

## Étude de faisabilité :

# Traitement des demandes d'exécution forcée et encaissement des amendes avec l'Allemagne

<b>Mandant</b>	HIJP, Jens Piesbergen et Werner Weiler
<b>Auteurs</b>	Lemma Consulting GmbH, Angela Hofer et Olivia Reinermann
<b>Date</b>	21.05.2024
<b>Version</b>	V1.0

### Contrôle de révision et d'approbation

Version	Date	Description	Nom
V0.1	30.10.2023	Élaboration de la structure globale	Olivia Reinermann
V0.8	04-22.12.2023	Élaboration du projet	Angela Hofer et Olivia Reinermann
V0.81	23.12.2023 - 08.01.2024	Révision du projet	Jens Piesbergen Werner Weiler
V0.9	22.01.2024	Traitement de la révision	Angela Hofer et Olivia Reinermann
V1.0	29.01.2024	Discussion à propos de la révision, finalisation	Angela Hofer et Olivia Reinermann

## Management summary

Les modifications de l'accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police, dont l'entrée en vigueur est prévu au printemps 2024, exposent les cantons à un défi connu, à savoir le traitement des demandes d'exécution forcée (DEF) en cas d'infractions routières commises par des personnes domiciliées en Suisse. L'entraide judiciaire permettra ainsi de faire exécuter les amendes impayées que les autorités allemandes n'ont pu recouvrer en raison du fait que les auteurs des délits sont domiciliés en Suisse. Contrairement à ce que pourrait laisser penser le titre de l'accord, les DEF incombent aux ministères publics et non aux autorités policières.

Certains cantons traitent chaque année plus d'une centaine de DEF en vertu de l'accord de coopération policière déjà en vigueur avec l'Autriche et le Liechtenstein. Grâce à l'accord avec l'Allemagne, l'accent sera mis sur d'autres cantons. Dans l'ensemble, le nombre de DEF devrait augmenter de manière significative car, en plus de l'accord avec l'Allemagne, un autre accord a été négocié avec les Pays-Bas, et un autre est déjà en place avec la France.

Cette étude de faisabilité, réalisée sur mandat du Programme national d'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (HIJP), examine les impacts du nouvel accord en matière de police sur les ministères publics cantonaux ainsi que le potentiel de numérisation du traitement des DEF. Lemma Consulting GmbH est responsable de son élaboration.

L'état des lieux dans les cantons germanophones proches de la frontière révèle différentes approches quant au traitement des DEF. Tandis que certains cantons ont recours à des processus efficaces, d'autres visent une application la plus uniforme possible du droit, souvent au prix d'investissements importants. Tous ont en commun le fait que le traitement des DEF se déroulait jusqu'à présent sur papier. L'introduction d'un dossier judiciaire électronique contribue à un traitement électronique et fluide des DEF.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont déjà recours à des solutions de transmission électroniques pour l'encaissement réciproque d'amendes. La Suisse est tenue de mettre en place un traitement électronique équivalent. Il est important de souligner que conformément aux accords de coopération policière déjà conclus avec les pays européens voisins, les fonds recouverts restent dans l'État sollicité. Une transmission unilatérale des DEF pourrait créer un déséquilibre au regard des questions liées à l'État de droit et aux flux financiers.

Deux solutions techniques de connexion à la plateforme internationale ont été identifiées et méritent une réflexion approfondie, à savoir la future plateforme judiciaire « Justitia.Swiss » et la solution sedex de l'Office fédéral de la statistique. Dans les deux variantes, l'hélicisation des standards de données européens devrait être effectuée à l'aide d'un nouveau convertisseur technique. L'investissement financier requis pour la mise en place de ce dernier et le raccordement à la plateforme internationale d'échange électronique transfrontière de données dans le domaine de la coopération judiciaire est globalement clair.

Après l'analyse et la consultation d'experts, une approche en deux étapes est recommandée. Dans un premier temps, des recommandations de « bonnes pratiques » pour des procédures harmonisées et des listes de contrôle pratiques devraient être établies puis mises en œuvre dans les cantons. Dans un deuxième temps, le potentiel de numérisation peut être exploité afin d'éviter tout recours à des ressources humaines supplémentaires malgré le volume croissant de DEF. Ces étapes s'intègrent parfaitement dans la feuille de route nationale pour l'introduction du dossier judiciaire électronique d'ici 2027.

Les travaux d'harmonisation des processus métier et de précision de la variante de mise en œuvre technique doivent être lancés en 2024. Pour ce faire, il est nécessaire de définir et de valider un projet afin de fournir des résultats en temps voulu et d'impliquer systématiquement les services spécialisés compétents.

## Table des matières

Contrôle de révision et d'approbation .....	1
Management summary .....	2
Liste des illustrations.....	4
1. Qu'est-ce qui change avec le nouvel accord en matière de police ?.....	5
2. Quels sont la portée et les objectifs de l'étude de faisabilité ? .....	7
3. Comment les cantons gèrent-ils les demandes d'exécution forcée ?.....	7
3.1 Impact des demandes d'exécution forcée en Suisse .....	9
3.2 État des lieux dans les cantons .....	10
4. Comment réussir la transmission électronique à l'avenir ?.....	11
4.1 Exigences juridiques relatives au traitement numérique des DEF .....	12
5. Comment se présentera dorénavant le traitement des demandes d'exécution forcée ? .....	13
5.1 Sélection de variantes réalisables .....	15
5.1.1. Variante 1 : statu quo +.....	16
5.1.2. Variante 2 : service central .....	18
5.1.3. Variante 3 : standardisation décentralisée.....	20
5.2 Solutions de transmission numérique réalisables.....	22
6. Conclusions et recommandations .....	23
7. Annexes.....	25
7.1 Annexe 1 : Entretiens et partenaires .....	25
7.2 Annexe 2 : Procédures selon l'accord en matière de police.....	27
7.3 Annexe 3 : Variantes de transmission technique en détail .....	29
7.3.1 Transmission technique avec « Justitia.Swiss » .....	29
7.3.2. Transmission technique avec « sedex » .....	30
7.4 Annexe 4 : Estimation approximative de la charge de travail et des coûts .....	31

## Liste des illustrations

Illustration 1 : Vue d'ensemble de la transmission des demandes d'exécution forcée (DEF) .....	5
Illustration 2 : Tableaux des quantités des demandes d'exécution forcée (estimations et résultats effectifs) .....	6
Illustration 3 : Vue d'ensemble des procédures métier des cantons.....	8
Illustration 4 : Exemple de calcul montrant l'impact des demandes d'exécution forcée sur le recouvrement des amendes .....	9
Illustration 5 : Représentation schématique de la transmission électronique de demandes d'exécution forcée .....	11
Illustration 6 : Champ des solutions pour les variantes de traitement de demandes d'exécution forcée.....	13
Illustration 7 : Facteurs dans le champ des solutions et caractéristiques correspondantes .....	14
Illustration 8 : Variantes réalisables pour le traitement futur de demandes d'exécution forcée .....	15
Illustration 9 : Vue d'ensemble de la variante « statu quo + » et de ses caractéristiques .....	16
Illustration 10 : Vue d'ensemble de la variante « statu quo + » .....	16
Illustration 11 : Appréciation de la variante « statu quo + ».....	17
Illustration 12 : Vue d'ensemble de la variante « service central » et de ses caractéristiques .....	18
Illustration 13 : Vue d'ensemble de la variante « service central » .....	18
Illustration 14 : Appréciation de la variante « service central » .....	19
Illustration 15 : Vue d'ensemble de la variante « standardisation décentralisée » et de ses caractéristiques .....	20
Illustration 16 : Vue d'ensemble de la variante « standardisation décentralisée » .....	20
Illustration 17 : Appréciation de la variante « standardisation décentralisée » .....	21
Illustration 18 : Plan de mise en œuvre.....	23
Illustration 19 : Transmission de demandes d'exécution forcée avec la plateforme Justitia.Swiss .....	29
Illustration 20 : Transmission de demandes d'exécution forcée avec sedex .....	30
Illustration 21 : Estimation approximative de la charge de travail et des coûts .....	31

## 1. Qu'est-ce qui change avec le nouvel accord en matière de police ?

Le nouvel accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police<sup>1</sup>, qui sera ratifié par l'Allemagne au printemps 2024, permet également aux autorités judiciaires d'exécuter les demandes d'exécution forcée (DEF) dans le domaine de la circulation et du stationnement, et d'encaisser les amendes.<sup>2</sup> Ceci s'applique en cas de violation des lois et ordonnances suivantes :

- loi sur la circulation routière du 19 décembre 1958 ;
- ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (OTR1) et ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes (OTR2) ; et
- ordonnance relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR).

Jusqu'à présent, le traitement des DEF dans les cantons germanophones se limite principalement aux cas provenant d'Autriche et de la Principauté du Liechtenstein. Des accords de coopération policière ont également été conclus avec la France et, depuis 2023, avec les Pays-Bas. Ces accords fournissent une base en vue d'améliorer l'encaissement des amendes et de permettre ainsi un recouvrement efficace des sommes exigibles avec la plupart des pays frontaliers. En Allemagne, cette tâche incombe à l'Office fédéral de la justice<sup>3</sup> comme principal interlocuteur.

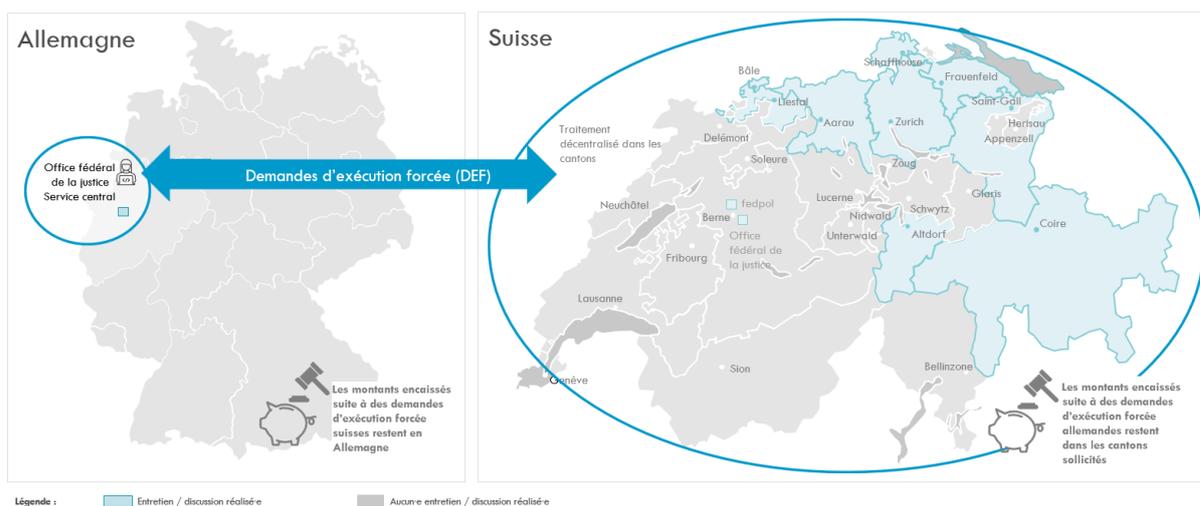


Illustration 1 : Vue d'ensemble de la transmission des demandes d'exécution forcée (DEF)

En vertu de l'accord, les sommes exigibles résultant de DEF restent dans l'État sollicité. L'exécution des DEF permet ainsi aux cantons de conserver les montants recouverts, tandis que les sommes exigibles résultant d'amendes exécutées à l'étranger restent dans l'État concerné.

Les DEF sont exclusivement des affaires clôturées et exécutoires. Aucune objection n'est plus permise. Les autorités peuvent procéder directement à l'exécution, pour autant que les conditions requises pour qu'une DEF soit valable soient réunies.<sup>4</sup>

En ce qui concerne les évolutions futures, il faut s'attendre à une augmentation du nombre de DEF

<sup>1</sup> Accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire (Accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police)

<sup>2</sup> Les enquêtes auprès des détenteurs et des conducteurs ainsi que les autres demandes de coopération et encaissements d'amendes au sens de l'Ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO) ne font pas partie de l'étude de faisabilité et incombent à la coopération policière internationale

<sup>3</sup> [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de) ; à ne pas confondre avec le Ministère fédéral de la Justice [www.bmj.de](http://www.bmj.de)

<sup>4</sup> Cf. à ce sujet l'art. 48, al. 1, ch. 1 à 7 de l'accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police

transmises aux cantons en vue d'être traitées. Cela s'explique principalement par les initiatives de l'Allemagne et des Pays-Bas en matière de numérisation dans le but de simplifier l'encaissement transfrontalier des sommes exigibles et d'augmenter le rendement quantitatif. Selon les estimations des autorités allemandes, 1 500 DEF devraient être transmises aux cantons en 2024, et 6 000 en 2025.<sup>5</sup> Dans l'autre sens, l'Allemagne table sur 3 000 DEF transmises par les cantons en 2024, et 5 000 en 2025. Ces derniers chiffres doivent toutefois être remis en question au vu des résultats d'analyse actuels : malgré l'existence d'un accord de coopération policière avec l'Autriche et la Principauté du Liechtenstein, les cantons n'ont jusqu'à présent fourni aucune DEF pour des raisons de rentabilité. Il reste à voir dans quelle mesure cette pratique, pour autant qu'elle s'applique également vis-à-vis de l'Allemagne, sera acceptée par les autorités partenaires étrangères.

Globalement, les tableaux des quantités se présentent comme suit :

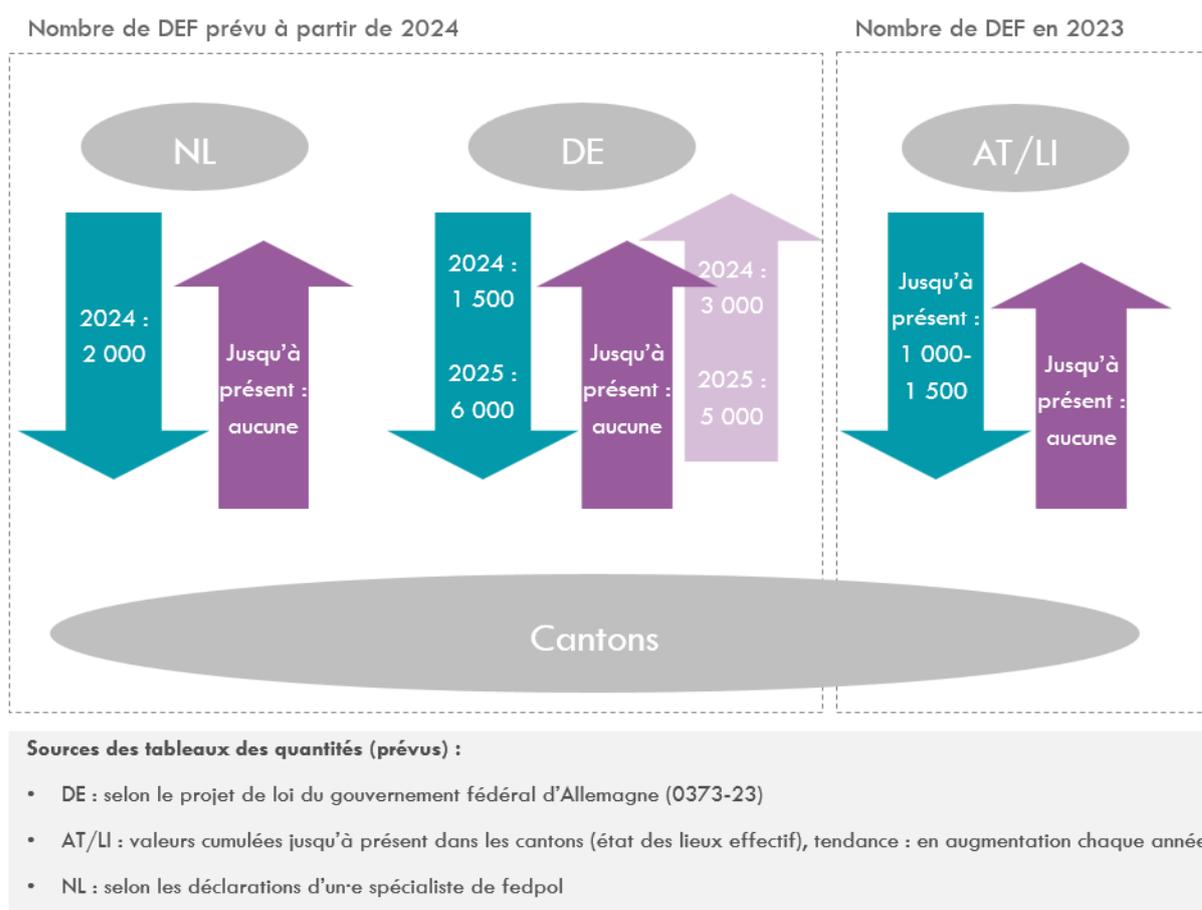


Illustration 2 : Tableaux des quantités des demandes d'exécution forcée (estimations et résultats effectifs)

Comme on peut le voir ci-dessus, le nombre estimé de DEF se situe entre 4 000 et 5 000 pour l'année 2024, et entre 7 000 et 8 000 pour 2025. Les cantons pourraient donc recevoir trois fois plus de DEF dès 2024, et cinq fois plus en 2025.

Cette évolution nécessite une planification en amont, et éventuellement une adaptation des ressources dans les cantons concernés afin de pouvoir relever efficacement ce défi.

<sup>5</sup> Cf. à ce sujet le projet de loi portant sur la mise en œuvre de l'accord du 5 avril 2022 entre la République fédérale d'Allemagne et la Confédération suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire : <https://dserver.bundestag.de/brd/2023/0373-23.pdf>

## 2. Quels sont la portée et les objectifs de l'étude de faisabilité ?

Cette étude de faisabilité vise à clarifier des variantes (techniques) dans l'optique de simplifier le traitement, et à décharger les cantons dans le cadre du traitement et de la transmission de DEF, notamment au vu du volume croissant de ces dernières. Le principal objectif est de fournir une solide base décisionnelle aux comités de pilotage du Programme HIJP (en particulier la direction de programme, le comité de programme et l'organisme responsable de HIJP) afin de définir la marche à suivre.

Le cœur de l'étude réside dans l'examen du potentiel de numérisation des processus liés aux DEF. Il s'agit d'élaborer des approches techniques et de vérifier leur adéquation en ce qui concerne la communication électronique transfrontalière, en accordant une attention particulière à la standardisation et aux estimations approximatives des coûts. Un autre aspect essentiel concerne l'analyse des processus actuels dans les cantons en vue d'identifier les possibilités d'optimisation et d'harmonisation. Par ailleurs, un relevé des cadres estimatifs actuels a été effectué afin d'évaluer l'efficacité des procédures. De même, l'étude examine les compétences et les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre, ainsi que les structures organisationnelles les plus appropriées pour le déroulement.

Enfin, l'étude aborde également les conditions-cadres stratégiques et juridiques, et formule des propositions pour une future structure de la gouvernance, en tenant compte des exigences de l'ensemble des autorités impliquées.

## 3. Comment les cantons gèrent-ils les demandes d'exécution forcée ?

Dans le cadre de cette étude, les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, des Grisons, de Schaffhouse, de Saint-Gall, de Thurgovie, d'Uri et de Zurich ont été interrogés de manière ciblée sur leurs pratiques en matière de DEF. L'objectif était de recenser un large éventail d'expériences et d'approches dans le contexte des objectifs de l'étude. Certains de ces cantons disposent déjà d'une expérience approfondie pour avoir traité des DEF dans le cadre de l'accord de coopération policière avec l'Autriche et le Liechtenstein.<sup>6</sup>

Les exigences de l'accord en matière de police récemment conclu avec l'Allemagne présentent de grandes similitudes avec les accords existants. Il offre un cadre de base pour le traitement des DEF. Il a été constaté que tous les cantons interrogés traitent les DEF reçues en provenance d'Autriche et du Liechtenstein selon des procédures développées individuellement.<sup>7</sup> En principe, l'ordonnance pénale étrangère est transmise à la personne concernée résidant dans le canton, accompagnée de différents documents qui peuvent varier d'un canton à l'autre :

1. Une facture récapitulant les sommes exigibles ;
2. Un courrier invitant la personne concernée à s'acquitter de ladite somme étrangère, dûment signé par un·e procureur·e ;
3. Un courrier invitant la personne concernée à s'acquitter de ladite somme étrangère, dûment signé par un·e procureur·e et suivi d'une procédure de recouvrement si la somme n'est pas payée ;
4. Une convocation de la police, après que celle-ci a été chargée par mandat d'enquête de recouvrer les sommes exigibles ;
5. À défaut de recouvrement des sommes exigibles, une ordonnance pénale suivie d'une convocation par la police à l'issue de laquelle lesdites sommes devront être payées, sans quoi la personne concernée s'expose à une peine privative de liberté de substitution.

---

<sup>6</sup> Cf. l'annexe 7.2 concernant les procédures selon l'accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur les procédures dans les différents cantons, voir le document séparé « Fiches signalétiques sur le traitement des demandes d'exécution forcée en Suisse »

## Vue d'ensemble des procédures techniques

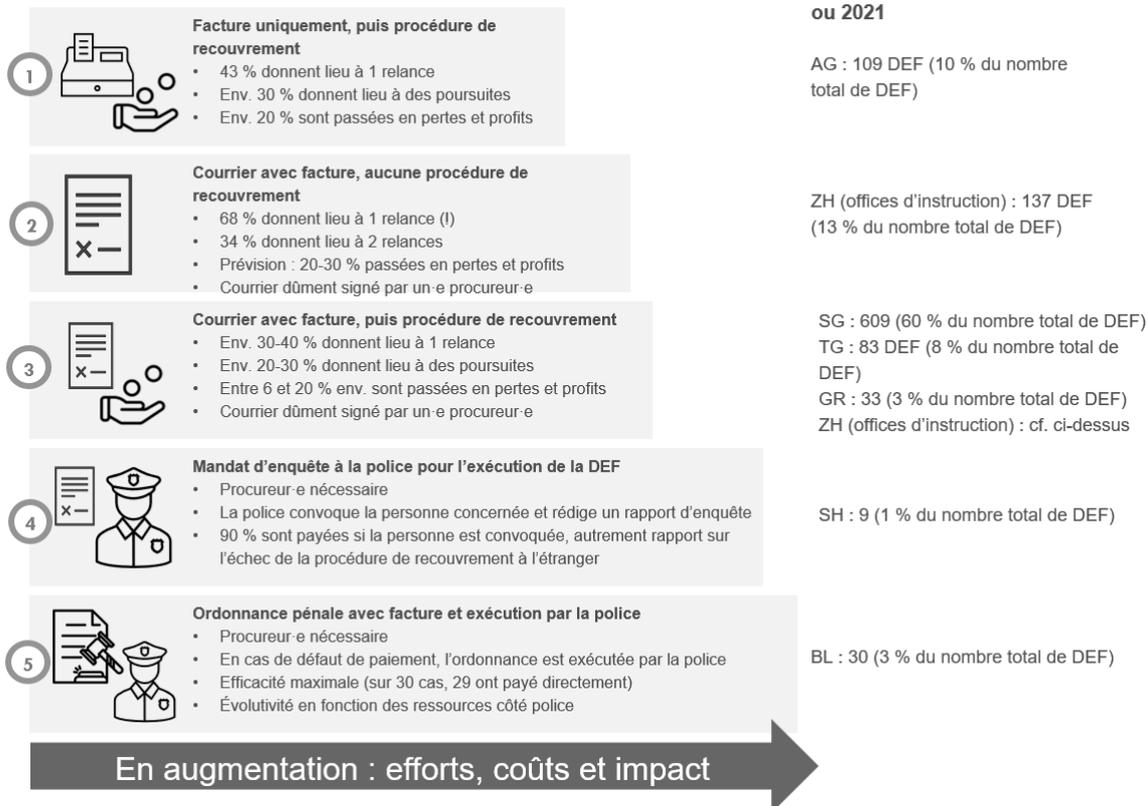


Illustration 3 : Vue d'ensemble des procédures métier des cantons

**Remarque :** dans les cantons de Bâle-Ville et d'Uri, les procédures liées aux DEF ne sont pas clairement définies.

La répartition quantitative des DEF varie considérablement d'un canton à l'autre : tandis que Saint-Gall enregistre plus de 600 DEF par an, Schaffhouse n'en traite que neuf en moyenne et Uri trois ou quatre au total depuis l'entrée en vigueur de l'accord. D'une manière générale, on constate une tendance à la hausse du nombre de DEF dans la plupart des cantons.

L'analyse des processus de traitement dans les cantons révèle qu'une augmentation significative de l'efficacité de l'exécution implique une augmentation considérable des efforts en matière de répression. Plus celle-ci est éloquente (p. ex. intervention des forces de police jusqu'au domicile de la personne concernée ou menace de convertir l'amende en peine privative de liberté de substitution avec signalement de la personne dans RIPOL), plus la personne concernée se montre disposée à payer. Certains cantons accordent également plus de poids que d'autres à un examen minutieux des motifs de refus. Chaque canton définit individuellement l'investissement requis pour faire valoir le droit de manière uniforme.

La procédure dans le canton d'Argovie (cf. le point 1 dans l'illustration 3) montre qu'une approche rationalisée peut s'avérer aussi efficace que les procédures plus complexes dans des cantons comme Saint-Gall, Thurgovie, les Grisons et Zurich (cf. les points 2 et 3 dans l'illustration 3). Dans le canton d'Argovie, il faut 15 minutes environ à une personne du service comptabilité pour traiter une DEF, contre près de 40 minutes dans d'autres cantons. Une réduction hypothétique de moitié du temps de traitement dans l'ensemble des cantons, à l'exception de celui d'Argovie, pourrait permettre de cumuler CHF 275 000 d'économies sur trois ans. Le potentiel d'économie est d'autant plus grand que le nombre de DEF traitées est élevé, comme l'illustre le cas de St-Gall : les coûts de traitement sont estimés à CHF 208 000 si le nombre de DEF était multiplié par cinq, contre seulement CHF 93 000 pour le même volume dans le canton d'Argovie.

Une optimisation des processus métier se répercuterait également sur les ressources nécessaires : il faudrait déjà un équivalent plein temps si le nombre de DEF était multiplié par trois dans l'ensemble des cantons, et 1,5 s'il était multiplié par cinq. Actuellement, il faut en moyenne près de 0,3 équivalent plein temps pour traiter les DEF réparties sur l'ensemble des cantons.

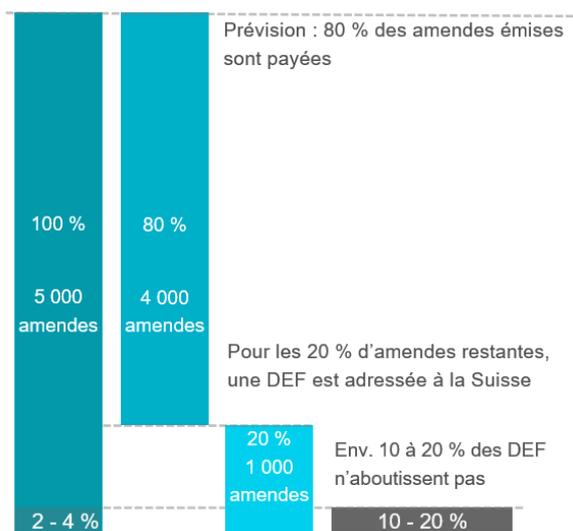
## 3.1 Impact des demandes d'exécution forcée en Suisse

Pour illustrer l'effet des DEF, considérons le calcul suivant : sur les quelque 5 000<sup>8</sup> amendes délivrées chaque année par l'Autriche et la Principauté du Liechtenstein à des citoyens et citoyennes suisses, près de 4 000 sont payées. 1 000<sup>9</sup> environ donnent lieu à une DEF et sont donc transmises aux autorités cantonales compétentes.

Celles-ci sont traitées comme suit :

- 32 à 70 % des sommes exigibles sont réglées directement après la première action. Cela englobe des mesures comme l'émission d'une facture (avec ou sans lettre d'accompagnement), ainsi que la notification d'une autre ordonnance pénale.
- 30 à 68 % des cas nécessitent une relance.
- Près de 30 % des cas font l'objet d'une deuxième relance, et la plupart donnent lieu à des poursuites.
- En moyenne, près de 18 % des dossiers donnent lieu à des poursuites.
- On estime que 10 % des cas doivent être classés sans suite.

Le graphique suivant récapitule les principaux chiffres :



**Conclusion : le pourcentage total d'amendes impayées est réduit à env. 2-4 % grâce aux DEF**

*Illustration 4 : Exemple de calcul montrant l'impact des demandes d'exécution forcée sur le recouvrement des amendes*

<sup>8</sup> Selon les déclarations du service central chargé de l'encaissement des amendes en Allemagne, on part du principe que 80 % des personnes sont prêtes à payer directement. Ainsi, 20 % au maximum des sommes exigibles non payées peuvent aboutir à une DEF, pour autant que les conditions requises pour qu'une DEF soit valable soient réunies.

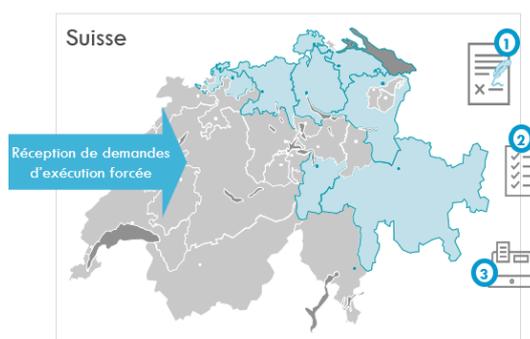
<sup>9</sup> Chiffres cumulés des cantons (frontaliers) interrogés. À l'échelle nationale, il ne devrait y en avoir que quelques-unes de plus, car on part du principe que les autres cantons ne reçoivent pas ou peu de DEF.

En conséquence, sur les quelque 1 000 DEF reçues, 900 environ aboutissent contre 100 qui sont classées sans suite. Sur 5 000 cas, seules 2 à 4 % des sommes exigibles sont passées en pertes et profits grâce au recours aux DEF.

## 3.2 État des lieux dans les cantons

### Synthèse des conclusions concernant les DEF :

- Qu'il s'agisse d'une simple facture ou d'un document signé par un ou une procureure, avec ou sans procédure de recouvrement, 10 à 20 % des DEF sont toujours passées en pertes et profits. Seul le recouvrement d'une somme exigible par la police, accompagné d'une menace de conversion de ladite somme en une peine privative de liberté de substitution, permet d'obtenir un taux de paiement de 100 %.
- La « conversion en peine privative de liberté de substitution » constitue un moyen de pression efficace, mais elle occasionne efforts et coûts étant donné qu'elle nécessite une décision susceptible de recours ainsi que les ressources policières nécessaires.
- Les DEF sont globalement efficaces : si toutes les amendes impayées remplissant les conditions requises font l'objet d'un traitement transfrontalier au moyen de DEF, le nombre de défauts de paiement passe de 20 % environ à 2-4 %.
- Le traitement des DEF par le personnel impliquant des procureures et procureurs a fait ses preuves et permet de maintenir les coûts à un niveau plus bas que si ces derniers se chargeaient eux-mêmes du traitement.
- Si le nombre de DEF reçues est multiplié par cinq, il faudra tabler sur 1,5 équivalent plein temps environ pour l'ensemble des cantons si aucune mesure n'est prise. Actuellement, les ressources représentent 0,3 équivalent plein temps environ.
- En ce qui concerne les processus métier, adopter une approche rationalisée comme celle du canton d'Argovie pourrait permettre de cumuler CHF 275 000 d'économies sur trois ans.
- Les taxes étrangères et nationales sont traitées différemment et ne sont souvent pas encaissées.
- Les cantons sont intéressés par l'échange d'expériences et les recommandations de « bonnes pratiques ».
- En l'absence de routine, les compétences ne sont pas claires pour l'ensemble des autorités concernées.



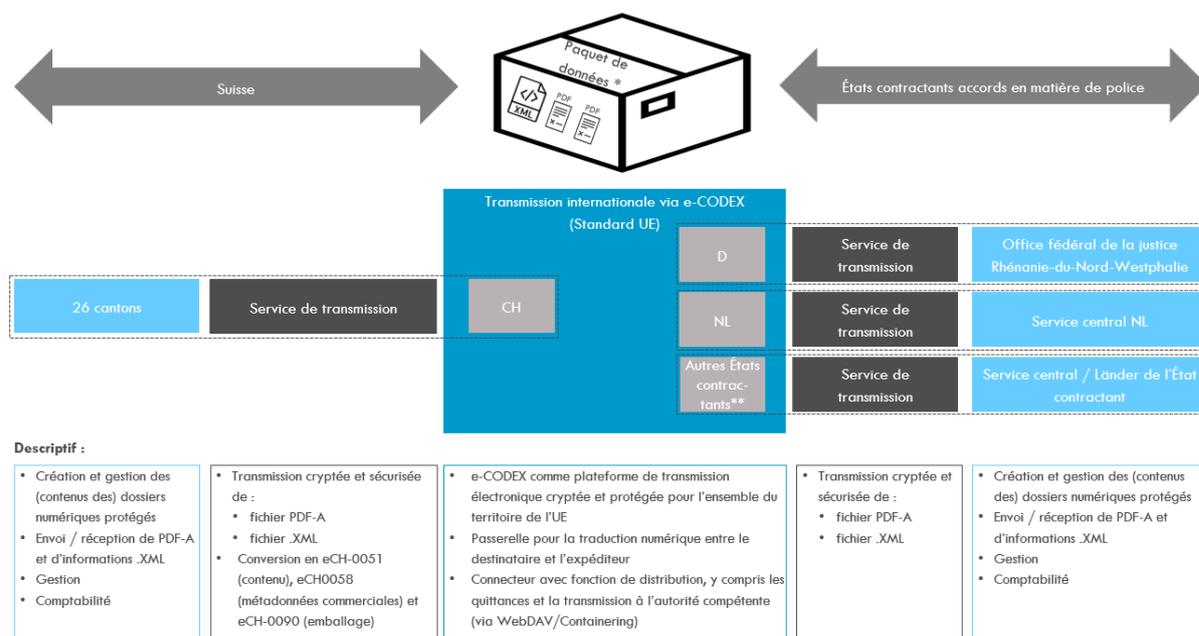
### Synthèse concernant l'envoi d'amendes :

- Le recouvrement de sommes exigibles réclamées à des personnes qui ne sont pas domiciliées en Suisse obéit aux mêmes mécanismes que pour celles qui y résident : tout défaut de paiement entraîne la notification d'une ordonnance pénale ainsi que son entrée en vigueur en l'absence de contestation. Une fois les délais de relance écoulés, un signalement est lancé dans le système RIPOL.
- Jusqu'à présent, aucun canton n'a encore émis de DEF à l'étranger.
- Un signalement dans le système RIPOL et la menace d'une conversion en peine privative de liberté de substitution peuvent exercer une pression significative, incitant la personne concernée à payer.
- Seul le canton de Zurich a fourni des données détaillées sur les amendes impayées impliquant des personnes résidant à l'étranger. Près de 28 % de ces cas concernent des personnes résidant en Allemagne. Après toutes les mesures mises en œuvre, seuls 4 % des cas restent en suspens.



## 4. Comment réussir la transmission électronique à l'avenir ?

Réussir à numériser la transmission de DEF nécessite une prise en compte minutieuse des aspects à la fois nationaux et internationaux. Les cantons ont besoin d'une solution efficace pour traiter les informations dans leurs applications métier. Un aspect-clé concerne la transmission sécurisée, cryptée et rapide d'ensembles de données contenant à la fois des données structurées et non structurées. Cela comprend par exemple les formats numériques d'attestations des autorités partenaires allemandes et d'ordonnances pénales, ainsi que la possibilité de suivi par des quittances de réception et d'envoi.



\* Paquet de données DEF : Décision (ordonnance pénale) au format PDF et attestation au format PDF et .XML  
 \*\* Autres États contractants (état : 2023) : Autriche / Principauté du Liechtenstein ; France, Pays-Bas

Illustration 5 : Représentation schématique de la transmission électronique de demandes d'exécution forcée

Sur le plan stratégique, la démarche s'inspire des principes de la stratégie « Suisse numérique » de la Chancellerie fédérale<sup>10</sup> et de « l'Administration numérique Suisse » (ANS) de la Conférence des gouvernements cantonaux, dont le principe « Digital first » qui privilégie les solutions numériques dès que cela s'avère possible et judicieux. La future plateforme Justitia.Swiss joue un rôle-clé dans le cadre de la mesure « Numérisation de la justice suisse » dans le plan d'action pour les services numériques des autorités de la justice suisse. L'accent est également mis sur l'élaboration de standards informatiques<sup>11</sup> pour une interconnexion sans faille des chaînes de processus de gestion entre les différentes autorités policières et judiciaires. Le passage du dossier physique au dossier numérique constituera un défi majeur pour les autorités concernées. Il est donc important de regrouper les projets de manière cohérente et de mettre l'accent sur la mise en œuvre afin de ne pas surcharger les utilisateurs et utilisatrices et de rationaliser au maximum l'architecture technique.

La loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LCPJ) ne prévoit en attendant aucune obligation de communication électronique des écrits pour les affaires d'entraide judiciaire (le caractère facultatif peut toutefois être convenu). La communication des autorités avec l'étranger est prise en compte dans la mesure où les autorités étrangères peuvent communiquer avec la plateforme au moyen d'une eIDAS (comparable à la future e-ID en Suisse). En ce qui concerne les cachets, il n'existe actuellement aucun accord international sur l'utilisation de cachets électroniques au sens de la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique et des autres applications des certificats numériques (SCSE).

<sup>10</sup> Cf. [www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92276.html](http://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92276.html)

<sup>11</sup> Cf. Sicap : [www.his-programm.ch/fr/projets/standards-informatiques-pour-la-chaine-penale](http://www.his-programm.ch/fr/projets/standards-informatiques-pour-la-chaine-penale)

En Suisse, il existe déjà des solutions pour le « service de transmission » représenté dans l'illustration. Il est toutefois nécessaire de créer un lien avec la plateforme de transmission internationale « eCodex » et d'établir un convertisseur pour adapter les standards internationaux aux standards nationaux.

Il convient notamment de souligner le fort potentiel de numérisation dans le domaine des DEF, le processus métier s'avérant extrêmement simple. Comme il n'est pas nécessaire de tenir compte des recours ou d'autres actions des parties, la numérisation du traitement des DEF se prête à un projet pilote pour les affaires d'entraide judiciaire internationale afin de permettre la transmission numérique dans un domaine limité, sans prendre de risques majeurs pour les procédures d'entraide judiciaire en cours.

## 4.1 Exigences juridiques relatives au traitement numérique des DEF

Lors d'un traitement numérique de DEF, il convient d'accorder une attention particulière à la protection des données et à la sécurité de l'information. Le traitement des données personnelles, qui s'effectue dans les applications métier et qui est transmis par voie électronique aux autorités partenaires étrangères, est soumis à des directives strictes. Conformément à l'art. 5 de la loi sur la protection des données (LPD), les données sur des poursuites ou sanctions pénales et administratives sont considérées comme des données personnelles sensibles. Cela implique un besoin de protection élevé et des exigences strictes en matière de sécurité de l'information conformément à la LPD.

Dans ce contexte, les principes « *privacy by design* » et « *privacy by default* » ne s'appliquent pas seulement aux systèmes informatiques proprement dits, mais à l'ensemble du traitement des données. Ces lignes directrices devraient garantir que la protection et la sécurité des données sont ancrées d'emblée dans la conception et l'exploitation des systèmes.

Un changement majeur par rapport à l'ancienne LPD concerne le remplacement de l'expression « maître du fichier » par « responsable du traitement ». Cette modification a des conséquences radicales, en particulier pour les autorités, car elle implique une responsabilité claire en matière de traitement des données. Ceci est essentiel selon les art. 6 ss, 12, 22, 25 et 34 ss, LPD afin de définir clairement les tâches ainsi que les compétences correspondantes.

Dans le cadre de la numérisation de l'encaissement des amendes avec l'Allemagne, cela nécessite, outre une analyse complète des risques, l'élaboration d'un concept détaillé de sûreté de l'information et de protection des données (concept SIPD) ainsi que la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données afin de répondre aux exigences élevées en matière de protection et de sécurité des données.

## 5. Comment se présentera dorénavant le traitement des demandes d'exécution forcée ?

Le traitement des DEF peut être subdivisé en deux volets :

- standardisation des procédures ;
- transmission électronique à l'autorité partenaire allemande.

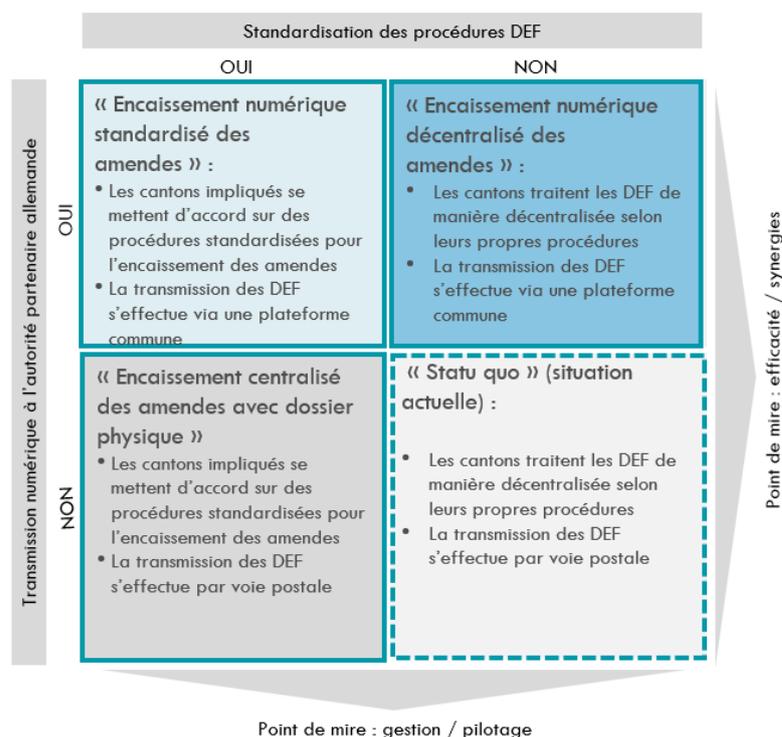


Illustration 6 : Champ des solutions pour les variantes de traitement de demandes d'exécution forcée

Lors de la détermination de variantes de solutions à partir de ce champ, les trois aspects suivants doivent être pris en compte :

- **Introduction du dossier judiciaire électronique dans les cantons** : une condition essentielle pour le traitement électronique de DEF est l'introduction du dossier judiciaire électronique conformément à la LCPJ. Délai de mise en œuvre prévu : 2025-2027.
- **Possibilité d'un service central** : une variante prévoyant un interlocuteur principal – à l'instar de la solution adoptée en Allemagne – impliquerait une délégation de compétences des cantons. Cette approche nécessite des clarifications juridiques approfondies, du temps et l'établissement d'un consensus entre les cantons.
- **Facteurs de coûts de la numérisation** : lors de la mise en œuvre du traitement numérique, la mise en place et l'exploitation d'applications supplémentaires ou nouvelles dans un environnement d'exploitation sûr et conforme aux principes de la protection des données doivent notamment être considérées comme des facteurs de renchérissement.

Au sein du champ des solutions, tous les facteurs-clés ainsi que leurs différentes caractéristiques ont été analysés. Sur cette base, plusieurs variantes ont pu être développées, offrant des solutions cohérentes et réalisables. Vous trouverez les descriptions détaillées des variantes dans les chapitres 5.1.1, 5.1.2 et 5.1.3 ci-après.

Facteurs	A	B	C	D	E
1 Encaissement des amendes	Comme service central	Via SPOC / plaque tournante pour le traitement décentralisé dans les cantons	Standardisation décentralisée	Statu quo +	
2 Transmission	Plateforme Justitia.Swiss	sedex, plateforme de messagerie OFS (OFIT)	IncaMail / PrivaSphere	Solution individuelle	Transmission physique
3 Application	Nouvelle solution individuelle	Solution individuelle existante (p. ex. VEGAS en Allemagne)	Application métier (Juris, Tribuna, etc.), y compris gestion de dossier électronique		
4 Procédures	Procédures standardisées	Recommandations de bonnes pratiques	Procédures individuelles (statu quo)		
5 Organisation / sites	Autorité fédérale	Corporation de droit public	Canton sélectionné	Déroulement individuel par autorité	
6 Personnel / ressources	Direction • Procureure Exécution • Greffe / secrétariat • Comptabilité	Exécution • Comptabilité Questions juridiques spécifiques • Procureure			

Illustration 7 : Facteurs dans le champ des solutions et caractéristiques correspondantes

L'état des lieux donne l'image suivante, résumée brièvement, pour chaque facteur :

- **Encaissement des amendes (facteur 1)** : l'analyse montre qu'un concept comme « SPOC/plaque tournante » offre une plus-value limitée, surtout si l'on privilégie à l'avenir un processus métier rationalisé. Dans ce modèle, peu d'opérations métier sont nécessaires. Les trois autres possibilités résident dans les variantes.
- **Transmission (facteur 2)** : en ce qui concerne la transmission numérique, les variantes avec Justitia.Swiss et sedex sont valorisées compte tenu de leur structure de coûts, des gains d'efficacité et de leur faisabilité. La transmission physique reste néanmoins déterminante jusqu'à la mise en œuvre du dossier judiciaire électronique.
- **Application (facteur 3)** : les applications métier existantes s'avèrent suffisamment efficaces pour le traitement des DEF, notamment après l'introduction du dossier judiciaire électronique. De nouvelles solutions applicatives augmenteraient inutilement les coûts de ce domaine spécialisé.
- **Procédures (facteur 4)** : il existe un besoin de recommandations de « bonnes pratiques », comme le montrent les résultats des entretiens. Ces recommandations devraient servir de consignes d'action et compléter les explications disponibles dans les accords en matière de police afin de créer une base pour la numérisation future.
- **Organisation / sites (facteur 5)** : l'accent est mis sur les cantons afin d'éviter les charges liées à une délégation de compétences.
- **Personnel / ressources (facteur 6)** : les deux possibilités sont défendables. Plus le service comptable ou les personnes chargées des dossiers sont engagées dans le processus, plus la structure des coûts est avantageuse.

Certains facteurs ont été relégués au second plan lors de l'élaboration des variantes grâce à cette étape de l'analyse. Les variantes développées sont décrites en détail ci-après.

## 5.1 Sélection de variantes réalisables

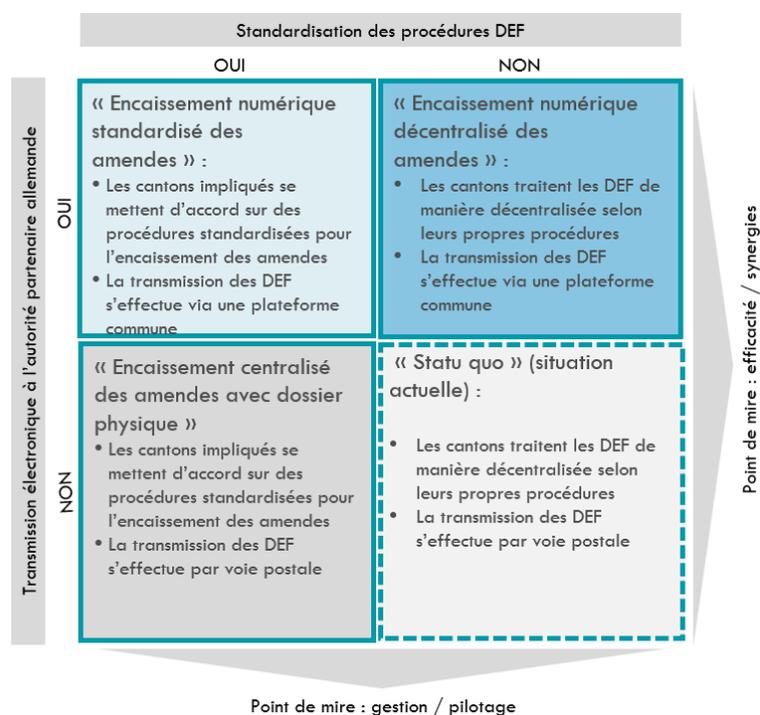


Illustration 8 : Variantes réalisables pour le traitement futur de demandes d'exécution forcée

Les trois variantes réalisables identifiées pour le traitement de DEF se concentrent sur une mise en œuvre rapide et un rapport coûts/bénéfices équilibré. Compte tenu des délais imposés, la variante 1 présente des avantages par rapport aux options numériques. Elle permet d'obtenir un effet immédiat dans les cantons grâce à la rationalisation des processus métier, ce qui représente une réduction directe de la charge de travail, notamment en cas d'augmentation du volume de DEF. Les cantons qui ne traitent qu'un petit nombre de DEF profitent directement des recommandations de « bonnes pratiques » et ne sont pas soumis au développement coûteux de leurs propres processus.

Le traitement numérique ne profitera pleinement qu'après la mise en œuvre réussie du dossier judiciaire électronique. Ici aussi, le recours aux ressources existantes est recommandé : d'une part les applications métier cantonales, et d'autre part les plateformes de transmission nationales comme Justitia.Swiss ou la solution sedex de l'Office fédéral de la statistique. Seules deux nouvelles solutions techniques sont nécessaires pour le traitement effectif des DEF :

1. Une interface avec la plateforme de transmission internationale e-CODEX, qui permet l'échange de données dans le domaine de la coopération judiciaire.
2. Un convertisseur pour helvétiser les standards de l'UE.

Les chapitres suivants décrivent et valident l'ensemble des variantes à l'aide des facteurs de contrôle définis dans le chapitre 2.

5.1.1. Variante 1 : statu quo +

Dans la variante « statu quo + », le traitement des DEF continue d’être décentralisé dans les différents cantons. Cette variante prévoit que les cantons s’inspirent, pour le traitement des DEF, de recommandations effectives de « bonnes pratiques », préconisées par exemple par la Conférence suisse des Ministères publics (CMP). Ces recommandations ne sont certes pas contraignantes, mais elles peuvent contribuer de manière significative à réduire la charge de travail.

L’organisation du déroulement peut se faire par exemple via une liste de contrôle pour les motifs de refus, la description du traitement des transmissions, les processus métier d’exécution, la procédure en cas de défaut de paiement ou encore le traitement des retours à l’étranger. La gestion des taxes étrangères et nationales est également clarifiée. Les compétences nécessaires sont définies pour chaque étape, y compris la question de savoir si les documents doivent être signés par des procureurs.

Facteurs	A	B	C	D	E
1 Encaissement des amendes	Comme service central	Via SPOC / plaque tournante pour le traitement décentralisé dans les cantons	Standardisation décentralisée	Statu quo +	
2 Transmission	Justita.Swiss (ELCA)	Sedex, plateforme de messagerie OFS (OFIT)	Plateforme privée (eOperations)	Plateforme Confédération (CSI-DFJP)	Transmission physique
2.1 Application	Nouvelle solution individuelle	Solution individuelle existante (p. ex. VEGAS en Allemagne)	Application standard	Application métier existante (Juris, Tribuna, etc.)	
3 Procédures	Procédures standardisées	Recommandations de bonnes pratiques	Procédures individuelles (statu quo)		
4. Organisation / sites	Autorité fédérale (OFJ, MPC, fedpol, etc.)	Corporation de droit public	Canton sélectionné	Individuel par autorité	
5 Personnel / ressources	Direction • Procureure Exécution • Greffe / secrétariat • Comptabilité	Exécution • Comptabilité Questions juridiques spécifiques • Procureure			

Illustration 9 : Vue d’ensemble de la variante « statu quo + » et de ses caractéristiques

Cette variante met l’accent sur l’application uniforme du droit, en tenant compte d’un bon rapport coûts/bénéfices, afin d’exploiter pleinement les possibilités offertes par l’accord en matière de police dans le domaine des DEF. Les procédures ne sont pas techniquement interconnectées, de sorte que les cantons peuvent continuer à travailler avec des dossiers physiques.

**Avantages :**

- Mise en place progressive de standards comme mesure préparatoire à la numérisation
- Dans le meilleur des cas, réduction des coûts de moitié pour certains cantons (processus optimisés)
- Respect du fédéralisme
- Pas de coûts supplémentaires, charges salariales plus faibles



**Inconvénients :**

- Pas d’adresse centrale pour les autorités étrangères
- Faible allègement de la charge pour les cantons
- Procédure physique fastidieuse



**Conditions préalables :**

- La CMP peut convenir de recommandations de « bonnes pratiques »



**Obstacles :**

- Validation des recommandations de « bonnes pratiques » par la CMP
- Les recommandations s’adressent de la même manière aux cantons, qu’ils enregistrent un nombre important ou limité de DEF



Illustration 10 : Vue d’ensemble de la variante « statu quo + »

Lorsque la variante est comparée aux facteurs de contrôle détaillés, on obtient la représentation suivante :

Facteurs de contrôle	non rempli	rempli	Justification
Objectifs stratégiques	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Harmonisation/standardisation des procédures techniques sur la base des recommandations</li> <li>Considérés comme une condition préalable à une numérisation réussie</li> </ul>
Exigences juridiques	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les recommandations se fondent sur les dispositions des accords en matière de police</li> <li>Les DEF sont traitées conformément aux dispositions des accords en matière de police</li> </ul>
Gouvernance	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respect du régime fédéraliste de répartition des compétences</li> <li>Pas de vue d'ensemble nationale concernant le traitement des DEF et l'adoption des recommandations de « bonnes pratiques »</li> </ul>
Exigences des autorités impliquées	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les cantons considèrent les DEF comme des activités générales normales dans leur domaine de compétence</li> <li>Traitement technique efficace ; le cas échéant, économies grâce aux « bonnes pratiques » (y compris pratique uniforme en matière de renvoi (égalité des droits) des DEF non valables)</li> </ul>
Critères d'évaluation	faible	élevé	Justification
Efforts en matière de mise en œuvre	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaboration de recommandations et de modèles de « bonnes pratiques »</li> <li>Introduction dans les cantons</li> </ul>
Avantages (« bilan de réussite »)	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bilan de réussite constant avec tendance à la rationalisation des procédures techniques</li> </ul>
Respect des prescriptions de sécurité	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les prescriptions de sécurité sont respectées conformément au statu quo</li> <li>Aucune (nouvelle) prescription de sécurité n'est ajoutée</li> </ul>
État de droit	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'application uniforme du droit est respectée</li> <li>Les recommandations de « bonnes pratiques » visent un rapport équilibré entre investissement et avantages</li> </ul>
Coûts	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2025, des coûts de l'ordre de CHF 320 000 sont attendus en l'absence de mesures. L'introduction rapide de procédures rationalisées permettra d'économiser près de CHF 275 000 entre 2024 et 2026 (réduction de moitié des dépenses annuelles).</li> </ul>
« Showcase » numérisation	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de numérisation</li> <li>Les recommandations mises en œuvre peuvent être considérées comme une mesure préparatoire à la numérisation</li> </ul>
Évolutivité	■	■	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'adaptabilité à d'autres États partenaires pour les DEF est prévue</li> <li>L'adaptabilité à d'autres affaires d'entraide judiciaire des cantons ou de la Confédération n'est pas prévue</li> </ul>

Illustration 11 : Appréciation de la variante « statu quo + »

### 5.1.2. Variante 2 : service central

Dans la variante « service central », un canton sélectionné se charge, en lieu et place de tous les autres cantons, du traitement numérique de l'ensemble des DEF reçus. Cet interlocuteur principal est responsable :

1. du traitement des refus et de leur renvoi à l'État requérant.
2. de l'exécution des DEF valables, y compris envoi par la poste à la personne concernée d'une facture et d'une copie de l'ordonnance pénale étrangère entrée en force.
3. du lancement de procédures de rappel et de poursuite en cas de défaut de paiement, ainsi que du mandat de signalement de personnes en défaut de paiement dans le système de recherches RIPOL.

Facteurs	A	B	C	D	E
1 Encasement des amendes	Service central	Via SPOC / plaque tournante pour le traitement décentralisé dans les cantons	Standardisation décentralisée	Statu quo +	
2 Transmission	Justitia.Swiss (ELCA)	Sedex, plateforme de messagerie OFS (OFIT)	Plateforme privée (eOperations)	Plateforme Confédération (CSI-DEFJ)	Transmission physique
2.1 Application	Nouvelle solution individuelle	Solution individuelle existante (p. ex. VEGAS en Allemagne)	Application standard	Application métier existante (Juris, Tribuna, etc.)	
3 Procédures	Procédures standardisées	Recommandations de bonnes pratiques	Procédures individuelles (statu quo)		
4. Organisation / sites	Autorité fédérale (OFJ, MPC, fedpol, etc.)	Corporation de droit public	Canton sélectionné	Individuel par autorité	
5 Personnel / ressources	Direction • Procureure Exécution • Greffe / secrétariat • Comptabilité	Exécution • Comptabilité Questions juridiques spécifiques • Procureure			

Illustration 12 : Vue d'ensemble de la variante « service central » et de ses caractéristiques

Par ailleurs, le service central est en mesure de recevoir des procédures clôturées en provenance des cantons, d'établir à partir de celles-ci des DEF et de les transmettre numériquement à l'étranger. Pour la documentation des étapes de traitement, le service central peut utiliser soit son application métier existante, soit une nouvelle application métier spécialement adaptée. Cette dernière pourrait offrir des fonctions supplémentaires pour des contrôles automatisés des conditions requises pour les DEF. La transmission numérique s'effectue via la plateforme Justitia.Swiss ou sedex, ainsi que via la plateforme de transmission internationale e-CODEX.

La direction du service central est confiée à une personne en charge du dossier ayant une formation commerciale. Cette personne peut faire appel à des procureurs pour des questions juridiques spécifiques.

#### Avantages :

- Adresse centrale et interlocuteur pour les autorités étrangères
- Allègement de la charge pour les cantons
- Traitement standardisé dans toute la Suisse grâce à la mise en place d'un centre de compétences



#### Inconvénients :

- Les fonds provenant de DEF étrangères sont perdus pour les cantons (hors répartition d'un gain potentiel)



#### Conditions préalables :

- Accès au contrôle des habitants dans toute la Suisse
- Accord d'un canton pour faire office de service central
- Accord des autres cantons pour la délégation du traitement des DEF



#### Obstacles :

- Décision de financement
- Ingérence majeure dans la souveraineté cantonale (centralisation vs fédéralisme)
- Acceptation d'un service central par les personnes concernées



Illustration 13 : Vue d'ensemble de la variante « service central »

L'évaluation de la variante « service central » à l'aide de facteurs de contrôle détaillés fait apparaître un scénario qui nécessite des efforts de mise en œuvre relativement plus importants, résultant notamment de la nécessité de déléguer des compétences au service central :

Facteurs de contrôle	non rempli	rempli	Justification
Objectifs stratégiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>Traitement numérique national des DEF via la communication électronique des écrits</li> <li>« Percée » numérique directe des affaires d'entraide judiciaire internationale</li> <li>Acceptation d'une solution centrale dans les cantons impossible à évaluer</li> </ul>
Exigences juridiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les DEF sont traitées conformément aux dispositions des accords en matière de police</li> <li>LPCJ comme base légale indicative, mais pas d'obligation de communication électronique des écrits pour l'entraide judiciaire</li> </ul>
Gouvernance			<ul style="list-style-type: none"> <li>La surveillance du service central doit être assurée par un organe au niveau fédéral ou cantonal afin que les responsabilités soient claires et respectées</li> </ul>
Exigences des autorités impliquées			<ul style="list-style-type: none"> <li>Traitement efficient et efficace ; renvoi des DEF insuffisantes</li> <li>Les DEF comme activités générales relèvent du domaine de compétence cantonal ; presque tous les cantons sont libérés des DEF</li> </ul>
Critères d'évaluation	faible	élevé	Justification
Efforts en matière de mise en œuvre			<ul style="list-style-type: none"> <li>Temps nécessaire pour tomber d'accord sur la délégation de compétences à un organe central plutôt élevé</li> <li>Mise en place du service central et, si nécessaire, de l'application métier ; la formation et la mise en service sont très fastidieuses (au moins 1 an).</li> </ul>
Avantages (« bilan de réussite »)			<ul style="list-style-type: none"> <li>En raison du traitement numérique standardisé et d'une gestion rationalisée, cette variante promet un bénéfice élevé pour les DEF**</li> <li>Frais élevés avec un service central pour une « activité de niche »</li> </ul>
Respect des prescriptions de sécurité			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les prescriptions de sécurité (besoin de protection accru en raison des données personnelles) sont respectées avec les applications métier existantes et via Justitia.Swiss / sedex</li> </ul>
État de droit			<ul style="list-style-type: none"> <li>L'application uniforme du droit est respectée</li> <li>Les optimisations et les adaptations dans le traitement des DEF peuvent être mises en œuvre en un seul et même endroit</li> </ul>
Coûts			<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimation approximative des coûts annuels : 1 équivalent plein temps ou env. CHF 180 000 à partir de 2025 pour le traitement technique (hors relances et poursuites) plus les coûts liés à la transmission numérique</li> </ul>
« Showcase » numérisation			<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque d'adaptabilité à d'autres transactions</li> <li>Possibilité d'extension de l'application (mécanismes de contrôle automatisés, etc.)</li> <li>Dans d'autres cantons, les utilisateurs et utilisatrices n'ont aucun point de convergence.</li> </ul>
Évolutivité			<ul style="list-style-type: none"> <li>L'adaptabilité à d'autres États partenaires pour les DEF est prévue</li> <li>L'adaptabilité à d'autres affaires d'entraide judiciaire des cantons ou de la Confédération n'est pas prévue</li> </ul>

Illustration 14 : Appréciation de la variante « service central »

### 5.1.3. Variante 3 : standardisation décentralisée

Dans la variante « standardisation décentralisée », le traitement des DEF continue de se faire de manière autonome dans les cantons concernés, mais avec un changement significatif : le passage à des processus numériques. La standardisation des modèles et des processus métier s'appuie sur des recommandations de « bonnes pratiques » contraignantes, par exemple celles préconisées par la Conférence suisse des Ministères publics (CMP). Ces recommandations doivent impérativement être mises en œuvre par les cantons.

L'organisation du déroulement s'effectue via une liste de contrôle pour les motifs de refus, la description du traitement des transmissions, les processus métier d'exécution, la procédure en cas de défaut de paiement ou encore les retours à l'étranger. La gestion des taxes étrangères et nationales est également clairement définie. Les compétences nécessaires sont définies pour chaque étape du traitement. L'accent est mis sur l'application uniforme du droit, en tenant compte d'un rapport coûts/bénéfices efficace, afin d'exploiter pleinement les possibilités offertes par l'accord en matière de police dans le domaine des DEF.

Le traitement numérique a recours à l'application métier existante des cantons, complétée par l'utilisation A) de la plateforme Justitia.Swiss ou B) de sedex. Ces dernières sont reliées aux autorités partenaires étrangères par la plateforme de transmission internationale e-CODEX. Un simple convertisseur helvétique les informations transmises depuis l'étranger dans les normes eCH requises afin de permettre un traitement fluide dans les applications métier, sans devoir procéder à des saisies manuelles fastidieuses. La transmission des DEF s'effectue de manière sécurisée et cryptée.

Facteurs	A	B	C	D	E
1 Encasement des demandes	Comme service central	Via SPOC / plaque tournante pour le traitement décentralisé dans les cantons	Standardisation décentralisée	Statu quo +	
2 Transmission	Justitia.Swiss (ELCA)	Sedex, plateforme de messagerie OFS (OFIT)	Plateforme privée (eOperations)	Plateforme Confédération (CS-DEF)	Transmission physique
2.1 Application	Nouvelle solution individuelle	Solution individuelle existante (p. ex. VEGAS en Allemagne)	Application standard	Application métier existante (Tribu, Tribuna, etc.)	
3 Procédures	Procédures standardisées	Recommandations de bonnes pratiques	Procédures individuelles (statu quo)		
4. Organisation / sites	Autorité fédérale (OFJ, MPC, fedpol, etc.)	Corporation de droit public	Cantons sélectionnés	Individuel par autorité	
5 Personnel / ressources	Direction • Procureure Exécution • Greffe / secrétariat • Comptabilité	Exécution • Comptabilité Questions juridiques spécifiques • Procureure			

Illustration 15 : Vue d'ensemble de la variante « standardisation décentralisée » et de ses caractéristiques

#### Avantages :

- Rapport investissement/avantages
- Proof-of-Concept pour d'autres affaires d'entraide judiciaire internationale
- Les fonds provenant de DEF restent dans le canton
- Traitement numérique standardisé
- « Expérience » numérique auprès des cantons



#### Inconvénients :

- Pas d'adresse centrale pour les autorités étrangères
- Faible allègement de la charge pour les cantons



#### Conditions préalables :

- La CMP peut convenir de recommandations de « bonnes pratiques » et les faire adopter
- Volonté que A) Justitia.Swiss ou B) sedex se connecte à e-CODEX et intègre un convertisseur



#### Obstacles :

- Recommandations centrales acceptées comme standards pour toute la Suisse (abandon des solutions fédéralistes propres)
- Mise en œuvre de la connexion à e-CODEX et intégration du convertisseur



Illustration 16 : Vue d'ensemble de la variante « standardisation décentralisée »

L'évaluation de la variante « standardisation décentralisée » à l'aide de facteurs de contrôle détaillés révèle une série d'aspects intéressants. Certes, l'introduction de la numérisation entraîne initialement une augmentation des frais de mise en œuvre, mais il en résulte à moyen terme des économies significatives, notamment grâce à l'efficacité accrue des processus métier. La numérisation dans un domaine clairement délimité et gérable, comme le traitement des DEF, peut en outre servir de chef de file pour d'autres initiatives de numérisation.

Facteurs de contrôle	non rempli	rempli	Justification
Objectifs stratégiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>Traitement numérique national des DEF via la communication électronique des écrits</li> <li>La « percée » numérique pour l'entraide judiciaire internationale via A) Justitia.Swiss ou B) sedex est testée dans des limites déterminées</li> </ul>
Exigences juridiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les DEF sont traitées conformément aux dispositions des accords en matière de police</li> <li>LPCJ comme base légale indicative, mais pas d'obligation de communication électronique des écrits pour l'entraide judiciaire</li> </ul>
Gouvernance			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les responsabilités sont clairement définies</li> <li>Les cantons conservent leur compétence, mais avec l'obligation de s'en tenir à des standards</li> </ul>
Exigences des autorités impliquées			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les cantons considèrent les DEF comme des activités générales normales dans leur domaine de compétence</li> <li>Un traitement technique efficace permet de réduire les coûts et d'uniformiser la pratique en matière de renvoi (égalité des droits) des DEF non valables</li> </ul>
Critères d'évaluation :	faible	élevé	Justification
Efforts en matière de mise en œuvre			<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaboration de recommandations et de modèles de « bonnes pratiques »</li> <li>Connexion à A) Justitia.Swiss ou B) sedex, y compris convertisseur</li> </ul>
Avantages (« bilan de réussite »)			<ul style="list-style-type: none"> <li>En raison du traitement numérique standardisé et d'une gestion rationalisée, cette variante promet plein succès</li> </ul>
Respect des prescriptions de sécurité			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les prescriptions de sécurité (besoin de protection accru en raison des données personnelles) sont respectées avec les applications métier existantes et via Justitia.Swiss / sedex</li> </ul>
État de droit			<ul style="list-style-type: none"> <li>L'exigence d'application uniforme du droit est respectée</li> <li>Les recommandations de « bonnes pratiques » visent un rapport équilibré entre investissement et avantages</li> </ul>
Coûts			<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimation approximative des coûts annuels (répartis sur l'ensemble des cantons) : 0,75 équivalent plein temps / env. CHF 135 000 à partir de 2025 pour le traitement technique (hors relances et poursuites) plus les coûts liés à la transmission numérique</li> </ul>
« Showcase » numérisation			<ul style="list-style-type: none"> <li>Les utilisateurs et utilisatrices font l'expérience d'un processus numérique continu</li> <li>La connexion internationale crée une large possibilité d'application pour d'autres affaires d'entraide judiciaire</li> </ul>
Évolutivité			<ul style="list-style-type: none"> <li>L'adaptabilité à d'autres États partenaires pour les DEF est prévue</li> <li>L'adaptabilité à d'autres affaires d'entraide judiciaire est techniquement prévue</li> </ul>

Illustration 17 : Appréciation de la variante « standardisation décentralisée »

## 5.2 Solutions de transmission numérique réalisables

L'étude de faisabilité a examiné en détail quatre options pour la transmission numérique de DEF :

- 1) Plateforme Justitia.Swiss ([www.justitia40.ch](http://www.justitia40.ch))
- 2) Plateforme de messagerie sedex de l'Office fédéral de la justice ([www.sedex.ch](http://www.sedex.ch))
- 3) IncaMail ([www.incamail.com](http://www.incamail.com)) ou PrivaSphere ([www.privasphere.com](http://www.privasphere.com))
- 4) Développement interne

L'option de développement interne a été rapidement écartée en raison de solutions existantes ou planifiées adéquates. La plateforme Justitia.Swiss, sedex ainsi qu'IncaMail et PrivaSphere offrent des solutions pour l'échange sécurisé d'informations confidentielles, et peuvent être intégrées sans rupture de transmission dans des systèmes logiciels existants comme Juris ou Tribuna. En matière de prix, les solutions d'IncaMail et de PrivaSphere, avec des coûts de transmission qui s'élèvent à CHF 1,77 et CHF 1,90, sont nettement supérieures à celles de sedex, à savoir CHF 0,23. Justitia.Swiss définit encore le barème tarifaire ; il n'y aura probablement pas de prix par transmission, mais une contribution cantonale sur la base de différents critères.

Après examen des exigences stratégiques et juridiques<sup>12</sup>, IncaMail et PrivaSphere ne remplissent pas les critères d'évolutivité à moyen et long terme pour les affaires d'entraide judiciaire internationale, et ce pour deux raisons principales : d'une part le modèle de prix, et d'autre part l'exigence décrite dans l'annexe au projet de la LPCJ selon laquelle les autorités pénales doivent, sauf raisons impérieuses, transmettre les dossiers via une plateforme conforme à la LPCJ (cf. à ce sujet l'[art. 4, LCPJ](#)).

Justitia.Swiss fait actuellement office de plateforme pour la communication électronique dans le domaine judiciaire ainsi que pour la consultation des dossiers ; elle entrera progressivement en exploitation pilote en 2024 avant d'être pleinement opérationnelle à partir de 2025. Déjà en service depuis 2008, la solution sedex offre également aux participants non concernés par l'harmonisation des registres un échange de données sûr et clair. Les options Justitia.Swiss et sedex ont donc été retenues dans le choix final pour la transmission future de DEF. Elles présentent à la fois des points communs et des spécificités.

### Points communs entre sedex et Justitia.Swiss :

- Les deux plateformes ont besoin d'un convertisseur pour l'hélicérisation des standards de l'UE.
- Sans convertisseur, les applications métier des autorités doivent mettre en œuvre le standard de l'UE pour traiter des messages et générer des demandes.

### Spécificités de sedex :

- Des frais de transaction s'appliquent par envoi et en fonction du nombre de mégaoctets envoyés, ainsi qu'une taxe annuelle supplémentaire.
- La plateforme ne fournit aucun justificatif de distribution : seulement des quittances d'envoi.
- La technologie est basée sur le même système que e-CODEX utilisé en Allemagne (UE).

### Spécificités de la plateforme Justitia.Swiss :

- Les justificatifs de distribution sont intégrés par défaut.
- Les coûts totaux sont facturés aux autorités qui l'utilisent sous forme de frais d'exploitation et de développement. En l'état actuel des choses, la transmission de DEF n'entraîne donc pas ou très peu de frais supplémentaires pour les cantons.

L'annexe 7.3 de l'étude présente des vues d'ensemble graphiques illustrant le fonctionnement des deux solutions de transmission. L'élaboration détaillée de la faisabilité des deux options est encore en suspens et sera nécessaire lors de la concrétisation de l'élaboration de la solution de numérisation dans le cadre d'un projet de mise en œuvre.

<sup>12</sup> Cf. à ce sujet les explications du chapitre 4.

## 6. Conclusions et recommandations

La présente étude de faisabilité a examiné et évalué en détail les différentes approches de traitement des demandes d'exécution forcée (DEF). L'accent a été mis sur la clarification de la numérisation des processus, l'efficacité accrue et le respect des conditions-cadres juridiques. Les deux dimensions « standardisation » et « numérisation » ont permis de délimiter le champ des solutions et de détailler les variantes de solutions à l'aide des facteurs « organisation de l'encaissement des amendes », « transmission », « application », « processus », « organisation / sites » et « personnel / ressources ». Une analyse systématique a permis de dégager trois variantes de solutions réalisables. Celles-ci tiennent compte à la fois des approches centralisées et décentralisées, chacune présentant des avantages et des inconvénients par rapport à différents critères de contrôle comme les coûts de mise en œuvre, les bénéfices, la sécurité, les questions liées à l'État de droit, les coûts du « Showcase » de la numérisation et l'évolutivité.

### Recommandations :

- **Harmonisation et standardisation à court et moyen terme des processus métier (variante 1 « statu quo + ») :** la mise en œuvre de recommandations de « bonnes pratiques » pour les procédures dans les cantons devrait être prioritaire afin de pouvoir maîtriser à l'avenir le volume accru de DEF grâce à des procédures rationalisées (efficacité accrue). Par ailleurs, des procédures harmonisées et standardisées sont une condition préalable à un futur traitement numérique des DEF.
- **Préparation du traitement numérique pour la variante 3 « standardisation décentralisée » :** en raison de l'efficacité accrue et des économies réalisables sur le long terme, nous recommandons la mise en œuvre à moyen terme du traitement numérique de DEF, en phase avec la stratégie de numérisation générale de la justice suisse. La mise en œuvre dans les cantons dispense de la délégation de compétences avec la variante « service central ». Par ailleurs, une mise en œuvre décentralisée offre une manifestation tangible de la numérisation au sein des autorités cantonales.
- **Utilisation des plateformes existantes :** nous recommandons d'utiliser les plateformes existantes comme Justitia.Swiss ou sedex pour la transmission numérique et de les compléter par un convertisseur approprié afin de permettre une intégration fluide dans les applications métier cantonales. Un projet de suivi s'avère toutefois nécessaire afin d'examiner en détail les avantages et les inconvénients des deux variantes de transmission et, sur cette base, de pouvoir formuler une recommandation d'action.

Sur la base de ces conclusions, nous proposons de lancer un projet de suivi qui se concentrera sur la mise en œuvre des recommandations.

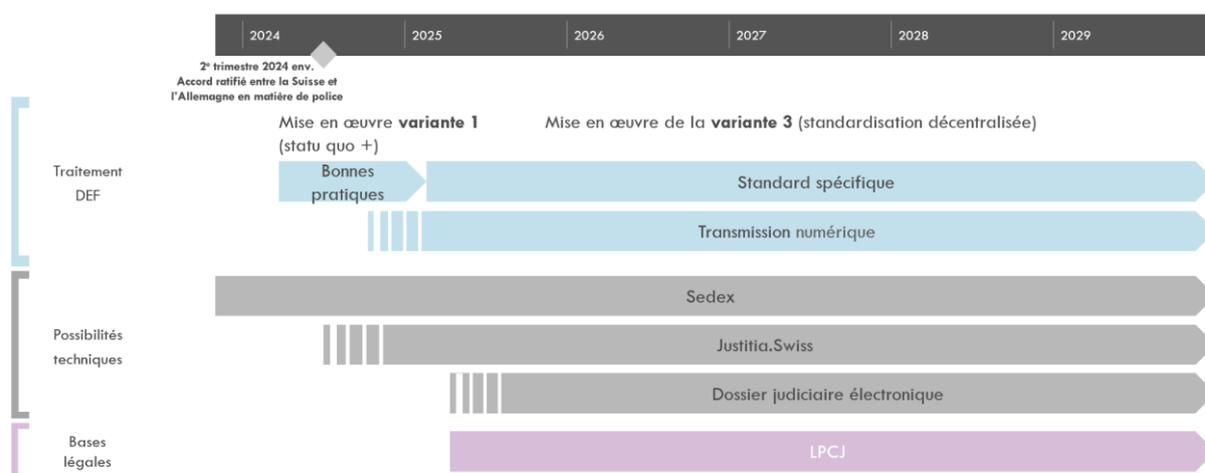


Illustration 18 : Plan de mise en œuvre

La mise en œuvre des mesures proposées s'inscrit parfaitement dans les efforts de numérisation en cours au niveau national. Un démarrage rapide du projet est décisif pour réaliser en temps voulu des allègements dans les cantons, en particulier dans le contexte d'une augmentation attendue des DEF. Un démarrage précoce permet également d'effectuer l'ensemble des préparatifs nécessaires, y compris les éventuels achats de composants techniques ou le recours à des prestataires, afin de pouvoir mettre en œuvre les solutions proposées dans les délais impartis. Cette approche proactive garantit la compétence des cantons à répondre efficacement aux défis posés par le traitement des DEF et les renforce dans leur transformation numérique.

## 7. Annexes

### 7.1 Annexe 1 : Entretiens et partenaires

Pour cette étude, des entretiens qualitatifs ont été menés avec des représentants des cantons et des autorités concernées :

Nom / fonction	Date	Sujet / procès-verbal
Bollhalder, Lea / procureure, ct. SG	13.09.2023	Fiche signalétique ct. SG
Haueter, Thomas / responsable adjoint du domaine relations bilatérales et organisations internationales, fedpol	18.09.2023	Conséquences de l'accord en matière de police
Holenstein, Urs Paul / responsable ad interim du domaine de direction Services centraux, OFJ	18.09.2023	Variantes de faisabilité technique
Lucht, Markus / conseiller à l'Office fédéral de la justice allemand	18.09.2023	Variantes de faisabilité technique (VEGAS)
Schumacher, Franziska / responsable d'unité Referat III 5 « <i>Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen</i> » (exécution forcée amendes UE) Löhner, André / Referat III 5 « <i>Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen</i> » (exécution forcée amendes UE)	25.09.2023	Processus métier
Mügglér, Roland / chargé d'enquête, ct. BL	29.09.2023	Fiche signalétique ct. BL
Imholz, Thomas / procureur en chef, ct. UR	29.09.2023	Bref entretien processus ct. UR
Passini, Franco / procureur, ct. GR	02.10.2023	Fiche signalétique ct. GR
Nägeli Diethelm, Catherine / vice-présidente du Conseil d'État, préfète ct. ZH Frei, Leonardo / chef comptable du district d'Andelfingen, ct. ZH	09.10.2023	Fiche signalétique ct. ZH
Fehr, Beat / procureur ct. SG	10.10.2023	Fiche signalétique ct. SG
Biaggi, Sergio / procureur ct. TG	10.10.2023	Fiche signalétique ct. TG
Fr. Molnar / cheffe de projet de la procédure spécialisée VEGAS Schumacher, Franziska / responsable d'unité Referat III 5 « <i>Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen</i> » (exécution forcée)	19.10.2023	Variante de faisabilité technique et démonstration en direct VEGAS

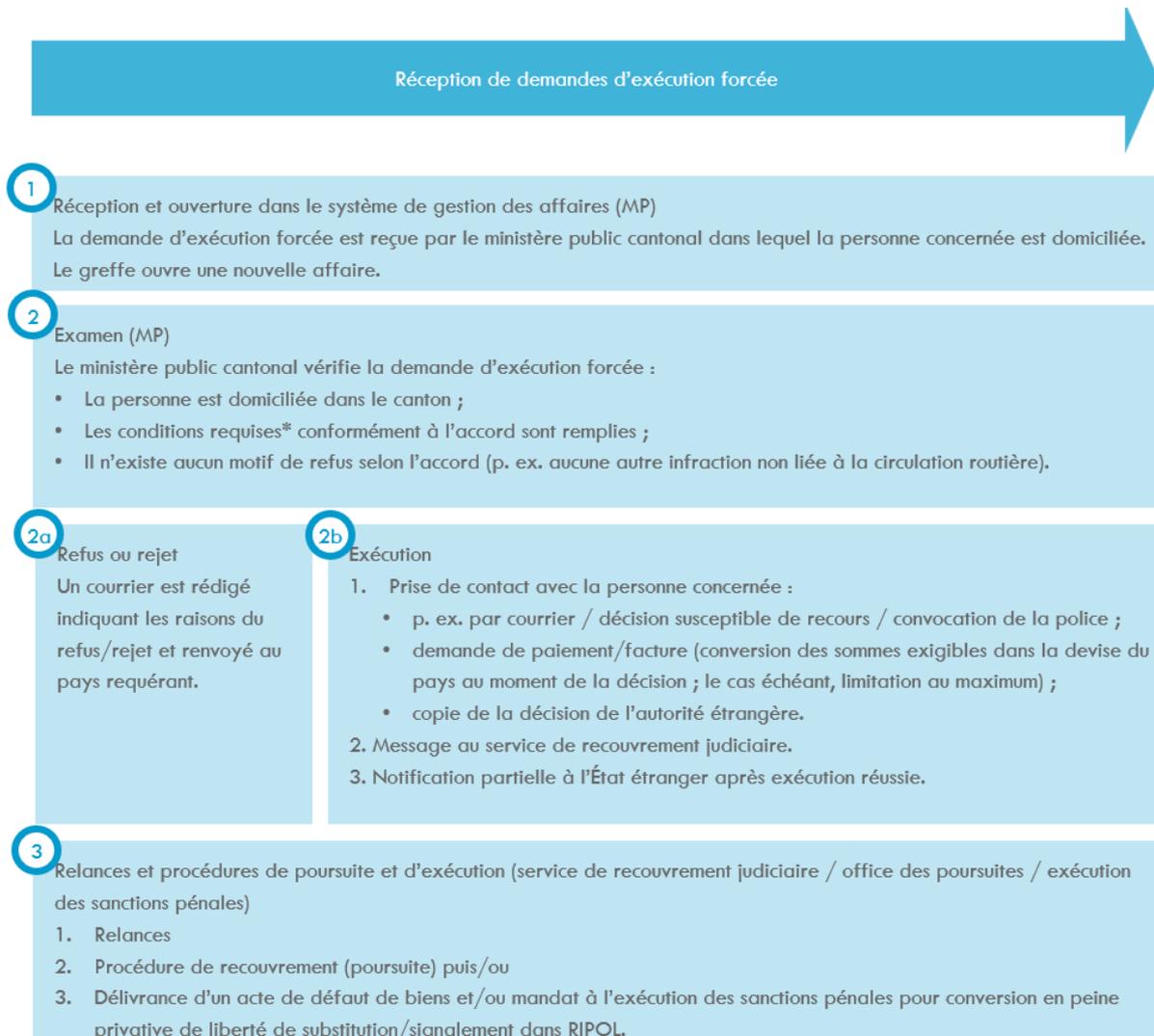
amendes UE) Löhner, André / Referat III 5 « <i>Vollstreckungshilfe EU-Geldsanktionen</i> » (exécution forcée amendes UE)		
Wirth, Ramona / chargée de dossier, comptabilité ministère public ct. TG Stierli, Irene / assistante de la direction du ministère public ct. TG	20.10.2023	Fiche signalétique ct. TG
Achermann, Franz / architecte informatique plateforme Justitia.Swiss Meyer, Fabienne / Product Owner plateforme Justitia.Swiss	23.10.2023	Variantes de faisabilité technique et démonstration en direct Justitia.Swiss
Arber, Daniel / directeur eOperations	27.10.2023	Variante de faisabilité technique exploitation
Stöckli, Claudia / responsable finances ministère public central ct. AG	31.10.2023	Fiche signalétique ct. AG
Ritter, Carol / procureure en chef ct. SH	06.11.2023	Fiche signalétique ct. SH
Brönnimann, Philippe / chef de service domaine de direction Services, fedpol	08.11.2023	RIPOL
Hellwagner, Johannes / CIO adjoint, architecte d'entreprise, fedpol	15.11.2023	Solutions techniques pour un flux d'informations international sécurisé
Podolak, Stefan / responsable projet de mise en œuvre cyberadministration	20.11.2023	Variantes de faisabilité technique, sedex
Wehrli, Nathalia / adjointe juridique division principale Transport ct. BS	04.12.2023	Bref entretien processus ct. BS

Les résultats intermédiaires ont été abordés le 4 décembre 2023 avec le comité de pilotage de l'étude de faisabilité. Les membres du comité de pilotage sont :

- Philippe Brönnimann, fedpol
- Beat Fehr, ministère public SG
- Thomas Haueter, fedpol
- Urs-Paul Holenstein, Office fédéral de la justice
- Jens Piesbergen, Programm-Manager HIJP
- Philipp Sennhauser, police cantonale SG

## 7.2 Annexe 2 : Procédures selon l'accord en matière de police

Résumé sommaire des activités et des services compétents concernant les demandes d'exécution forcée reçues :



Résumé sommaire des activités et des services compétents concernant le recouvrement des amendes et les demandes d'exécution forcée envoyées :

## Envoi recouvrement d'amendes / demandes d'exécution forcée

1

### Amende d'ordre (police)

1. Une personne domiciliée en Allemagne a enfreint la loi fédérale suisse sur la circulation routière (LCR). Le cas échéant, la police procède à une enquête auprès du détenteur et du conducteur (coopération policière) et inflige une amende à la personne concernée.
2. En cas de défaut de paiement, la police envoie une relance à la personne concernée.
3. Une fois le délai de relance écoulé, la police dépose une plainte auprès du MP cantonal.

2

### Ouverture d'une procédure et délivrance d'une ordonnance pénale (MP)

1. Le MP ou l'autorité compétente en la matière ouvre une procédure.
2. La procédure est clôturée par une ordonnance pénale (y compris menace d'une peine privative de liberté de substitution), qui est envoyée avec la facture à la personne concernée. Le service de recouvrement judiciaire est informé.
3. La personne concernée peut faire appel (délai : 10 jours), faute de quoi l'ordonnance pénale devient exécutoire.
4. En cas de défaut de paiement, la personne concernée reçoit une relance (par le service de recouvrement judiciaire).

3a

### Mise en œuvre sans assistance en matière d'exécution (MP)

1. Diffusion dans le système RIPOL.
2. Peine privative de liberté de substitution (ou paiement immédiat de l'amende) en cas d'interpellation en Suisse.

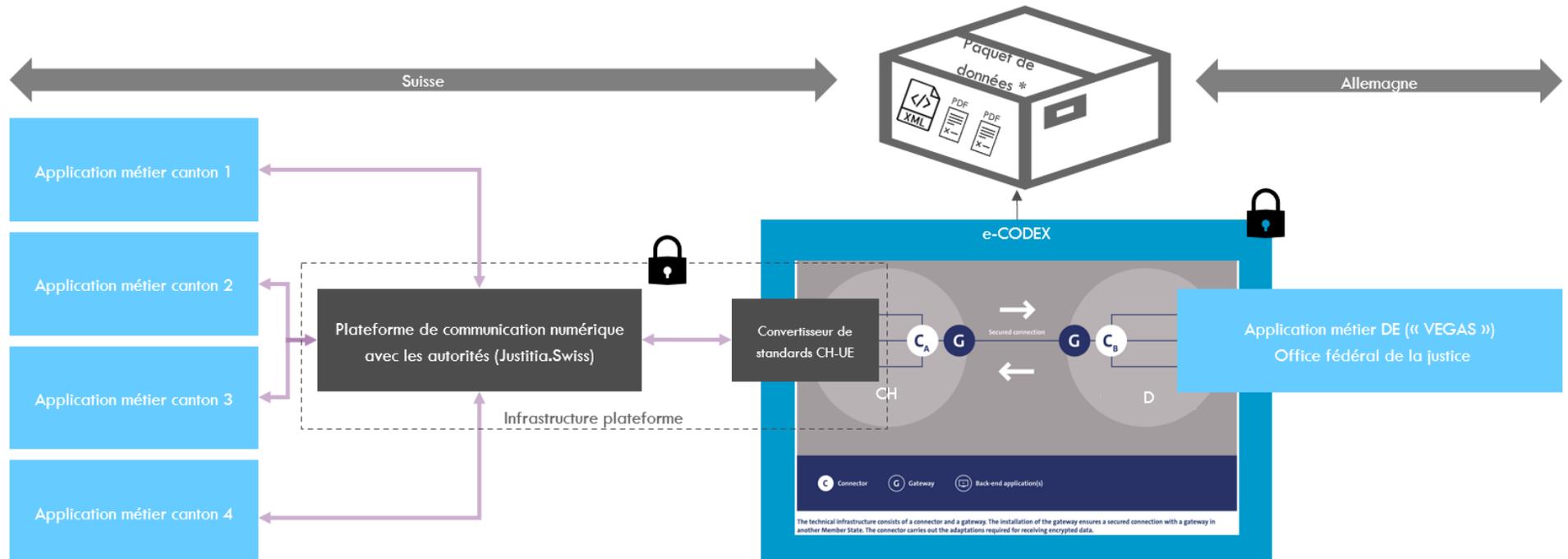
3b

### Demandes d'exécution forcée adressées à l'Allemagne (MP)

1. Demande d'exécution forcée accompagnée d'une copie de la décision et d'une déclaration certifiant que les conditions\* sont remplies, adressée au service central en Allemagne
2. Réception de la réponse de l'Allemagne en cas de refus.

### 7.3 Annexe 3 : Variantes de transmission technique en détail

#### 7.3.1 Transmission technique avec « Justitia.Swiss »



#### Description

<ul style="list-style-type: none"> <li>Traitement de DEF</li> <li>Gestion</li> <li>Comptabilité</li> <li>Dossier en partie numérique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plateforme de transmission électronique cryptée et protégée</li> <li>Les DEF se présentent sous forme de saisies structurées</li> <li>Vérification du destinataire et de la livraison, et délivrance de quittances de réception et de consultation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conversion de standards européens en normes suisses eCH-0051 (contenu), eCH0058 (métadonnées commerciales) et eCH-0090 (emballage) pour un traitement sans rupture de support en Suisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e-CODEX comme plateforme de transmission électronique cryptée et protégée pour l'ensemble du territoire de l'UE</li> <li>Passerelle pour la traduction numérique entre le destinataire et l'expéditeur</li> <li>Connecteur avec fonction de distribution, y compris les quittances et la transmission à l'autorité compétente (via WebDAV/Containering)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traitement dans le back-end et l'application VEGAS (service Web)</li> <li>Traitement en partie automatisé</li> </ul>
---	--	---	---	---

Illustration 19 : Transmission de demandes d'exécution forcée avec la plateforme Justitia.Swiss

7.3.2. Transmission technique avec « sedex »

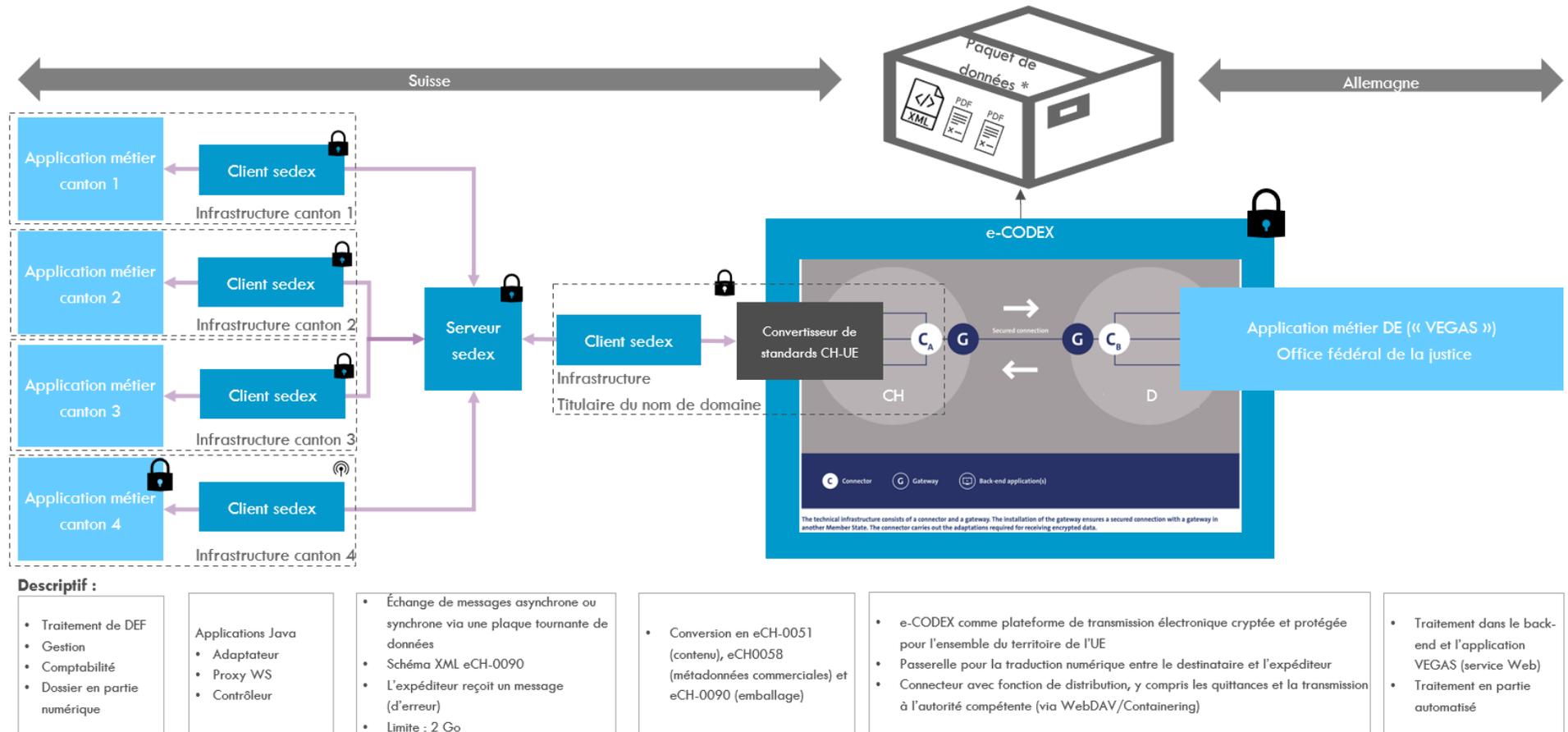


Illustration 20 : Transmission de demandes d'exécution forcée avec sedex

## 7.4 Annexe 4 : Estimation approximative de la charge de travail et des coûts

Calculs traitement DEF	Cantons***							Moyenne
	Canton AG (chiffres de 2022)	Canton SG (chiffres de 2022)	Canton TG (chiffres de 2021)	Canton GR (chiffres de 2022)	Canton ZH (chiffres de 2022)	Canton SH (chiffres de 2022)	Canton BL (chiffres de 2022)**	
Total DEF en 2022 (ou 2021)	109	609	83	33	137	9	30	
En % du total de DEF par an en Suisse	10,79 %	60,30 %	8,22 %	3,27 %	13,56 %	0,89 %	2,97 %	
Coût étape 1 « Réception et ouverture dans le système de gestion des affaires » en CHF	7	6	6	6	10	10	6	
Coût étape 2 « Contrôle » en CHF	7	21	13	21	14	13	21	
Coût étape 2a « Refus ou rejet » en CHF			Temps de travail comme pour 2b					
Coût étape 2b « Exécution » en CHF	7	13	13	21	14	13	21	
Majoration travaux administratifs (impression, port, etc.) en CHF	7	7	7	7	7	7	7	
Supplément de temps complexité en CHF**	s.o.	22	21	N/A	21	86	22	
Coût étape 3 « Relances et procédures de poursuite et d'exécution »		Aucune donnée disponible						
<b>Coût total par DEF en CHF</b>	<b>29</b>	<b>68</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>129</b>	<b>76</b>	<b>69</b>
Pourcentage de coûts plus élevés par rapport au canton d'Argovie		58 %	52 %	48 %	57 %	78 %	63 %	
Coût TOTAL DEF 2023 en CHF	3 108	41 629	4 946	1 809	9 147	1 160	2 290	
Coût TOTAL DEF 2024* en CHF	9 324	124 887	14 838	5 426	27 440	3 481	6 869	
Coût TOTAL DEF 2025* en CHF	15 540	208 146	24 730	9 044	45 733	5 801	11 449	
<b>Temps total consacré par DEF en minutes</b>	<b>15</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>85</b>	<b>40</b>	<b>39</b>
Temps total consacré par an en minutes	1 635	24 360	2 905	825	4 795	765	1 200	
En % d'un équivalent plein temps en 2023	1,30 %	19,41 %	2,31 %	0,66 %	3,82 %	0,61 %	0,96 %	29,07 %
En % d'un équivalent plein temps en 2024	3,91 %	58,23 %	6,94 %	1,97 %	11,46 %	1,83 %	2,87 %	87,22 %
En % d'un équivalent plein temps en 2025	6,51 %	97,05 %	11,57 %	3,29 %	19,10 %	3,05 %	4,78 %	145,36 %

Estimations de coûts ressources humaines	Fonctions			Temps de travail selon l'administration fédérale 2023		Nombre total de DEF
	Procureur-e / chargé-e d'enquête	Comptabilité	Greffé / secrétariat	Heures de travail par an	Minutes de travail par an	
Estimation approximative du coût total d'un équivalent plein temps en CHF	260 000	180 000	160 000			
Estimation approximative du coût par fonction et par minute de temps de travail en CHF	2,07	1,43	1,27	2 092	125 496	1 010
<b>Potentiel d'économie grâce à des procédures rationalisées</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>Somme 2023 - 2025</b>		
En CHF (remarque : réduction de moitié des dépenses ; référence canton AG)	30 490	91 471	152 451	<b>274 412</b>		

\*Estimation linéaire, aucune valeur fiable n'étant disponible (multipliée par trois en 2024 et par cinq en 2025).

\*\* Suppléments de temps : changements de mains fréquents = 15 minutes \* taux moyen (cantons SG, BL) ; signature MP = 10 minutes \* taux élevé (cantons TG, ZH) ; intervention des forces de police = 60 minutes \* taux moyen (canton SH).

\*\*\* Aucune donnée n'est disponible pour les cantons d'Uri et de Bâle-Ville.

Illustration 21 : Estimation approximative de la charge de travail et des coûts