

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES SYSTÈMES D'INFORMATION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit de
CHF 13'008'000.- destiné à financer la modernisation du système d'information
de la justice vaudoise**

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie en date du mardi 29 avril 2014 à la Salle des Armoiries à Lausanne pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente – rapportrice), Céline Ehrwein Nihan ainsi que de MM. les députés François Brélaz, Jean-François Cachin, Philippe Grobéty, Olivier Kernén, Claude Matter, Daniel Meienberger, Michel Miéville, Maurice Neyroud, Alexandre Rydlo, Filip Uffer, Andreas Wüthrich et Eric Züger. M. Laurent Ballif était excusé.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du DIS, était également présente, ainsi que M. Pierre Schobinger, secrétaire général de l'OJV, et M. Patrick Amaru, chef de la DSI.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD

M. le Secrétaire général de l'ordre judiciaire vaudois (OJV) présente le contexte dans lequel s'intègre la modernisation du SI Justice. L'OJV compte plus de 900 collaborateurs et magistrats et 48 apprentis, répartis sur 34 sites. S'y adjoint depuis 2011, dans le cadre des systèmes d'information, le Ministère public (MP), soit plus de 200 collaborateurs qui travaillent sur cinq autres sites. Les activités de l'OJV et du MP sont diversifiées dans le domaine de la justice pénale, civile et administrative, dans les secteurs de la protection de l'adulte et de l'enfant, des successions, des poursuites, des faillites et du registre du commerce. En découle une grande variété dans le traitement informatique des dossiers via de multiples applications métier spécifiques.

Le secteur justice produit environ 12'000 documents (formules) par jour. Dans ce contexte, toute panne informatique bloque le bon fonctionnement des services.

Le SI Justice s'est développé historiquement de la manière suivante :

- 1986 : introduction de la bureautique au sein des offices des poursuites (OP) et mise en place d'une application de gestion des poursuites ;
- 1992 : installation de la bureautique dans tous les offices judiciaires, sous la forme de terminaux gros systèmes, avec deux applications principales de gestion des dossiers pénaux et civils (connues sous les acronymes GDD et GDC) ;
- 2001 : remplacement de la bureautique par une solution Microsoft avec Lotus Notes, accès Internet, etc., tout en continuant d'utiliser les applications GDD et GDC qui évoluent très peu ;

- 2007 : publication de la jurisprudence du tribunal cantonal (TC) sur Internet ;
- 2009 : remplacement de l'application des OP qui datait de 1986, par la solution Themis, développée par le canton de Fribourg en partenariat avec le canton de Vaud, et introduite ensuite dans plusieurs autres cantons ;
- entre 2011 et 2013 : adaptation des GDD et GDC aux nouvelles normes liées à la réforme judiciaire fédérale, projet connu dans le Canton de Vaud sous la dénomination CODEX. Toutefois, cette mise à jour, effectuée dans de très courts délais, ne comprenait pas d'évolution technologique des applications.

En parallèle, l'application de gestion des dossiers civils (GDC), certes vieillotte mais fiable et tout-terrain, a pu récemment être introduite à la commission de recours DECFO, à la protection de l'adulte et de l'enfant (PAE) et au DFJC pour l'instruction des recours.

M. le Secrétaire général de l'OJV souligne que l'EMPD 141 représente la suite nécessaire à la consolidation et à la modernisation de l'existant afin de garantir l'exploitation fiable des systèmes d'information de l'OJV et du MP. Les objectifs principaux visés sont les suivants :

- lutter contre l'obsolescence technologique des principales applications de la justice, et dans ce contexte, consolider l'existant ;
- renforcer la publication de la jurisprudence sur Internet et améliorer notamment les moyens de recherche sur ce site ;
- introduire de nouvelles prestations de cyberadministration en matière de justice, notamment dans les domaines du registre du commerce, de la communication électronique avec les autorités judiciaires, des extraits de mesures du registre de protection de l'adulte, du paiement des avances de frais en matière de justice, ou de l'obtention en ligne de l'attestation de solvabilité de la part des offices de poursuite.

L'EMPD comprend deux volets distincts. Le volet « métier » vise essentiellement la consolidation et le développement des applications métier ; le volet « technique » concerne le transfert de la base de données Ingres, sur laquelle tourne la majorité des applications de l'ordre judiciaire, sur une base de données Oracle retenue par la DSI.

Mme la Conseillère d'Etat informe que le Conseil d'Etat souhaite garantir un fonctionnement fiable et efficient des systèmes d'information de la justice, ainsi que leur développement cohérent. Elle remercie la DSI et l'OJV pour la bonne coordination et la collaboration efficace qu'ils ont démontrées dans l'élaboration du projet et rappelle la nécessité de faire face à l'obsolescence technologique des applications actuelles, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a soutenu ce projet et a adopté cet EMPD à l'unanimité.

Le chef de la DSI insiste sur l'obsolescence technique d'applications qui ont toutefois fourni d'immenses services pendant de nombreuses années et confirme l'absence d'investissements informatiques importants sur les quinze à vingt dernières années. Il lui paraît indispensable de passer, dans un premier temps, par une mise à jour des nombreuses applications métier, pour un coût de l'ordre de CHF 7 millions, puis, dans un deuxième temps, de réaliser une mise à niveau aux normes informatiques actuelles (telles que retenues par la DSI), pour un montant d'environ CHF 6 millions.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire s'inquiète de lire dans l'EMPD que l'amélioration de la performance prévue est qualifiée de « légère » alors que le montant total du décret dépasse CHF 13 millions.

Il est répondu que les projets planifiés résoudront des problèmes d'obsolescence technologique et apporteront des améliorations en termes de fiabilité des systèmes d'information, mais pas de changements opérationnels fondamentaux, car les applications métier existantes donnent globalement satisfaction. Les améliorations décrites comme « légères » concernent de nouveaux outils d'optimisation tels que des tableaux de bord.

Le secrétaire général de l'OJV précise que les projets retenus visent à consolider l'existant sans amener d'importants gains de productivité car l'exercice de la justice reste essentiellement un travail humain, aux processus informatisés limités.

Un commissaire relève l'importance d'impliquer les utilisateurs-métier dans la réalisation des projets et la nécessité de prévoir des renforts nécessaires. M. le Secrétaire général de l'OJV confirme que les effectifs supplémentaires remplaceront, dans le terrain, un certain nombre d'utilisateurs clefs impliqués dans les projets.

Un commissaire espère des nouveaux outils informatiques un gain de productivité suffisant pour décharger les juges d'instruction, voire d'autres acteurs de la justice, de travaux administratifs nécessitant peu de connaissances juridiques. Il est confirmé que le renouveau informatique servira à absorber l'accroissement annuel de 3 à 5% du nombre d'affaires, permettra de répondre aux besoins de mobilité des magistrats et de favoriser le télétravail.

Un commissaire demande si la DSI compte sous-traiter la totalité du crédit d'investissement de CHF 13 millions. Il est répondu que la DSI ne possède pas encore tous les éléments de réponse puisque des appels d'offres doivent encore être émis. L'on peut déjà préciser que des ressources externes engagées en CDD¹, sous forme de contrats de location de services (LSE²) renforceront les équipes DSI. La très grande majorité des montants sera effectivement dépensée pour des prestations externes.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

(Seuls les points discutés par la commission sont mentionnés ci-dessous)

Point 2.2 Contexte

A la question de savoir pourquoi l'Office cantonal du registre du commerce fait partie de l'OJV, M. le Secrétaire général de l'OJV rappelle que jusqu'en 2000, les registres du commerce étaient tenus dans les tribunaux de district. C'est lors du passage aux tribunaux d'arrondissements que la décision politique fut prise de regrouper les registres du commerce à Moudon, mais tout en les laissant dans le giron de l'OJV. Une quinzaine de collaborateurs travaillent actuellement à l'OCRC³; dont le Secrétaire général de l'OJV tient à relever le bon fonctionnement.

Point 2.3.1 Schéma directeur du SI Justice – objectifs stratégiques

L'analyse statistique de la durée de traitement des affaires n'est pas aisée. L'objectif stratégique de l'OJV ne vise pas à uniformiser les performances, mais à disposer d'outils informatiques pour extraire des tableaux de bord, des récapitulatifs et des statistiques spécifiques à chaque domaine, aux complexités diverses. A la question de savoir si ces statistiques sont purement informatives ou si elles sont utilisées pour fixer des objectifs de performance voire pour réorganiser un secteur, le Secrétaire général de l'OJV précise que ces informations sont d'abord à l'usage des chefs d'offices ou de juridictions qui peuvent ainsi comparer l'évolution des délais de traitement de leurs dossiers. La direction de l'OJV a besoin d'instruments de pilotage plus fiables que les actuels relevés empiriques, afin d'identifier les domaines surchargés, d'en définir les raisons et d'y apporter les mesures correctives nécessaires. Mme la Conseillère d'Etat confirme que l'instrument d'analyse demandé ne constituera pas un outil de contrainte pour le collaborateur.

Concernant l'aspect développement de la cyberadministration, le secrétaire général de l'OJV indique que, sur le plan légal, les modalités d'accès pour les avocats et leurs clients ne sont pas encore définies. Il existe déjà des règles et des niveaux d'accès aux dossiers par rapport aux fonctions et aux besoins des collaborateurs. L'OJV et le MP ne remplissent pas encore l'obligation de transmission électronique des dossiers, comme par exemple la notification, l'envoi et la réception par voie électronique des actes de procédure de l'avocat. Cette situation s'explique par la complexité et la

¹ Contrats à durée déterminée (CDD).

² Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE).

³ Office cantonal du registre du commerce (OCRC)

rigidité des règles fixées par la Confédération, d'autant plus qu'un grand nombre de documents n'est pas encore dématérialisé. L'OJV espère un assouplissement de ces normes, suite aux nouvelles dispositions de la Confédération. Ceci permettrait une transmission électronique sûre des dossiers, sans perte de confidentialité, tout en restant simple, alors que la procédure électronique s'avère très lourde et compliquée.

Mandat de la CHSTC à la CTSI

Les pertes de productivité liées à des pannes d'applications métier représentaient 656 jours de travail en 2012, soit en moyenne une demi-journée de travail par collaborateur par année. Il s'agit de petites pannes régulières qui empêchent par exemple une centaine de collaborateurs de travailler pendant une heure. Ces dysfonctionnements résultent de l'obsolescence des applications à laquelle il faut remédier rapidement pour éviter que les problèmes ne croissent.

La présidente de la commission rappelle qu'il y a juste une année, la CHSTC⁴ avait mandaté la CTSI pour analyser différents dysfonctionnements du système d'information de l'OJV. Dans son rapport, la CTSI relevait que :

- la DSI avait pris conscience de problèmes à répétition ;
- certaines solutions étaient en cours d'implémentation ;
- les applications de gestion des faillites et des successions étaient obsolètes et devaient être remplacées ;
- un prochain EMPD proposerait des solutions afin de résoudre une grande partie de ces problèmes.

L'EMPD 141 soumis aujourd'hui au Grand Conseil répond ainsi aux problèmes identifiés par l'OJV, constatés par la CTSI et reconnus par la DSI.

Point 2.3.2 Analyse de la situation actuelle – diagnostic

La présidente de la commission relève qu'en votant l'EMPD 478 en juin 2012, le Grand Conseil a déjà accordé près de la moitié du crédit de CHF 5'491'000.- pour l'adaptation du système d'information de l'OJV lié à la protection de l'adulte et de l'enfant (PAE). Elle s'interroge quant au fait que l'analyse actuelle diagnostique déjà l'obsolescence de l'application PAE. Le Secrétaire général de l'OJV explique que l'EMPD 478, lié au programme CODEX_2010, a permis de développer rapidement une extension PAE sur l'ancienne application de gestion des dossiers civils (GDD), sans toutefois que le support technologique ne soit revu. Une part importante du crédit de l'EMPD 478 était liée au registre des mesures de protection (RMP) créé avec une technologie moderne et qui vient d'entrer en fonction en avril 2014. Tous les projets décrits dans l'EMPD 478 ont bien été réalisés et mis en fonction.

Point 2.4.9 Le sous-système Mobilité (SSI Mobilité)

La mobilité donnera l'accès à distance à la base de données et permettra de produire des documents. Les solutions mobiles concernent en priorité les procureurs qui se déplacent lors des gardes et de services de piquet, ainsi que les collaborateurs des offices des poursuites qui procèdent à des inventaires aux domiciles des débiteurs. Les outils portables éviteront la double saisie des inventaires actuellement effectuée. Idéalement, le collaborateur devrait pouvoir imprimer et faire signer le formulaire directement par le débiteur.

Dans le cadre du présent EMPD, seul un prototype composé d'équipements mobiles est réalisé pour les procureurs. Dans un premier temps, la DSI s'assurera de la compatibilité des applications avec les outils mobiles (portable, tablette, smartphone). Puis l'utilisation de la mobilité sera étudiée en termes techniques, en tenant compte des risques et de la complexité d'envoyer des données sur des appareils mobiles. A ce jour, la DSI n'a pas pris de décision en termes techniques pour le système mobilité, le concept étant toutefois de créer des fenêtres virtuelles avec des images, sans stocker de documents sur l'ordinateur portable. L'EMPD ne comprend pas de déploiement général de la mobilité à l'OJV et au MP.

⁴ Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC)

Point 2.4.8 Le sous-système Sécurité (SSI Sécurité)

Mme la Conseillère d'Etat assure que la sécurité sera garantie dans le projet de mobilité. M. le chef de la DSI renvoie au point 4.4 Sécurité, qui prévoit justement de réaliser un audit de sécurité pour identifier les mesures prioritaires, tant pour les questions de mobilité que le stockage des données.

A un commissaire qui relève que d'autres cantons ont probablement déjà dû se confronter à de telles problématiques de sécurité et de mobilité et qui désire que le Canton de Vaud ne réinvente pas ses propres solutions, le chef de la DSI explique que des éléments technologiques existants seront utilisés pour la gestion sécurisée des terminaux mobiles. Le système de l'OJV s'appuiera par exemple sur les mêmes concepts et les mêmes outils de mobilité que ceux mis en place pour la Police cantonale. La DSI ne conduit pas de développements spécifiques quand elle peut capitaliser sur des solutions existantes dans d'autres services.

Le concept prôné par la DSI consiste à travailler sur un mécanisme de virtualisation où les dossiers ne sont pas réellement sur la machine, ce qui limite les risques de piratage.

Point 4.2 Applications métier

La solution retenue de refonte technologique n'est pas une réécriture des applications, mais plutôt la traduction de l'existant dans un langage informatique actuel. Les programmes sous base de données Ingres seront écrits en langage Java sous Oracle. Les applications, même hébergées sur une base Oracle, resteront propriété de l'Etat sans coûts supplémentaires de licences.

Même si pour l'utilisateur les transformations ne devraient pas être apparentes, un commissaire trouve surprenant qu'il faille modifier le langage, puis la base de données, soit deux changements sur le même logiciel. En fait, la complexité de la base Ingres nécessite une traduction tant de la partie méthodologie que de la partie données. Ces difficultés concernent les deux applications principales que sont la GDD et la GDC. La DSI procédera en deux phases pour ne pas mélanger la modernisation de l'application et le changement technologique. L'avancement par étape permettra de limiter les risques de transfert qui pourraient porter préjudice au fonctionnement de l'OJV.

L'EMPD mentionne l'acquisition d'une nouvelle application « faillites » existant sur le marché. La nouvelle application « successions » devrait utiliser les fonctionnalités de la gestion des dossiers GDC.

Sur l'attention à apporter aux critères des utilisateurs pour le moteur de recherche, le Secrétaire général de l'OJV rassure la commission en précisant que l'OJV reprend le moteur de recherche du Tribunal fédéral, développé par des spécialistes spécifiquement pour l'activité judiciaire. Cet outil reconnu, qui contient aussi un thésaurus dans les trois langues nationales, fonctionne parfaitement.

Chapitre 5 Coûts d'investissement et calendrier de réalisation

Les coûts découlant de la mise en œuvre de l'EMPD se déclinent en :

- a. CHF 6'880'000.- pour la première phase ; dont CHF 4'359'000.- pour la réalisation sous forme de mandats extérieurs ou de contrats LSE pour les ressources humaines engagées en renfort pendant la durée des projets.
- b. CHF 6'120'000.- pour la seconde phase, qui concerne principalement l'adaptation technologique des applications de gestion de dossiers GDD et GDC (CHF 3'642'000.-).

Les montants prévus pour les locaux, CHF 20'000.- et CHF 30'000.-, sont nécessaires pour disposer de plateformes projets où les collaborateurs, aussi bien les spécialistes métier que les informaticiens, peuvent travailler ensemble dans un même endroit. Ces montants sont ajoutés par prudence, au cas où des locaux devraient être loués.

Les mandats externes sont soumis à la loi sur les marchés publics, en tenant compte des facteurs de sécurité et de risques. L'adjudicateur peut définir un cahier des charges strict et demander par exemple une présence sur la plateforme projet, ce qui permet d'éliminer les sociétés « offshore ».

On peut s'étonner que les coûts des projets « Faillites », « Moteur de recherche » ou « Jurisprudence » figurent sous « Réalisation » alors que des applications existantes sont prévues. Le chef de la DSI explique que les logiciels appartenant à l'Etat ainsi que les logiciels open source tels que le moteur de recherche OpenJustitia n'occasionnent pas de frais de licences. Par contre, les plateformes Oracle engendrent ce type de frais qui sont donc listés dans la colonne « Licences » à hauteur de CHF 125'000.-.

Des solutions développées par d'autres cantons doivent être achetées. C'est le cas de l'application « Faillites » dont l'achat est estimé entre CHF 500'000 et CHF 600'000.-, auxquels s'ajoutent la reprise des données, la mise en œuvre, l'intégration dans le socle des SI ACV, les tests et la mise en exploitation.

Les nouveaux frais de fonctionnement pérennes, estimés à CHF 266'800.-, seront entièrement compensés par l'OJV, par l'économique de CHF 25'000.- pour la licence du moteur de recherche Coveo, et par la perception des émoluments supplémentaires en matière de poursuites et faillites pour CHF 280'000.-. L'encaissement de petits montants pour un total de CHF 280'000.- demande, dans les conditions actuelles, trop de travail administratif. L'automatisation de la procédure permettra ainsi de récupérer ces émoluments.

Point 7.1 Conséquences sur le budget d'investissement

A la question de savoir si une collaboration intercantonale a été étudiée afin de diminuer les coûts, le Secrétaire général de l'OJV explique que pour les applications métier, les collaborations sont menées à chaque fois qu'elles sont possibles, comme par exemple avec le Canton de Fribourg pour les offices des poursuites. Le coût de la solution genevoise pour la partie « Faillites » a été jugé dissuasif.

Pour la gestion des dossiers de la chaîne pénale et de la chaîne civile (GDD et GDC), les cantons travaillent soit avec des systèmes propres, (Vaud, Genève, le Tribunal fédéral et certains cantons suisses alémaniques), soit avec des applications standards du marché Juris et Tribuna. Le Secrétaire général de l'OJV considère que l'utilisation de Juris pour la mise sur Internet de la jurisprudence du Tribunal cantonal fut une véritable catastrophe. De plus, les deux logiciels Juris et Tribuna ont délivré les nouveaux standards bien plus tard que la DSI et l'OJV lors des changements de procédures fédérales en 2011. Il estime que les applications propres, développées à l'interne au fur et à mesure des années, répondent vraiment aux besoins des utilisateurs en fonction de l'organisation très décentralisée de l'ordre judiciaire vaudois.

La gestion d'un dossier unique constitue une des grandes forces du système vaudois que n'ont pas les autres applications. Cette fonction permet, dès le début de l'affaire, le passage du dossier du MP à divers tribunaux tout en appliquant des règles d'accès en fonction des droits de chacun sur le dossier, ceci en évitant toute copie ou saisie inutile de données.

Le Secrétaire général de l'OJV est disposé à mettre le logiciel vaudois à disposition des autres cantons, mais chaque canton reste évidemment tributaire de son historique et de sa propre organisation.

La Conseillère d'Etat précise que lors des conférences intercantionales, au niveau romand ou au niveau national, comme par exemple la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), les chefs de départements des cantons parlent régulièrement des possibilités de mise en commun des ressources et de partage de solutions informatiques. Elle confirme le partage intercantonal d'expériences, de connaissances et de solutions. Le Secrétaire général de l'OJV ajoute qu'en matière de Registre du commerce, le Canton de Vaud partage l'application commune RC Matic avec les cantons de Genève, Fribourg et Neuchâtel.

A la question de savoir s'il est envisagé de vendre la solution vaudoise à d'autres cantons, le Secrétaire général de l'OJV répond que, dans le cadre d'échanges et de partages intercantonaux, le Canton de Vaud n'a jamais souhaité prendre une position commerciale. De plus, les applications GDD et GDC ont actuellement un design vieux de vingt ans, qui sera modernisé dans le cadre de l'EMPD.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

5.1 COMMENTAIRES ET AMENDEMENTS

Les articles du projet de décret n'ont pas conduit à des commentaires ou des amendements de la part des commissaires.

5.2 VOTE

L'article un du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

L'article deux du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

L'article trois du projet de décret est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité (14).

Vevey, le 4 août 2014

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot