

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

Exposé des motifs et projet de décret

**accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'488'000.- destiné à financer la
participation financière du canton de Vaud aux programmes nationaux HIJP et Justitia 4.0
et projet de décret**

**accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 5'784'000.- pour financer les
évolutions du système d'information de la justice vaudoise
et projet de décret**

**accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 3'805'000.- pour financer les études liées
à la transition numérique au Ministère public et à l'Ordre judiciaire vaudois.**

1. PREAMBULE

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 11 janvier 2022 à la salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée des Députés et des Députées : Maurice Neyroud (président et rapporteur), Stéphane Balet, Céline Baux, Jean-François Chapuisat, Nicolas Croci Torti, Maurice Gay, Yann Glayre, Salvatore Guarna, Vincent Jaques, Didier Lohri, Sylvie Pittet Blanchette, Carole Schelker. Excusé-e-s : Sabine Glauser Krug, Philippe Jobin, Daniel Meienberger, Alexandre Rydlo (remplacé par S. Pittet Blanchette).

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), a participé à la séance, accompagnée Mmes Valerie Midili, secrétaire générale de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) et Nathalie De La Vega, responsable du domaine Justice à la DGNSI.

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

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Si le Département des institutions et du territoire (DIT) assure le lien avec l'ordre judiciaire (OJV) dans les relations institutionnelles, c'est bien l'OJV qui conduit ce projet de modernisation du système d'information de la justice vaudoise (SI Justice) ; on parle d'ailleurs ici plus spécifiquement de transformation numérique. Dans ces circonstances, l'exposé des motifs a principalement été présenté à la commission par la secrétaire générale de l'OJV.

Il s'agit de la suite de la modernisation et de la phase de numérisation du SI Justice, puisqu'en 2014, le Grand Conseil a voté un crédit d'investissement de CHF 13 mios pour financer la première étape qui a notamment permis d'améliorer l'environnement de travail des autorités et offices judiciaires tout en modernisant leurs applications métier.

La justice vaudoise évolue dans un contexte national avec une nouvelle loi fédérale en cours d'élaboration sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ) dont l'entrée en vigueur est prévue en 2025. Cette LPCJ rendra obligatoire la communication par voie électronique avec les tribunaux civils, pénaux et administratifs, ainsi que les autorités de poursuite pénale, elle prévoit aussi la tenue du dossier judiciaire électronique.

La conseillère d'Etat résume qu'il y a d'un côté le pan national, avec des obligations fédérales et des projets nationaux auxquels participe le canton de Vaud, et d'un autre côté la transformation complète de la manière de travailler au niveau de la justice vaudoise.

Le Conseil d'Etat soumet ainsi trois décrets relatifs à l'évolution informatique et la transition numérique au Ministère public (MP) et à l'OJV, pour un total de CHF 12'077'000.- :

- AA Le décret 1 de CHF 2'488'000.- concerne la participation financière du canton de Vaud aux programmes nationaux (quote-part 2021-2024).
- AA Le décret 2 de CHF 5'784'000.- vise à financer la réalisation de projets liés aux évolutions du système d'information de la justice vaudoise.
- AA Le décret 3 de CHF 3'805'000.- a pour but de financer les études liées à la transition numérique au MP et à l'OJV. Suite à ces études, le financement lié à la réalisation de ces projets sera demandé dans des EMPD ultérieurs.

La stratégie ainsi suivie par l'OJV :

- permet d'atteindre l'objectif de la numérisation de la justice ;
- repose sur des applications métier modernisées qui peuvent être développées pour intégrer la numérisation ;
- capitalise sur les développements qui ont déjà été financés jusqu'à maintenant, et en particulier avec l'EMPD de 2014 ;
- permet d'étudier et d'éprouver les prototypes en suivant le rythme de la distribution des livrables par les projets nationaux.

Contexte

Ces projets informatiques visent toutes les autorités judiciaires vaudoises qui sont composées d'une part des offices de l'OJV (33 offices) et d'autre part des offices du MP (6 offices). Ensemble, cela représente plus de 1'000 personnes qui sont concernées par ces systèmes d'information (SI Justice). Ces deux entités utilisent des applications informatiques communes gérées conjointement. Il existe plusieurs applications métier que l'on peut qualifier de sous-systèmes d'information, soit : SI tribunaux (tribunaux, justices de paix et MP), SI OP (offices des poursuites) ; SI OF (office des faillites) et SI OCRC (office cantonal du registre du commerce).

Toutes les démarches en matière informatique reposent sur le schéma directeur du SI Justice, adopté en 2011, qui définit les orientations stratégiques, avec pour objectif d'avoir un SI qui soit efficace et qui assure la qualité des prestations envers les justiciables et les administrés. Deux étapes ont été définies, la première étape concerne la modernisation du SI Justice et la seconde, sa numérisation.

EMPD 141 de 2014 – modernisation du SI Justice (étape 1)

La secrétaire générale de l'OJV explique que de nombreuses adaptations et réalisations ont eu lieu dans le cadre de ce crédit d'investissement de CHF 13 mios, en particulier sur plusieurs sous-systèmes d'information. L'EMPD de 2014 est en voie de finalisation, même s'il reste encore deux petits projets à réaliser ; l'un pour le remplacement d'une application de rédaction et de publication des jugements du Tribunal cantonal sur internet, l'autre pour l'intégration d'une application dans le SI tribunaux.

Le délai légal pour la réalisation des projets est de 10 ans après l'entrée en vigueur du décret. Dans le cadre du mandat donné par la COFIN, la CTSI suit régulièrement la mise en œuvre des projets informatiques par l'intermédiaire d'un tableau récapitulatif, le Cockpit.

La secrétaire générale de l'OJV confirme que l'objectif est de terminer les deux derniers projets de cet EMPD d'ici fin 2023 au plus tard, et de pouvoir ainsi boucler cet EMPD.

Numérisation du SI Justice (étape 2)

Objectifs

L'étape 2 comprend la poursuite de la modernisation des applications métier, mais le cœur de l'EMPD consiste à introduire la communication électronique et la tenue des dossiers électroniques pour 2025. De plus, pour

2023 déjà, l'OJV doit revoir la manière dont sont tenues les données envoyées au casier judiciaire puisqu'une loi fédérale entre en vigueur et impose ces changements.

Étape 2 développée en 2 phases

Après avoir réalisé une étude de faisabilité, l'OJV a décidé d'avancer en deux phases pour ce projet de numérisation (étape 2).

La première phase correspond à la demande financement soumise dans le présent EMPD (21_LEG_150). Ce crédit d'investissement permettra la réalisation de quelques projets spécifiques, la poursuite des études, ainsi que l'élaboration de pilotes et prototypes (2022-2024). Dans une deuxième phase (2024-2025), l'OJV demandera le financement pour leur réalisation.

Programmes nationaux

HIJP

L'Harmonisation de l'informatique de la justice pénale (HIJP) s'étend à toute la justice pénale, de la police jusqu'à l'exécution des peines, en passant par le MP et les tribunaux. Par contre, cela ne touche pas du tout le civil ou l'administratif.

La gouvernance de ce programme est confiée à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Le canton de Vaud a signé une convention en 2015 et participe à ce programme comme tous les cantons suisses. Dès lors, tous les cantons contribuent au financement de ce programme.

eDossier-tribunaux

Ce programme a pour objectif, du côté des tribunaux, de développer et mettre en place l'infrastructure nécessaire à une communication judiciaire électronique. Par rapport l'HIJP, eDossier tribunaux est plus restreint puisqu'il ne concerne que les tribunaux. Par contre il concerne tous les domaines, le civil, le pénal et l'administratif.

Le canton de Vaud a signé un contrat de collaboration et participe au programme et à son financement. Pour l'instant, il y a 18 cantons signataires qui participent aux coûts.

Justitia 4.0

Il s'agit du programme commun pour la mise en œuvre de la communication électronique et de la tenue des dossiers électroniques. L'objectif est :

- de développer la communication électronique entre les parties et les autorités ;
- d'introduire le dossier électronique qui devient obligatoire pour toutes les autorités judiciaires, à tous les niveaux des procédures de droit civil, pénal et administratif.

La gouvernance est assurée par des représentants de la CCDJP et de la Conférence de la justice (le président du TF et les présidents des autorités judiciaires cantonales de 2^e instance).

Les trois décrets composant le présent EMPD (21_LEG_150)

Décret 1 : Financement de la participation du canton de Vaud aux programmes nationaux.

Les montants sont calculés par rapport à la population de chaque canton. A ce stade, il s'agit de la participation aux projets, mais pas encore les coûts de leur mise en œuvre. La demande de financement porte sur la période 2022-2024, du fait qu'une redéfinition des coûts sera effectuée dès 2025 en fonction des options choisies et des livrables développés dans le programme Justitia 4.0 (phase 2).

Décret 2 : Réalisation de projets pour continuer à faire évoluer le SI Justice.

Outre la thématique de réalisation pour des projets déjà définis, ce décret comprend aussi une thématique de pilotage regroupant des spécialistes des domaines de l'informatique (DGNSI) et de la justice (MP et OJV).

Décret 3 : Poursuite des études liées à la transition numérique du MP et à l'OJV.

L'objectif consiste à définir les futures réalisations dans le canton de Vaud. Ces études vont notamment concerner différents sous-systèmes du SI Justice. Le canton de Vaud a également l'ambition de participer, en

tant que canton pilote, aux travaux des programmes nationaux, en particulier pour la plateforme de communication qui sera mise en production au niveau suisse.

Coûts

Au niveau de l'investissement, il est demandé 9 ETP (6 ETP à la DGNSI et 3 ETP à l'OJV/MP), principalement au niveau du pilotage (plateau projet et renfort métier).

Concernant les coûts de fonctionnement, l'OJV a décidé d'internaliser la maintenance de l'application principale SI tribunaux. Cette démarche va entraîner la création de 2.6 ETP qui sera compensée par la suppression de mandats de maintenance à des entreprises externes. Cela signifie qu'il n'y aura pas d'effets pérennes par rapport aux travaux financés par l'EMPD.

Transition impérative

Pour l'OJV, il n'y a pas d'alternative aux solutions proposées étant donné que diverses lois fédérales vont imposer la communication électronique et la tenue électronique des dossiers. De la même manière, le canton de Vaud s'est engagé, en signant des conventions, à participer aux programmes nationaux Justitia et HIJP. L'OJV va pouvoir capitaliser sur les applications métier et poursuivre la modernisation du SI Justice en réalisant des évolutions des solutions déjà en place, pour répondre à tous les standards actuels au niveau technologique.

Dans cantons viennent observer la solution vaudoise, car notre canton est un des seuls à développer une application propre et à ne pas utiliser une application du marché. Il sera peut-être possible d'avoir un partenariat avec d'autres cantons.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Projet de loi fédérale en cours d'élaboration sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)

Le retour de consultation sur l'avant-projet de LPCJ montre que 25 cantons sont en faveur du principe d'avoir la communication électronique obligatoire ainsi que la tenue électronique obligatoire des dossiers. Seul le canton de Schwytz s'est prononcé contre. Des éléments doivent encore être précisés, principalement sur la responsabilité et la gestion de la plateforme, soit par l'administration fédérale soit par le tribunal fédéral.

Le projet final sera soumis à la fin de cette année au Conseil fédéral. Les chambres fédérales se prononceront en principe en 2023.

Périmètre de la numérisation de la justice

À l'avenir, le dossier numérique fera foi devant les tribunaux. Les avocats (mandataires professionnels) devront obligatoirement communiquer de manière électronique avec les tribunaux. Par contre, si un particulier ne veut pas passer par la plateforme de communication électronique, il aura le droit de continuer à envoyer des courriers papier. Dans ce cas, les tribunaux continueront aussi à adresser leur décision ou courrier en format papier. Il subsistera un double système au niveau de l'expédition et à l'arrivée du courrier. Les processus de l'OJV et du MP devront ainsi comporter une étape de numérisation systématique de documents papier, à verser dans le dossier électronique.

Les avocats sont partie prenante du projet de numérisation. Un représentant de la fédération suisse des avocats fait notamment partie du comité de pilotage du programme Justitia. Dans le cadre des groupes de travail au niveau vaudois, l'OJV a également des contacts réguliers avec l'ordre des avocats vaudois (OAV) et certaines études d'avocats seront intégrés aux phases test de la solution.

Un député met en évidence que la solution de gestion électronique des dossiers (GED) ne fait partie de ces trois nouveaux décrets, mais elle était déjà intégrée au précédent EMPD 141 de 2014. Il apparaît cependant que cet aspect de dématérialisation ne soit pas encore maîtrisé, ce système inclut notamment de préserver le niveau de sécurité requis pour les accès aux documents. Il faudra que la GED interopère avec les applications métier actuelles et futures.

Compatibilité des programmes fédéraux

Malgré des gouvernances de projet différents, la secrétaire générale de l'OJV souligne l'importance de développer des systèmes d'informations communs, harmonisés et compatibles pour le MP et pour les tribunaux. Dans le canton de Vaud, l'OJV et le MP ont d'ailleurs des SI communs, ce qui n'est pas le cas dans tous les cantons. Dans ce but, Justitia 4.0 correspond au programme commun de HIJP et de eDossier tribunaux, on peut dire que le Tribunal fédéral et la CCDJP ont décidé d'unir leurs forces.

La responsable du domaine Justice à la DGNSI confirme que, pour les SI tribunaux et offices des poursuites, il existe déjà une GED qui permet la numérisation des documents sur la plateforme existante. Elle précise que cette GED ne s'applique pas encore sur tous les processus. Il faudra déterminer la transition sur le portail Justitia 4.0, notamment la manière dont les documents seront déposés et gérés. Ces éléments doivent encore être déterminés au niveau de ce projet.

Coûts pour la période 2022-2024

Pour la participation aux programmes HIJP et Justitia 4.0, il est proposé de ne financer dans un premier temps (présent EMPD) que la quote-part 2022-2024. Ce financement est limité aux programmes existants et auxquels l'État de Vaud s'est engagé à participer. Le financement du solde de la participation cantonale et les coûts pérennes (EMPD Lot 2) seront requis dans un second temps auprès des autorités du canton

Participation des cantons au projet eDossier tribunaux

Certains cantons n'ont pas encore adhéré à la convention eDossiers tribunaux et ne supportent donc pas les coûts des projets. La secrétaire générale de l'OJV explique qu'à la base 8 cantons ont d'abord signé cet accord auquel sont venus se greffer d'autres cantons dont le canton de Vaud par le biais d'un avenant. Chaque année, un ou deux cantons supplémentaires s'ajoutent à la liste des signataires qui compte actuellement 18 cantons, mais il n'est pas certain que tous les cantons aient adhéré d'ici 2025.

Les contributions sont réparties chaque année entre les cantons signataires en fonction de leur population. Il ne semble pas y avoir de rétroactif pour les nouveaux cantons. Les cantons non-membres ne sont pas les plus peuplés, il s'agit de SZ, OW, NW, GL, SO, SG, TG et TI. Leur adhésion n'aurait que peu d'effet sur le coût à la charge du canton de Vaud.

Facturation d'émoluments aux justiciables

La députée demande dans quelle mesure les coûts liés à la numérisation sont reportés de manière générale aux personnes qui font recours à la justice. La secrétaire générale de l'OJV indique que pour la plateforme de communication électronique, la loi fédérale prévoit des émoluments pour la maintenance, dont les montants seront fixés pour toute la Suisse. L'office fédéral de la justice a décidé que ces frais seront facturés aux cantons qui financeront ainsi ladite maintenance. Ensuite, chaque canton décidera des tarifs qu'il appliquera aux justiciables. Par rapport aux projections, il est estimé qu'une participation de CHF 10.- à 15.- permettrait de couvrir les frais de maintenance de la plateforme.

Dans la phase de réalisation de la plateforme (EMPD à venir), la participation des justiciables figurera comme produits au budget de fonctionnement.

Internalisation de la maintenance

Afin d'assurer la maintenance à l'interne du SI tribunaux et du MP, il est prévu 2.6 ETP (CDI) supplémentaires, valorisés à CHF 366'000.-. Ces frais sont compensés par l'économie réalisée avec l'abandon des activités de prestataires externes (contrats de maintenance).

Une des difficultés consiste à trouver du personnel qualifié dans le domaine informatique. La députée demande s'il s'agit d'internaliser des personnes qui s'occupent déjà de la maintenance des solutions actuelles. La responsable du domaine Justice de la DGNSI précise qu'il est prévu une phase de transition avec le fournisseur actuel qui a actuellement cette compétence. Dans le futur, l'équipe va possiblement grandir en fonction des réalisations à venir, notamment en lien avec les programmes nationaux. Le recrutement se fera autant à l'interne qu'à l'externe en fonction des profils recherchés.

Certes cet EMPD ne porte pas spécifiquement sur l'internalisation de ressources externes, mais la décision d'internaliser ce contrat de maintenance (corrective et adaptative) permet de réaliser une économie. Le fait de

disposer des ressources à l'interne permet une certaine souplesse dans l'engagement des équipes en fonction de l'avancement des projets.

Conséquence sur l'effectif du personnel

La députée note que l'utilité de ce programme de numérisation est notamment justifiée pour l'amélioration de la productivité grâce à la suppression des saisies multiples, du papier et des tâches manuelles et chronophages ; également par l'amélioration des processus logistiques et par la simplification des coopérations intercantionales et internationales, ainsi que par l'accès simplifié et en tout temps aux dossiers. Elle demande si ces améliorations vont permettre une réduction des effectifs du personnel.

La question de l'impact de l'informatisation et de la numérisation sur les effectifs se pose régulièrement. Il est important pour le Grand Conseil d'avoir des explications précises sur les raisons pour lesquelles il n'y a pas de diminution de personnel.

La secrétaire générale de l'OJV explique que ces nouveaux processus vont permettre de rationaliser les ressources à l'interne afin de faire face à l'augmentation des dossiers et à la complexification des affaires, afin de ne pas demander des effectifs supplémentaires. Certains rôles et cahiers des charges devront être revus, elle pense en particulier à la distribution du courrier ou au transport des dossiers papier.

Signature électronique

Il est indiqué que la dématérialisation des processus nécessitera l'introduction de la signature électronique pour les tribunaux et le MP, mais aussi pour les partenaires publics participant aux procédures judiciaires (PolCant, SPEN, ...). Qu'en est-il de la démarche de signature électronique en cours à l'Etat de Vaud ?

La responsable du domaine Justice de la DGNSI explique qu'une solution générique standard de signature électronique est actuellement mis en place pour l'Etat de Vaud. Des livrables sont attendus durant cette années 2022 ; il est prévu une plateforme transverse avec différents types de signatures possibles.

Sécurité des données

Le député aurait souhaité que figure dans l'EMPD un montant spécifique dédié à la sécurité dans les échanges et transferts de données, notamment entre la police, le MP et les tribunaux.

La responsable du domaine Justice de la DGNSI indique que des normes conventionnées doivent être utilisées et respectées. Au niveau réalisation des projets, il n'est cependant pas fait mention de montants spécifiques pour la sécurité. Concernant les prototypes liés à la transition numérique, il y aura notamment des tests avec le système de la police cantonale.

La cellule sécurité de la DGNSI intervient sur tous les projets informatiques.

Le député trouve important d'avoir une ligne dans le tableau des coûts d'investissement mettant en évidence le montant dédié à la sécurité. Ce vœu vaut pour tous les EMDP informatiques.

4. VOTES SUR LES PROJETS DE DECRET (20_LEG_150)

VOTES SUR LE PREMIER PROJET DE DÉCRET

Projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 2'488'000.- destiné à financer la participation financière du canton de Vaud aux programmes nationaux HIJP et Justitia 4.0

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité

VOTES SUR LE DEUXIÈME PROJET DE DÉCRET

Projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 5'784'000.- destiné à financer les évolutions du système d'information de la justice vaudoise

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité

VOTES SUR LE TROISIÈME PROJET DE DÉCRET

Projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'étude de CHF 3'805'000.- destiné à financer les études liées à la transition numérique au Ministère public et à l'Ordre judiciaire vaudois

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission thématique des systèmes d'information (CTSI) a procédé un seul vote d'entrée en matière pour les trois projets de décrets qui composent cet EMPD, elle recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

Chardonne, le 11 mars 2022

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Neyroud*