d'activités comme la télévision ou la météorologie ont déjà pu confirmer que la réflexion et la diffraction des ondes électromagnétiques sur les pales des éoliennes pouvaient générer une perturbation des ondes hertziennes. À cet égard, l'Agence nationale (française) des fréquences a publié un rapport portant

¹³³ Règlement d'exécution (UE) 2021/664 de la Commission du 22 avril 2021 relatif à un cadre réglementaire pour l'U-space.

¹³⁴ Arrêté royal du 6 juin 2023 portant exécution du règlement d'exécution (UE) 2021/664 de la Commission du 22 avril 2021 relatif à un cadre réglementaire pour l'U-space.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 5, 1^o et 2^o.

sur les perturbations du fonctionnement des radars météorologiques engendrées par les éoliennes, dans lequel elle détaille certains de ces phénomènes physiques comme notamment les échos fixes et les échos Doppler¹³⁶.

Si pour des raisons de sécurité, l'exploitation d'UAS en site éolien s'avérait trop dangereuse, les entreprises actives dans l'exploitation d'éoliennes pourraient envisager d'introduire une demande de « protéger » leurs parcs afin d'éviter d'atténuer le risque d'incident.

Conclusion

110. Dans le cadre de cet ouvrage consacré à l'éolien onshore en Région wallonne, nous avons souhaité, modestement, rappeler les grandes lignes du cadre légal de ce que nous avons appelé les « contraintes aéronautiques » pour ensuite rendre compte de la pratique à la lumière de la jurisprudence publiée, en tentant de donner quelques clefs à la communauté des juristes qui ont à faire cohabiter les impératifs du développement éolien et ceux de la sauvegarde de la sécurité aérienne.

Une tentative de systématisation des rapports complexes entre les compétences fédérale et régionales dépasse par son ampleur le cadre de notre contribution. L'avenir dira si la volonté de l'Union européenne de booster le secteur des énergies renouvelables (l'on renverra utilement sur ce point à la contribution de M^{es} Reuliaux et Hazard) modifiera la jurisprudence qui tend globalement, à l'heure actuelle, à ne pas permettre les projets éoliens qui mettent en péril la sécurité aérienne ou qui obligerait les exploitants aériens à modifier leur activité, même de manière marginale. L'actualité géopolitique montre également que l'heure n'est pas à la diminution des capacités de la Défense, de sorte qu'une poursuite et peut-être une amélioration des concertations entre les autorités fédérales, régionales et le secteur s'impose à l'évidence, pour réduire la durée des procédures et accélérer le développement de l'éolien, à tout le moins là où il ne met pas en péril des activités aériennes, civiles ou militaires. Une formalisation de la coopération et une plus grande intégration pourraient passer par exemple par des accords de coopération, mais nous n'avons pas connaissance de projets concrets en ce sens.

Les développements récents en matière de drones ou d'UAS révèlent également que les évolutions technologiques créent de nouvelles opportunités (ainsi les exploitants d'éoliennes utilisent les drones dans le cadre de leurs inspections) mais renforcent la nécessité de faire cohabiter en trois dimensions des activités de plus en plus nombreuses sur et au-dessus d'un territoire fini.

¹³⁶ Agence nationale des fréquences – Commission consultative de la comptabilité électromagnétique, Rapport CCE5 n° 1, « Perturbations du fonctionnement des radars météorologiques par les éoliennes », 19 septembre 2005.

À cet égard, le morcellement des compétences ne contribue probablement pas à des solutions qui seraient le fruit d'une réflexion intégrée, ni, *a fortiori*, d'une planification efficace.

On peut toutefois faire le constat optimiste que les acteurs publics semblent conscients de l'importance du développement éolien et qu'il y a une volonté de ne pas mettre inutilement des freins à ce dernier.

