



Mai 2019

**Modification de l'ordonnance sur les instruments
de mesure de vitesse
(RS 941.261)
Reconnaissance automatique des plaques de contrôle**

Rapport explicatif

Table des matières

1	Présentation du projet.....	3
1.1	Contexte	3
1.2	Situation juridique	4
1.3	Principaux points de la révision.....	5
2	Commentaires des différentes dispositions.....	5
3	Conséquences.....	8
4	Rapport avec le programme de la législature.....	9
5	Aspects juridiques.....	9
5.1	Droit matériel	9
5.2	Droit réglant la procédure de consultation.....	9

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Au cours de ces dernières années, les instances politiques et le grand public se sont intéressés à diverses occasions aux systèmes de reconnaissance automatique des plaques de contrôle. De tels systèmes enregistrent les plaques de contrôle des véhicules au moyen d'une caméra, les lisent au moyen de la reconnaissance de texte (reconnaissance optique des caractères, en anglais *Optical Character Recognition* [OCR]) et les comparent avec une banque de données. Sur le plan international, ces systèmes sont souvent appelés *Automatic Number Plate Recognition* (ANPR) ou *Automatic License Plate Recognition* (ALPR).

Cette technique peut être utilisée à des fins diverses, comme l'illustrent les quatre exemples suivants:

- Le 15 juin 2014 est entrée en vigueur une modification de la loi sur la police du canton de Bâle-Campagne qui insère dans la loi une disposition relative à la recherche automatisée de véhicules et à la surveillance du trafic. Elle permet à la police du canton de Bâle-Campagne d'enregistrer les plaques de contrôle des véhicules de façon automatisée et de les comparer avec des banques de données (bl.clex.ch > SGS-Nr.: 700; § 45f).
- Dans sa réponse du 12 novembre 2014 à une interpellation (14.3747 Schläfli Urs «Recherche automatisée de véhicules et surveillance du trafic à la frontière du pays»), le Conseil fédéral donne des informations au sujet du système de recherche automatisée de véhicules et de surveillance du trafic qui est utilisé depuis 2005 par le Corps des gardes-frontière (www.parlament.ch > champ de recherche: 14.3747).
- En mai 2017, le Conseil fédéral a ouvert la consultation concernant la révision totale de la loi sur la vignette autoroutière (www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DFF)¹. Le projet prévoit qu'après acquittement de la redevance, les véhicules à moteur ou leurs plaques de contrôle soient enregistrés électroniquement. Le rapport explicatif fait observer que le contrôle vidéo des plaques d'immatriculation enregistrées est actuellement le seul système qui permette de contrôler automatiquement l'acquittement de la redevance.
- Grâce à la reconnaissance automatique des plaques de contrôle, il est possible de surveiller le respect de restrictions de circulation pour des raisons de politique environnementale, des interdictions de circuler et de l'acquittement des redevances. Un exemple d'un tel dispositif est fourni par la *Low Emission Zone* (LEZ), dans le Grand Londres, dans laquelle une redevance doit être payée pour certains véhicules. Un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation y contrôle si la redevance a été acquittée (https://tfl.gov.uk/modes/driving/ > Low Emission Zone > LEZ: Where and when²).

Cette technique peut en outre être utilisée pour constater des comportements illicites dans la circulation routière. En novembre 2016, le canton de Genève a demandé à cet effet à la

¹ Lors de sa séance du 21 novembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de ne pas remplacer la vignette autocollante actuelle mais de la compléter sur une base facultative par une alternative électronique (communiqué du Conseil fédéral du 21 novembre 2018, www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Communiqués du Conseil fédéral > «Le Conseil fédéral décide d'introduire une vignette électronique facultative»).

² «There are no barriers or toll booths within the LEZ. Instead, cameras will read your number plate as you drive within the LEZ and check it against our database of registered vehicles... This tells us automatically whether your vehicle meets the LEZ emissions standards, is exempt, is registered for a discount, or if you've already paid the daily charge.»; consulté le 9 mai 2019.

Confédération de créer les bases légales nécessaires pour pouvoir utiliser un nouvel instrument de mesure dans la circulation routière appelé CIRCAM. Le canton de Genève aimerait ainsi surveiller automatiquement les zones où la circulation est interdite. Grâce à CIRCAM, les plaques de contrôle sont enregistrées automatiquement et comparées avec une banque de données dans laquelle sont enregistrés les véhicules auxquels l'interdiction de circuler ne s'applique pas.

Sur le plan juridique, il peut être donné suite à la requête du canton de Genève en complétant l'ordonnance du DFJP du 28 novembre 2008 sur les instruments de mesure utilisés pour le contrôle de la vitesse et la surveillance de la circulation routière aux feux rouges (ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse; RS 941.261) avec des dispositions sur des systèmes tels que CIRCAM. Cette adjonction fait l'objet de la présente procédure de consultation.

1.2 Situation juridique

L'art. 1, al. 1, de la loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (LAO; RS 741.03) prévoit que les «contraventions aux prescriptions fédérales sur la circulation routière peuvent être réprimées par une amende d'ordre infligée selon la procédure simplifiée prévue par la présente loi (procédure relative aux amendes d'ordre)». Selon l'art. 2, let. b, LAO, la procédure relative aux amendes d'ordre ne s'applique toutefois pas «aux infractions qui n'ont pas été constatées par des organes de police habilités à cet effet, à moins qu'il ne s'agisse de la constatation d'infractions au moyen d'installations automatiques de surveillance admises conformément à la loi fédérale du 17 juin 2011 sur la métrologie» (LMétr; RS 941.20).

Sont notamment soumis à la loi fédérale sur la métrologie les instruments de mesure qui sont utilisés pour la «détermination officielle de faits matériels» et pour lesquels le DFJP «a édicté dans une ordonnance les prescriptions nécessaires spécifiques à l'instrument de mesure» (art. 5 LMétr et art. 3 de l'ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure [OIMes]; RS 941.210). Les instruments de mesure utilisés pour la surveillance de la circulation routière sont réglés dans l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse.

Si des systèmes tels que CIRCAM sont réglés dans l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse et qu'ils ont été approuvés conformément à la loi fédérale sur la métrologie, ils remplissent la condition posée par la loi sur les amendes d'ordre aux installations automatiques de surveillance, qui peuvent être utilisées pour constater des infractions en matière de circulation routière et pour réprimer ces infractions selon la procédure relative aux amendes d'ordre.

L'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse actuellement en vigueur ne limite pas l'utilisation des instruments de mesure aux infractions en matière de circulation routière qui sont réprimées selon la procédure relative aux amendes d'ordre. Les «instruments de mesure utilisés pour les contrôles officiels de vitesse dans la circulation routière» et les «instruments de mesure utilisés pour la surveillance officielle de la circulation routière aux feux rouges» sont en effet soumis à cette ordonnance sans cette restriction (art. 2, let. a et b, de l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse).

La révision de l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse ne prévoit, y compris pour des systèmes tels que CIRCAM, pas de restriction de leur utilisation pour des infractions qui peuvent être réprimées selon la procédure relative aux amendes d'ordre. Il est prévu au contraire que les «instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière» soient soumis de manière générale à cette ordonnance. De tels instruments de mesure servent conformément à leur définition (art. 3, al. 1, let. c) à enregistrer automatiquement les plaques de contrôle des véhicules afin de les comparer avec des banques de données en vue de constater des comportements illicites dans la circulation routière.

La révision de l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse vise à ne régler que des aspects techniques de la reconnaissance automatique des plaques de contrôle. Les nouvelles dispositions ne constituent pas une base légale suffisante pour utiliser ces instruments de mesure. Leur utilisation doit être décidée par les différentes instances compétentes. À cette occasion, la question se posera régulièrement de savoir si l'on dispose d'une base légale suffisante et si les prescriptions légales en matière de protection des données sont respectées.

1.3 Principaux points de la révision

Les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière servent à constater les comportements illicites dans la circulation routière en enregistrant automatiquement les plaques de contrôle des véhicules afin de les comparer avec des banques de données. Ils doivent être assujettis à la loi fédérale sur la métrologie. D'un point de vue formel, selon l'art. 3 OIMes, cet assujettissement se fait par le biais de l'adoption par le DFJP de dispositions d'ordonnance concernant cette catégorie d'instruments de mesure.

Les prescriptions relatives aux instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière doivent être ajoutées à l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse. Les exigences afférentes aux instruments de mesure, la procédure de mise sur le marché et la procédure de maintien de la stabilité de mesure doivent être réglées comme pour les autres catégories d'instruments de mesure.

Par leur assujettissement à la loi fédérale sur la métrologie, les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière deviennent des installations automatiques de surveillance au sens de l'art. 2, let. b, LAO. Les infractions constatées grâce à de telles installations peuvent donc fondamentalement être réprimées selon la procédure relative aux amendes d'ordre.

Une réglementation transitoire est prévue. Les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière qui ont été mis sur le marché avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sont considérés comme approuvés et peuvent continuer à être utilisés. Ils doivent être vérifiés dans un délai de deux ans au maximum à compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

2 Commentaires des dispositions

Titre Ordonnance du DFJP sur les instruments de mesure utilisés dans la circulation routière

Trois catégories d'instruments de mesure sont actuellement réglées dans l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse:

- les instruments de mesure utilisés pour les contrôles officiels de vitesse dans la circulation routière;
- les instruments de mesure utilisés pour la surveillance officielle de la circulation routière aux feux rouges;
- les instruments de mesure utilisés pour le contrôle officiel des compteurs de vitesse.

Le titre actuel de l'ordonnance se réfère à deux de ces catégories, son titre court, à une seule d'entre elles. La révision de l'ordonnance vise à régler une quatrième catégorie. Il convient dès lors d'utiliser dans le titre de l'ordonnance une expression générique couvrant toutes les catégories et de renommer cette ordonnance «Ordonnance du DFJP sur les instruments de mesure utilisés dans la circulation routière». Il faut par la même occasion introduire une abréviation (OIMCR) permettant de citer aisément l'ordonnance.

Art. 1 Objet

À l'art. 1, à titre d'objet de l'ordonnance, il convient dès lors d'indiquer également les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière.

Art. 2 Champ d'application

À l'art. 2, le champ d'application doit être étendu aux instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière. La formulation de la let. c prévoit expressément que seuls les instruments de mesure qui sont utilisés pour la reconnaissance automatique officielle des plaques de contrôle dans la circulation routière sont soumis à l'ordonnance. Elle fait ce faisant référence à l'art. 3, al. 1, let. a, ch. 5, OIMes («détermination officielle de faits matériels»).

Art. 3 Définitions

Il s'agit à l'art. 3 de définir la nouvelle catégorie d'instruments de mesure. Cette définition détermine avec le champ d'application de l'art. 2 quels sont les instruments de mesure qui sont soumis à l'ordonnance du DFJP et donc également à l'ordonnance sur les instruments de mesure et à la loi fédérale sur la métrologie.

La définition prévue se fonde sur le fonctionnement de l'instrument de mesure («l'enregistrement automatique des plaques de contrôle des véhicules en vue d'une comparaison avec des banques de données») et indique l'utilisation prévue («afin de constater un comportement illicite dans la circulation routière»).

Les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle qui ont d'autres buts d'utilisation ne sont pas couverts par la définition. C'est ainsi par exemple que les systèmes de recherche automatisée de véhicules ne sont pas couverts par la définition de l'art. 3 et le champ d'application de l'art. 2. Citons à titre d'exemple le système qui est utilisé depuis 2005 par le Corps des gardes-frontière (cf. ci-dessus, ch. 1.1). Ce système est par contre soumis à l'ordonnance du 4 avril 2007 régissant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Administration fédérale des douanes (RS 631.053).

Art. 4 Exigences essentielles / Annexe Exigences spécifiques

Un instrument de mesure ne peut être mis sur le marché que s'il satisfait aux exigences essentielles telles qu'elles sont fixées à l'annexe 1 de l'ordonnance sur les instruments de mesure et dans les ordonnances sur les instruments de mesure spécifiques (art. 5, al. 1, let. a, OIMes).

Pour les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière, les exigences spécifiques doivent être fixées à un nouveau chiffre 3 de l'annexe à l'ordonnance. Les exigences sont fixées de manière à garantir une reconnaissance fiable des plaques de contrôle (annexe, ch. 3.1), la détermination correcte du moment de l'enregistrement (annexe, ch. 3.2) et l'effacement automatique des données non pertinentes (annexe, ch. 3.3).

Les utilisateurs d'instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière, qui ont des exigences applicables à leurs instruments de mesure plus élevées que ce qui est prescrit par l'ordonnance, peuvent formuler des exigences supplémentaires lors de l'acquisition de l'instrument de mesure et rendre cette acquisition dépendante de la satisfaction desdites exigences supplémentaires.

Art. 5 Procédure de mise sur le marché

Un instrument de mesure ne peut être mis sur le marché que s'il a été soumis à une procédure d'évaluation de la conformité ou à une procédure d'approbation (art. 5, al. 1, let. b, OIMes). Les ordonnances du DFJP sur les instruments de mesure spécifiques fixent dans quels cas il faut effectuer des procédures d'évaluation de la conformité ou des procédures d'approbation (art. 5, al. 2, OIMes).

L'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse prévoit à l'art. 5, al. 1 que les instruments de mesure utilisés pour les contrôles de vitesse et les instruments de mesure utilisés pour la surveillance de la circulation routière aux feux rouges soient soumis à une approbation ordinaire et à une vérification initiale à titre de procédure de mise sur le marché, selon l'annexe 5 de l'ordonnance sur les instruments de mesure.

Cette procédure est également applicable aux instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière. Les instruments de mesure deviennent ainsi des installations automatiques de surveillance qui, en vertu de l'art. 2, let. b, LAO, sont admises conformément à la loi fédérale sur la métrologie (cf. ci-dessus, ch. 1.2).

Art. 6 Procédure de maintien de la stabilité de mesure

Pendant toute la durée d'utilisation d'un instrument de mesure, sa stabilité de mesure doit être périodiquement contrôlée (art. 24, al. 1, OIMes). Les ordonnances du DFJP sur les instruments de mesure spécifiques fixent les procédures applicables à chaque instrument de mesure ainsi que la fréquence des contrôles (art. 24, al. 3, OIMes).

L'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse prévoit à titre de procédure de maintien de la stabilité de mesure pour les instruments de mesure utilisés pour les contrôles de vitesse et pour les instruments de mesure utilisés pour la surveillance de la circulation routière aux feux rouges que la vérification ultérieure ait lieu tous les ans (art. 6, al. 2, let. a).

Cette procédure est également applicable aux instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière. La vérification ultérieure sera effectuée tous les cinq ans. Ce délai de vérification ultérieure nettement plus long en comparaison avec les autres catégories d'instruments de mesure est justifié par le fait que les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière sont techniquement moins complexes que les instruments de mesure des autres catégories. Si les caractéristiques métrologiques des instruments utilisés le permettent ou le demandent, METAS peut raccourcir ou prolonger le délai de vérification ultérieure pour certains types (art. 6, al. 3, OIMes).

Art. 8a Dispositions transitoires de la modification du ...

Pour les catégories d'instruments de mesure qui sont nouvellement soumises à la loi fédérale sur la métrologie, il faut à chaque fois déterminer ce qui est applicable aux instruments de mesure qui ont été mis sur le marché avant l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions.

Si les nouvelles prescriptions ne prévoient pas de dispositions transitoires, elles s'appliquent dès leur entrée en vigueur à tous les instruments de mesure qui entrent dans leur champ d'application. Pour les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière, cela signifierait qu'à compter de ce moment, seuls les instruments de mesure qui ont été soumis à une approbation ordinaire et à

une vérification initiale pourraient être utilisés. Cela ne paraît pas judicieux dans la mesure où de tels instruments de mesure ne seront disponibles qu'une certaine période après l'entrée en vigueur des prescriptions.

C'est la raison pour laquelle il est prévu d'introduire une disposition transitoire qui règle deux cas de figure:

- Les types d'instruments de mesure qui ont été mis sur le marché avant l'entrée en vigueur des prescriptions sont considérés comme soumis à une approbation ordinaire. Les dispositions de l'annexe 5 OIMes s'appliquent donc par analogie, notamment le ch. 1.1.8 selon lequel le certificat d'approbation est valable dix ans à partir de la date de sa délivrance et peut être prolongé à chaque fois de dix ans (les dix premières années commencent avec l'entrée en vigueur des dispositions transitoires).
- Les instruments de mesure qui ont été mis sur le marché avant l'entrée en vigueur des prescriptions doivent subir une vérification ultérieure dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur desdites prescriptions. Cela garantit que les instruments de mesure qui ne satisfont pas aux exigences des nouvelles prescriptions ne puissent plus être utilisés. Il faut s'attendre à ce que tous les instruments de mesure qui ont déjà été mis sur le marché ne satisfassent pas aux exigences concernant l'effacement des données collectées (annexe, ch. 3.3). Dans un tel cas, les dispositions transitoires prévoient que l'utilisateur puisse malgré tout soumettre les instruments de mesure à une vérification ultérieure pour autant qu'il apporte la preuve que leur utilisation a lieu de manière licite. L'utilisateur peut par exemple apporter cette preuve en présentant à METAS la décision de l'instance compétente au sujet de l'utilisation de l'instrument de mesure, accompagnée du résultat positif d'investigations relatives aux bases légales de l'utilisation et du respect des dispositions applicables en matière de protection des données.

Entrée en vigueur

Les nouvelles prescriptions pourront être adoptées au plus tôt au cours du deuxième semestre 2019. La date de l'entrée en vigueur sera définitivement fixée à l'issue de la procédure de consultation, lorsqu'il sera clairement établi dans quelle mesure les modifications prévues par le projet sont appropriées.

3 Conséquences

L'ajout dans l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse de prescriptions au sujet des instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière garantit que ces instruments de mesure reconnaissent de manière fiable les plaques de contrôle, déterminent correctement le moment de l'enregistrement et effacent automatiquement les données non pertinentes.

Les conséquences financières et les répercussions sur les ressources humaines de l'utilisation d'instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière dans les différentes collectivités publiques qui décideront de recourir à tels instruments de mesure dépendront de la nature et de l'ampleur de leur utilisation.

METAS effectuera les approbations et les vérifications ultérieures des instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière et percevra à cet effet des émoluments conformément à l'ordonnance du 5 juillet 2006 sur les émoluments de l'Institut fédéral de métrologie (RS 941.298.2; OEm-METAS).

4 Rapport avec le programme de la législature

La modification de l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse ne figure pas dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015–2019 (FF 2016 4999).

5 Aspects juridiques

5.1 Droit matériel

La modification de l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse se base sur l'art. 5 LMétr et l'art. 3 OIMes. Le DFJP est donc habilité à édicter des dispositions spécifiques aux instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière et à soumettre ainsi ces instruments de mesure à l'ordonnance sur les instruments de mesure et à la loi fédérale sur la métrologie.

Les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière ne sont pas réglementés dans le droit de l'Union européenne. Ils ne tombent donc pas dans le champ d'application de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS 0.946.526.81; art. 3 et annexe 1, chap. 11).

Compte tenu de ce contexte, les instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière peuvent être réglés au niveau national. Les réglementations prévues doivent, en tant que projets de réglementations techniques, être notifiées à l'OMC et à l'AELE.

5.2 Droit réglant la procédure de consultation

La modification de l'ordonnance sur les instruments de mesure de vitesse ne relève pas de l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo; RS 172.061). Une procédure de consultation n'est donc pas obligatoire. En raison du grand nombre de possibilités d'utilisation des instruments de mesure utilisés pour la reconnaissance automatique des plaques de contrôle dans la circulation routière, le DFJP a décidé d'organiser malgré tout une procédure de consultation (art. 3, al. 2, et art. 5, al. 1, let. b, LCo).