

Rapport sur la convention visant à harmoniser les systèmes informatiques de la justice pénale (HIJP)

1. Contexte

Dans le cadre des travaux du programme d'harmonisation de l'informatique policière (HIP), on s'est posé la question de savoir si un programme correspondant d'harmonisation des systèmes informatiques de la justice pénale (HIJP) devait être mis en œuvre.

Sur invitation du secrétariat général (SG) de la CCDJP, des représentants de la justice pénale de la Confédération et des Cantons se sont rencontrés en plusieurs groupes (organe de coordination et comité) et sont arrivés à la conclusion qu'un approfondissement de la question était pertinent et important, dans la perspective d'une vision commune d'après laquelle Confédération et cantons devraient

- harmoniser ce qui existe pas à pas,
- réaliser ensemble tout ce qui est nouveau.

Ainsi, l'informatique dans le domaine de la justice pénale sera harmonisée et les développements futurs se feront ensemble et de manière complète. L'objectif prioritaire devrait être alors de créer une chaîne de processus intégrée de la police en passant par le ministère public jusqu'à l'exécution des peines.

L'assemblée d'automne 2013 de la CCDJP s'est jointe à ces réflexions et a donné mission d'établir une analyse complète de la situation actuelle et d'élaborer des perspectives futures possibles.

Cette analyse a été menée par TC Team Consult en étroite concertation avec la CPS (Conférence des Procureurs de Suisse) ainsi qu'avec le Secrétariat Général de la CCDJP. Tous les ministères publics des cantons et celui de la Confédération, ainsi que les directions cantonales responsables de l'exécution des peines ont été interrogés sur la situation par des questionnaires et, en partie au besoin, par des discussions d'approfondissement sur place.

En maints endroits, il n'y a pas eu actuellement de définition d'interfaces normalisées et les différentes applications ne peuvent en règle générale pas communiquer entre elles.

Le paysage informatique dans la justice pénale est donc caractérisé, pour la plupart des cantons, par un grand nombre de ruptures de traitement, ce qui conduit à plusieurs ressaisies manuelles coûteuses au fil de la chaîne de processus.

La vision HIJP postule que la Confédération et les Cantons automatisent les interfaces dans la chaîne de processus, toutefois pas chacun pour soi, mais de manière harmonisée, en ce sens qu'ils s'appuient sur 3-4 solutions différentes qui peuvent communiquer entre elles.

Le défi particulier consiste dans la conception et la mise en œuvre, dans un environnement fédéraliste et sur une base volontaire, d'un «paysage de solutions» économique et orienté vers le futur, qui offre des avantages à la fois à l'ensemble des partenaires ainsi qu'à chacun d'entre eux.

La vision existante devrait pouvoir se réaliser dans les 10 ans environ.

2. Cadre créé par la convention

L'harmonisation des systèmes informatiques de la justice pénale (HIJP) requiert un cadre contraignant au sein duquel les parties s'engagent à poursuivre un objectif commun et à partager les coûts qui en résultent.

La convention définit les éléments de la collaboration entre les parties signataires et l'organisation des travaux du programme. Elle constitue ainsi la base et le cadre des travaux d'harmonisation.

La convention est délibérément limitée à l'essentiel. Les passages explicatifs ne se trouvent pas dans la convention, mais dans le présent rapport. Les dispositions individuelles ne sont commentées ci-après que pour en expliquer le contexte et la formulation, en lien avec les éléments essentiels du mandat du programme.

3. Résultats de la procédure de consultation

Avec ses décisions, l'assemblée de printemps 2015 de la CCDJP a ouvert la voie à la consultation, qui permettait des réponses jusqu'au 10 juillet 2015. Ce sont 18 cantons ainsi que - indépendamment pour la consultation de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne - la Direction de la Justice du canton de Berne, l'Office fédéral de la justice, le Corps des gardes-frontière, l'Office fédéral de la protection de la population, le secrétariat général du Tribunal fédéral et le Ministère public de la Confédération qui y ont participé. Le Tribunal pénal fédéral et la CPS ont communiqué qu'ils renonçaient à prendre position.

Dans leur majorité, les participants à la consultation ont salué le principe du projet. En dehors d'une série de questions de détail, également concernant la situation juridique de la Confédération et des cantons, ce sont les réponses concernant l'organisation du programme et son financement qui se trouvaient au centre des préoccupations. Ce sont notamment le groupe d'accompagnement du programme et le soutien du programme qui ont été critiqués.

4. Les dispositions individuelles de la convention

Article 1

La portée et la teneur du programme sont présentées aux chiffres 1 et 2 de ce rapport ainsi que dans le rapport de la CCDJP relatif au programme HIJP.

La convention règle la collaboration à deux niveaux :

- entre les cantons ;
- entre les cantons et les services de la Confédération participant au programme HIJP.

HIJP a pour objectif de créer des chaînes de processus intégrées de la police à l'exécution des peines, en passant par les tribunaux et le ministère public, dans les cantons, mais aussi entre les cantons et la Confédération (alinéa 3). Le terme « police » désigne ici pour l'essentiel l'activité de police judiciaire du corps de police en tant qu'autorité de poursuite pénale.

Dans l'alinéa 3, le terme "justice pénale" désigne les autorités pénales au sens des articles 12 (autorités de poursuite pénale) et 13 (Tribunaux) CPP ainsi que, dans un sens plus large, également les autorités d'exécution.

Les cantons et la Confédération prennent des mesures dans le cadre de la convention. Il s'agit notamment d'harmoniser leurs processus et leurs systèmes informatiques dans le domaine de la justice pénale. Ils peuvent procéder par étapes, mais il convient d'automatiser les passages entre les différents processus (alinéa 4).

Pour ce qui est de l'harmonisation des processus opérationnels, HIJP n'est pas en premier lieu un projet informatique, mais bien plus un défi organisationnel. Il est par ailleurs important que les interfaces existent à l'intérieur des cantons et que les structures de données correspondent. La collaboration avec le projet HIP également est importante.

Article 2

La collaboration porte sur les applications spécialisées et les systèmes des autorités de poursuite pénale, de l'exécution des peines et, dans la mesure du possible, des tribunaux. Par système doté d'une interface avec des tiers (en dehors de la justice pénale), il faut entendre par exemple le casier judiciaire informatisé (VOSTRA) géré par l'Office fédéral de la justice (OFJ), ainsi qu'AUPER (dans le domaine des étrangers) et ADMAS (circulation routière). Ces derniers ne font pas partie de la chaîne pénale proprement dite.

La convention concerne aussi la garantie de la protection des données et de l'information, qui fait l'objet d'une let. c séparée.

Les systèmes informatiques de nature générale, qui ne sont pas exclusivement destinés la justice pénale et à l'exécution des peines et mesures (p. ex. outils bureautiques) continueront à être acquis et gérés dans le cadre des stratégies informatiques cantonales, comme par le passé.

Article 3

Ce sont les décisions du comité de programme et l'architecture de référence qui servent de points d'orientation pour la Confédération et les cantons. Ceux-ci sont définis par le comité de programme, de même que la stratégie informatique (article 7 al. 2 let. a).

Il convient aussi, afin d'assurer un développement adéquat du programme et une prise en compte dans la planification du programme, d'évaluer suffisamment tôt dans quelle mesure il sera nécessaire de légiférer (dans les cantons, entre les cantons par la conclusion d'un concordat ou en droit fédéral) ou d'adapter les dispositions existantes.

Article 4

La CCDJP et la Confédération constituent l'organisme responsable du programme. Les Compétences des cantons et de la Confédération seront définies. Cela concerne notamment le fait que le DFJP n'a pas la compétence de représenter le Ministère public de la Confédération. Pour ce motif, l'alinéa 1 mentionne désormais le Ministère public de la Confédération à côté du DFJP.

Du côté de la Confédération, la convention HIJP peut dans une première phase être conclue par la Confédération, mais dans un deuxième temps, lors de la mise en œuvre de projets concrets, une base légale dans une loi fédérale sera nécessaire.

L'organisme responsable du programme est chargé de la supervision du programme; il adopte différentes décisions de principe, qui lui sont réservées (alinéa 2).

Article 5

Conformément aux articles 1 à 3, le comité de programme est chargé des tâches relevant du pilotage stratégique.

Le nombre de membres doit être limité à 15 au maximum. L'échelon fédéral est représenté par le DFJP et le Ministère public de la Confédération (alinéa 1), avec 5 membres au plus.

Les cantons disposent de 10 membres au plus. Lors de la désignation des 15 membres au plus, il convient de veiller à ce que les trois cantons les plus peuplés, Zurich, Berne et Vaud, disposent chacun d'un siège ferme et à ce que les régions linguistiques ainsi que les ministères publics, les tribunaux et les autorités d'exécution soient adéquatement représentés. Les tribunaux sont représentés par l'Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire (ASM), qui dispose des structures nécessaires à cet effet, Le siège ferme ainsi mentionné ne signifie pas que la représentation des cantons concernés au comité de programme soit limitée à une seule personne au plus.

Participent aussi aux séances du comité de programme (sans droit de vote) les personnes mentionnées à l'alinéa 3, des chargés de fonction et des spécialistes, notamment le président de la direction de programme, le chef de programme, l'expert stratégique externe, disposant d'une perception extérieure, et au besoin des conseillers pouvant répondre à des questions techniques ou juridiques particulières.

C'est le chef de programme qui fait office d'organe d'état-major pour le comité de programme et pour la direction de programme (art. 10 al. 1).

Article 6

Excepté la désignation de son président / de sa présidente par l'organisme responsable du programme (alinéa 1), le comité de programme se constitue lui-même. Il s'efforce de prendre des décisions par consensus et il décide, si nécessaire, à la majorité simple. Le président / la présidente du comité de programme départage en cas d'égalité des voix. On peut aussi envisager que sa voix compte double. Cependant, la voix prépondérante offre encore la possibilité d'adopter une décision s'écartant du vote initial afin de favoriser une approche globale (alinéa 2). Pour que les décisions soient valables, la présence d'un membre de la CCDJP, de la Confédération, de la CDI et de l'exécution des peines est requise (al. 3), afin que soit représentés la Confédération, les cantons et tous les domaines spécialisés.

Une présidence conjointe est possible (art. 4 al. 2 let b). Dans ce cas, c'est le co-président / la co-présidente qui dirige la séance selon le tournoi qui dispose de la voix prépondérante.

Les membres du comité de programme sont tenus d'être présents personnellement. Une suppléance n'est possible que dans des cas exceptionnels et pour des motifs d'absence impératifs (alinéa 4). Un agenda chargé ou des empêchements de nature similaire ne sont pas considérés comme des motifs impératifs. Le président approuve à l'avance le motif d'absence.

Article 7

Contrairement aux tâches des autres organismes, celles du comité de programme sont délibérément définies de manière non exhaustive (« notamment ... »). Le comité de programme sera ainsi habilité à statuer sur des questions ne relevant pas de la compétence d'un autre

organe. Cela est justifié notamment par son positionnement hiérarchique à l'échelon stratégique. Le Comité de programme rend les décisions stratégiques (al. 2) et tranche les questions importantes quant à la mise en œuvre de la stratégie (al. 3). La direction de programme établit à ces fins les bases en retraçant la situation actuelle ou en élaborant la structure de référence ou le Roadmap à l'intention du comité stratégique (art. 9 let. a)

Les tâches du Comité de programme concernent le domaine stratégique, par exemple l'adoption de la charte du programme à l'intention de l'organisme responsable (al. 2 let. 2), mais également la mise en œuvre de la stratégie, notamment d'un contrôle fonctionnel du programme (al. 3 let. b). Le pilotage financier du programme (al. 3 let. c) en fait également partie, notamment le contrôle du budget et du plan financier à l'intention de

l'organisme responsable. Pour les deux tâches, le Comité de programme dispose d'un organe de contrôle qu'il a lui-même désigné conformément à l'art. 11 et qui s'acquitte de ces tâches en son nom. C'est toutefois le Comité de programme qui en reste responsable.

Article 8

La direction de programme est composée d'un président / une présidente et d'une représentation adéquate de la Confédération et des cantons de même que des domaines de la justice pénale et de l'exécution des peines. Dans le cadre du budget de programme alloué par l'organisme responsable, la direction de programme peut consulter des experts. Le Comité de programme peut ainsi disposer des connaissances d'autres branches spécifiques et bénéficier d'un point de vue externe.

Le vœu que dans la mesure du possible et dans sa majorité, la direction de programme soit composée de personnes elles-mêmes actives dans le cadre de la poursuite pénale ne sera, compte tenu de la charge de travail importante à laquelle ces personnes doivent faire face, pas si facile à arranger. La direction de programme a donc défini un profil des exigences qui s'appliquera aux membres de la direction de programme et qui comprend les compétences suivantes qui doivent être représentées au sein de la direction de programme :

Technologies de l'information, alliances, activité dans un ministère public, dans l'exécution des peines, expérience judiciaire, plurilinguisme (d/f/i), représentation de la Confédération, affinités pour la communication et la gestion, expérience dans le domaine de la STT, TI-HIP.

Il est prévu qu'en janvier 2016, un procureur actif occupant une fonction dirigeante et disposant de connaissances approfondies de l'informatique rejoigne la direction de programme. Il serait par ailleurs souhaitable qu'un autre procureur actif, disposant d'expérience dans le domaine du travail dans une alliance¹, puisse également être intégré à la direction de projet.

Afin d'assurer une composition conforme aux exigences de la future direction de programme, la CPS notamment sera aussi sollicitée; elle devra jouer un rôle d'une importance comparable à celui que joue la CCPCS dans le cadre du projet HIP. HIJP est un projet central de coopération, spécialement pour les ministères publics.

Les membres de la direction de programme qui ont une activité dans la justice pénale ou dans une administration cantonale ne seront en principe pas rétribués. Des personnes externes en revanche doivent être indemnisées. Si le nombre de membres de la direction de programme qui travaillent activement dans un ministère public ou un tribunal peut être augmenté, cela permettra de réduire les coûts de la direction du programme. Cela dépend

¹ P.ex. alliance Tribuna des cantons qui recourent au système administratif Tribuna.

du fait de savoir si tous les cantons qui délèguent une personne à la direction de programme maintiennent la pratique actuelle.

Le comité de programme est l'autorité compétente pour élire les membres de la direction de programme (article 7 al. 3 let. d).

Article 9

La direction de programme, dont les tâches sont énumérées aux lettres a. à i, est compétente pour la mise en œuvre du programme d'harmonisation et pour le pilotage des projets.

La vérification de la faisabilité de l'harmonisation des processus opérationnels ne doit pas explicitement être mentionnée sous let. c à titre de tâche de la direction de programme. La faisabilité de cette intention est déjà mentionnée à l'art. 7 al. 2 let. b, de sorte que l'ancienne let. c peut être supprimée.

Même sans le groupe d'accompagnement de programme initialement prévu, l'échange avec des personnes exerçant une activité au deuxième et troisième niveau de direction des cantons et de la Confédération peut intervenir sur invitation de la direction de programme.

Cela permet de supprimer le groupe d'accompagnement anciennement prévu à l'article 12 et de biffer cet article. Par conséquent, la tâche de nommer les membres du groupe d'accompagnement, qui revenait aux termes de l'art. 9 let. e à la direction de projet, tombe également. La nouvelle formulation du let. e charge désormais expressément la direction de programme de procéder à un échange régulier avec les partenaires les plus importants.

Le comité du programme est certes compétent pour décider du démarrage de projets et pour définir l'enveloppe financière correspondante (art. 7 al. 3 let. e). Il paraît cependant judicieux qu'à cette fin, l'organisation de projet soit prévue par la direction de programme, même si la composition de l'organisation de projet est déjà grossièrement esquissée dans la proposition au comité de programme en vue du démarrage du projet.

Article 10

Un chef de programme est placé sous l'autorité de la direction de programme. Le chef de programme et son secrétariat sont aussi responsables des tâches de secrétariat et des tâches administratives du comité de programme. Le chef de programme participe aux séances du comité de programme sans droit de vote. Les spécialistes des processus opérationnels et les spécialistes TI dépendent du chef de programme, dans la mesure où ces tâches ne sont pas confiées à des experts externes.

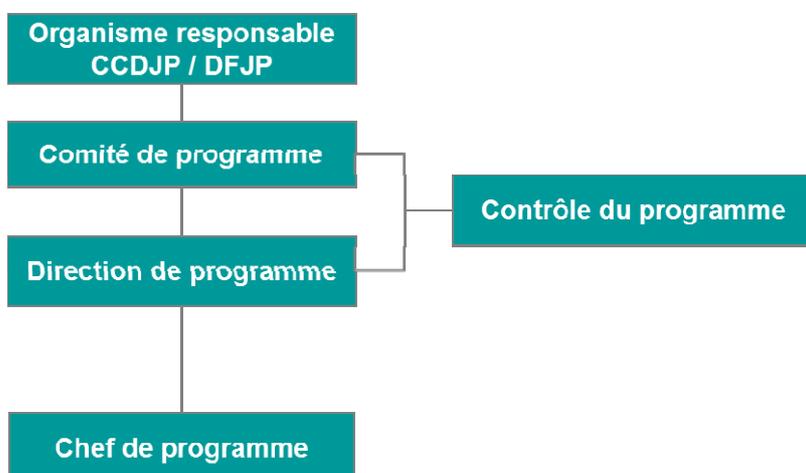
Une formulation trop restrictive du mandat attribué au chef de programme pourrait éventuellement conduire à une révision trop rapide de la convention dans son ensemble chez tout le canton signataires et la Confédération, ce qui impliquerait un travail considérable.

Article 11

L'organe de contrôle assume une fonction importante, à savoir le contrôle du programme, des projets et des finances. Le comité de programme veillera à ce que ce soient des personnes hautement qualifiées qui se chargeront de cette tâche, entre autres aussi moyennant une délégation à une ou deux entreprises externes (respectivement pour les finances et les TI).

Conclusions concernant l'organisation et les compétences

Les explications concernant les articles 4 à 11 ci-dessus mènent ainsi au nouvel organigramme suivant pour l'organisation du programme:



Les questions relatives aux coûts du programme et de l'organisation correspondante sont traitées dans le chapitre consacré aux finances de rapport de la CCDJP.

Article 12

Il convient de séparer le niveau de programme et le niveau de projet. En ce qui concerne le programme, tous les cantons et la Confédération sont parties prenantes à la Convention, comme pour le programme HIP. Il y a cependant certaines décisions et compétences qui sont réservées à l'organisme responsable, au comité de programme ou à la direction de programme : l'organisme responsable assure la haute surveillance, y compris sur les projets (art. 4 al. 2). Le comité de programme est compétent pour décider du démarrage d'un projet et de l'enveloppe financière (art. 7 al. 3 let. e), et la direction de projet pour la proposition du projet au comité de programme et la mise en place de l'organisation du projet (art. 9 let. c et d). L'organe de contrôle est par ailleurs aussi responsable du contrôle des projets (article 11).

En dehors de ces cas, les niveaux programme et projet sont volontairement séparés.

C'est pour ce motif que, contrairement à l'ancien organigramme où ils figuraient à la suite du chef de projet, les projets figurent désormais à la suite des organismes responsables, qui les gèrent sous réserve d'approbation par et avec l'obligation d'informer le comité de programme, le chef de programme et l'organe de contrôle (cf. les articles 7, 9 et 11, cités ci-dessus).

Les projets sont soutenus par les partenaires associés (cantons ou services de la Confédération). Il convient bien sûr de réunir le plus de participants possible. Cependant, il n'existe aucune obligation de participer, contrairement au programme d'harmonisation. Le rachat ultérieur de l'entrée dans un projet reste toujours possible (cf. également art. 13 al. 3).

Le programme HIP a montré que le statut d'association était adapté pour les organismes porteurs de projet ; ce statut a fait ses preuves pour les projets HIP. Tout comme pour l'organisation des structures et des processus, une distinction est faite en matière de financement entre le *programme* d'harmonisation et les différents *projets* d'harmonisation.

La structure sous forme associative pourra le cas échéant être remplacée à l'avenir par une

solution élaborée dans le cadre de eOpérations Suisse. Mais celles-ci sont encore en cours de développement.

La réalisation des projets nécessite toutefois la présence d'une personne morale disposant de sa propre personnalité juridique; l'association s'impose comme la solution la plus simple. Cela ne permettra pas de décrocher le prix de la solution juridique la plus élégante, mais procure une base juridique à la réalisation des projets. Des problèmes en matière de marchés publics pourront ainsi être évités, problèmes qui se poseraient dans le cadre d'un appel d'offres effectué par un canton pour le compte d'un autre en termes de représentation directe ou indirecte.

Article 13 et 14

Les coûts du programme comprennent les dépenses induites par les tâches réalisées conformément aux articles 4 à 11.

Les coûts du programme sont assumés par les cantons et la Confédération selon la clé de répartition 80% : 20%. La répartition interne au sein de la Confédération doit être effectuée par cette dernière (article 14 al. 2).

Le montant de la contribution de chaque canton est calculé en fonction de la population résidente permanente. Il s'agit d'un ordre de grandeur défini par l'Office fédéral de la statistique. La fixation d'un plafond n'est pas nécessaire car, selon l'art. 4, al. 1 de la convention, les décisions relatives aux finances requièrent l'approbation des organismes responsables du programme. Il s'agit d'un côté des cantons, représentés par la CCDJP, de l'autre côté de la Confédération, représentée par le DFJP et le Ministère public de la Confédération. Aucune décision ne peut donc être arrêtée sans l'approbation de la Confédération. La Confédération décide elle-même si et de quelle manière sa contribution sera répartie entre les institutions qui la représentent (al. 2).

L'article 13 alinéa 3 s'applique aux cas où un canton ou un service fédéral rejoint un projet après le démarrage de ce dernier.

Article 15

La réglementation en matière de responsabilité de l'État est en principe applicable.

Article 16

Toute harmonisation requiert une information mutuelle (al. 1).

Dans le cadre de leurs projets de développement, la Confédération et les cantons tiennent compte des objectifs et des résultats du programme HIJP (al. 2).

Car même les meilleurs projets n'auront aucun effet s'ils continuent à être lancés individuellement, sans qu'il y ait une information des participants au programme et sans qu'il y ait une harmonisation. L'objectif de la convention est justement que les cantons et la Confédération garantissent une mise en œuvre coordonnée de l'harmonisation des systèmes informatiques de la justice pénale en réalisant ensemble ce qui est nouveau et en harmonisant graduellement l'existant (article 1, al. 2).

Article 17

Le nombre de 18 cantons découle de l'article 48 de la Constitution fédérale et de la philosophie de la RPT, qui garantit un grand nombre de participants aux projets communs.

Article 18

Un programme d'harmonisation ne peut pas être envisagé sur le court terme. Raison pour laquelle la convention ne peut pas être résiliée dans les cinq années suivant son entrée en vigueur. Une résiliation ultérieure est possible, moyennant un délai de résiliation de deux ans.

Abréviations :

CCDJP : Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police

DFJP : Département fédéral de justice et police

HIP : Harmonisation de l'informatique policière de la Suisse

CPS : Conférence des procureurs de Suisse

MPC : Ministère public de la Confédération

*Version ratification, 8.1.2016
HPU/dub.*