



Communication électronique des écrits

Rapport concernant la motion 12.4139
de Pirmin Bischof, CE, 12 décembre 2012

Table des matières

Aperçu	3
1. Introduction	4
1.1 Mandat.....	4
1.2 Travaux réalisés jusqu'à présent	4
1.3 Liens entre les différents sous-domaines de la cyberjustice.....	5
1.4 Structuration du projet et points importants	6
2 Introduction uniforme de la communication électronique des écrits en Suisse	7
2.1 Situation actuelle	7
2.1.1 Stratégie	7
2.1.2 Résultats obtenus jusqu'à présent	7
2.2 Travaux actuels et prochaines étapes	9
3 Consultation électronique uniforme des dossiers	10
3.1 Analyse de la situation	10
3.1.1 La consultation électronique des dossiers: de quoi s'agit-il ?	10
3.1.2 Réglementation légale de la consultation des dossiers	11
3.1.3 Situation actuelle en matière de consultation électronique des dossiers en Suisse.....	11
3.1.4 Solutions et approches dans les autres pays	12
3.1.5 Projets au sein de l'UE.....	12
3.2 Conditions d'une gestion électronique centralisée des dossiers avec consultation des dossiers.....	13
3.3 Options.....	13
3.3.1 Aspects technique et fonctionnel.....	14
3.3.2 Aspects organisationnel, financier et juridique	14
3.3.3 Conséquences, utilité.....	15
4 Dispositions applicables à la gestion électronique des archives en matière judiciaire	15
4.1 Gestion électronique des dossiers et des archives	15
4.2 Compétences	16
4.3 Propositions de mesures fédérales.....	16
5 Ressources nécessaires à l'échelon fédéral pour la mise en œuvre	17
5.1 Vue d'ensemble	17
5.2 Investissements liés à l'élaboration de la législation requise.....	17
5.3 Coûts liés à la réalisation d'un système de consultation électronique des dossiers.....	17
5.4 Financement	17

Aperçu

La motion 12.4139 « Communication électronique des écrits », déposée le 12 décembre 2012 et adoptée avec quelques modifications par le Parlement le 23 septembre 2013, charge le Conseil fédéral de prendre les dispositions légales, organisationnelles et techniques nécessaires pour favoriser l'émergence de la communication électronique des écrits (CEE), d'examiner les conditions permettant la gestion et la consultation électroniques centralisées des dossiers, d'évaluer les dispositions requises pour l'archivage électronique et d'estimer le montant des ressources dont la Confédération aura besoin pour mettre en œuvre les mesures qui s'imposent.

Le Conseil fédéral a analysé la situation et émis plusieurs propositions de solutions et de marches à suivre. L'Office fédéral de la justice, chargé du dossier, a bénéficié des conseils d'un groupe d'accompagnement composé de représentants des différents milieux intéressés, notamment les avocats et les tribunaux.

Des dispositions légales sur les échanges électroniques de données existent depuis plusieurs années déjà. Le Parlement s'est vu soumettre le 15 janvier 2014, en même temps que la révision de la loi sur la signature électronique, une proposition visant à les revoir et à les harmoniser (FF 2014 957, 2014 993).

On constate, cependant, que la communication électronique entre les tribunaux et les parties reste rare. L'auteur de la motion prône une concentration des efforts, en premier lieu, sur la conception et le développement d'un système commun de *consultation électronique des dossiers*. Le Conseil fédéral est favorable à cette approche. Un tel système présentera rapidement des avantages concrets pour toutes les personnes concernées et produira l'effet d'un catalyseur sur la poursuite de l'informatisation dans des domaines connexes, et notamment l'introduction de la gestion électronique des dossiers au sein des tribunaux.

Le rapport présente plusieurs options de système commun de consultation électronique des dossiers sur les plans conceptuel, technique et organisationnel.

1. Introduction

1.1 Mandat

Le présent rapport est élaboré en réponse à la motion 12.4139 « Communication électronique des écrits », déposée le 12 décembre 2012 par Pirmin Bischof, député au Conseil des Etats.

A la suite de l'avis exprimé par le Conseil fédéral le 20 février 2013, le Parlement a modifié le mandat, la décision en ce sens prise par le Conseil national le 23 septembre 2013 ayant été approuvée par le Conseil des Etats le 2 décembre 2013. Comme l'a demandé le Conseil fédéral, les points 2 à 4 de la motion ont été transformés en mandats d'examen. En voici donc la nouvelle teneur:

Le Conseil fédéral est chargé:

- 1. de prendre les dispositions légales, organisationnelles et techniques nécessaires pour que la communication électronique des écrits (CEE), déjà prévue dans le code de procédure civile (CPC), le code de procédure pénale (CPP), la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) et le droit applicable à l'administration fédérale, soit introduite de manière uniforme dans toute la Suisse, pour toutes les activités des autorités (tribunaux compris), et qu'elle fonctionne à tous les niveaux;*
- 2. d'examiner les conditions permettant la gestion et la consultation électroniques centralisées des dossiers;*
- 3. d'évaluer les dispositions requises pour l'archivage électronique en matière judiciaire à l'échelon fédéral et cantonal;*
- 4. d'estimer le montant des ressources nécessaires sur le plan fédéral à l'exécution des mesures qui s'imposent.*

1.2 Travaux réalisés jusqu'à présent

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de répondre à la motion. Après un examen du mandat et une répartition des thèmes, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a mis en place une équipe de projet chargée de poursuivre l'analyse de la situation et d'élaborer les différentes propositions de solutions. Pour conseiller cette équipe, un groupe d'accompagnement composé de représentants des différents milieux intéressés a été créé. Etaient représentés au sein de ce groupe la Fédération suisse des avocats (FSA), des tribunaux de diverses instances et des fournisseurs de logiciels. Les résultats auxquels est parvenue l'équipe de projet ont systématiquement été soumis au groupe d'accompagnement, dont l'avis a été pris en compte par l'OFJ selon ses critères propres. Par conséquent, les résultats présentés dans ce rapport n'engagent aucunement ses membres ni les institutions qu'ils représentent.

Dans un premier temps, l'équipe de projet a voulu avoir un aperçu général des différents sous-domaines qui composent le domaine « traitement électronique des affaires » (ci-après « cyberjustice ») et s'est intéressée à leurs interactions ainsi qu'à la priorité à leur accorder, puis elle s'est concentrée sur l'objectif prioritaire de la motion, à savoir le développement d'un système commun de consultation électronique des dossiers. Les premiers travaux de conception ont d'ailleurs été réalisés.

1.3 Liens entre les différents sous-domaines de la cyberjustice

La communication électronique au sens large, c'est-à-dire le traitement électronique complet des affaires, résulte de l'interaction complexe de plusieurs acteurs. Voici ci-dessous une représentation schématique de la cyberjustice montrant les processus, les services impliqués, les compétences organisationnelles et étatiques de même que les systèmes informatiques utilisés:

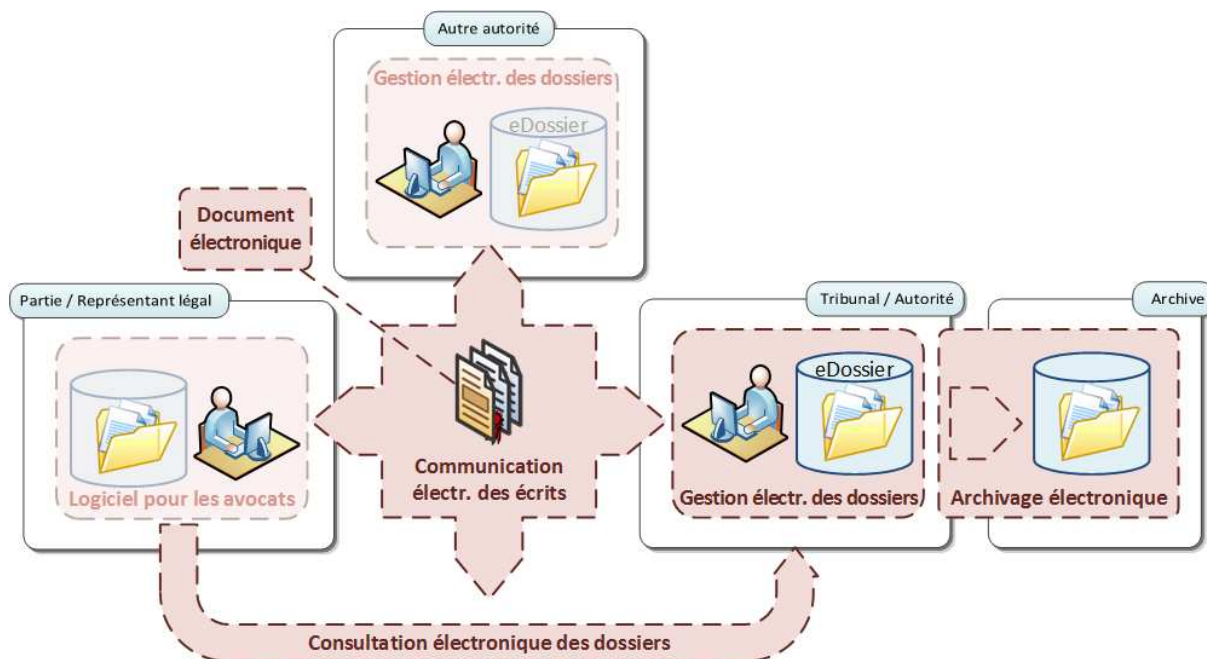


Illustration 1: La cyberjustice et ses sous-domaines

Communication électronique des écrits (CEE): la CEE au sens étroit figure au cœur de la cyberjustice. Les différents acteurs impliqués ne communiquent plus par écrit mais par voie électronique. Ils s'échangent en règle générale des documents électroniques, mais peuvent aussi utiliser, comme c'est le cas dans quelques pays, un système informatique central. Le ch. 2 s'intéresse à la situation actuelle en matière de CEE, aux textes juridiques qui la régissent et aux développements prévus.

Document électronique: pour que la communication des écrits soit entièrement informatisée au niveau des tribunaux, un simple échange de données par e-mail s'avère insuffisant. Seuls les actes et les annexes qui parviennent, selon des règles prédéfinies, au tribunal sous forme de fichier électronique structuré – doté des métadonnées requises –, par un mode de transmission également structuré, pourront être classés, dans une large mesure, de manière automatisée dans le dossier correspondant et faire l'objet d'une gestion électronique.

Gestion électronique des dossiers: la gestion électronique des dossiers – qui comprend le traitement électronique des dossiers et les dossiers électroniques – ne présentera véritablement des avantages que si les étapes précédentes et suivantes sont également informatisées. Par ailleurs, l'existence de dossiers électroniques est une condition *sine qua non* pour une consultation électronique efficace. Le passage d'une gestion classique à une gestion électronique des dossiers comprend plusieurs phases. Dans un premier temps, le dossier de référence reste le dossier papier malgré l'arrivée des premiers dossiers électroniques. Ensuite, le dossier de référence devient le dossier électronique, mais le dossier papier est conservé. Enfin, les dossiers sont entièrement traités et gérés de manière informatisée.

Archivage électronique: les dossiers électroniques doivent également pouvoir être archivés de manière électronique. Conformément aux règlements des différents tribunaux, les dossiers bouclés font généralement d'abord l'objet d'un « préarchivage » en interne, puis sont – une fois le délai de conservation des données écoulé – proposés à l'archive compétente en la matière. Des informations plus détaillées sur l'archivage électronique et une description plus précise des trois étapes que sont la gestion électronique des dossiers, le préarchivage et l'archivage figurent au ch. 4.

Consultation électronique des dossiers: par consultation électronique, on n'entend pas ici l'envoi d'un support de données (par ex. un CD-ROM) contenant une copie des dossiers, mais la possibilité de consulter à tout moment depuis son lieu de travail le dossier des personnes représentées à la fin de chaque étape du procès. Une consultation de ce type n'aura de sens que si les tribunaux et les autorités concernés procèdent à une gestion électronique des dossiers. Le dossier électronique doit être complet mais aussi correctement structuré et classé. Les éventuels documents sous format papier qui circuleront encore devront être scannés et dotés de métadonnées. Une consultation électronique des dossiers n'aura de sens, lorsque le dossier référent est encore le dossier papier, que si l'on veille à la reproduction intégrale et toujours cohérente de ce dernier sous forme électronique.

1.4 Structuration du projet et points importants

Comme cela ressort de ce qui précède, il existe de nombreuses interactions entre les différents sous-domaines de la cyberjustice. L'informatisation de ces derniers n'aura des effets positifs que si les processus environnants sont informatisés, c'est-à-dire si toutes les personnes impliquées travaillent de manière automatisée. Le développement de sous-système peut aisément en être freinée. En effet, les différents acteurs impliqués déterminent de manière autonome le degré et la vitesse d'informatisation, mais sont également tributaires des autres personnes amenées à intervenir dans le processus. La CEE ne présente un réel intérêt pour les avocats que si ces derniers peuvent communiquer par la voie électronique avec la plupart des tribunaux et que la possibilité d'une consultation électronique des dossiers – aussi uniforme que possible – leur est offerte. D'un autre côté, l'introduction de la gestion électronique des dossiers ne s'avèrera vraiment utile pour les tribunaux que si ces derniers peuvent communiquer avec tous les représentants légaux, voire les parties, par la voie informatique et si le problème de l'archivage électronique des dossiers est résolu.

Les bases légales de la CEE, requises par le point 1 de la motion, sont en place depuis plusieurs années à l'échelon fédéral. La CEE n'a, malgré tout, pas réussi à s'imposer dans la pratique. Des informations plus détaillées à ce sujet figurent au ch. 2.

Au vu des éléments ci-dessus, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les chances de succès seraient plus grandes si l'on se concentrait, au cours de la prochaine étape, essentiellement sur l'examen, puis sur la conception et la mise en place d'un système de consultation électronique de données tel que le propose la motion. Il devrait être possible de créer un système général de consultation électronique des données malgré une informatisation relativement peu avancée et une situation très disparate. Ce type de consultation présente des avantages tellement importants, notamment pour les parties à la procédure et les avocats, et partant aussi pour les tribunaux, que toutes les personnes intéressées devraient être incitées à poursuivre également en interne le traitement électronique des affaires pour pouvoir participer de manière encore plus efficace au système. Les réflexions concernant ce système font l'objet de la partie la plus importante de ce rapport, à savoir le ch. 3.

Le fait de se concentrer sur la mise en place d'un système commun de consultation électronique des dossiers ne dispense pas la Confédération de continuer de travailler à l'élaboration des dispositions légales, organisationnelles et techniques nécessaires à la CEE, comme

le demande le point 1 de la motion. Des travaux importants ont toutefois été entrepris dans ce domaine ou sont à présent terminés (voir commentaires au ch. 2.2).

L'archivage électronique en matière judiciaire est et restera essentiellement une tâche incombant à l'organisme compétent. La Confédération peut ici seulement mettre à disposition les bases juridiques requises: elle peut, par exemple, introduire de nouvelles règles ou supprimer les entraves juridiques existant dans la législation en vigueur (point 3 de la motion). Des précisions sur ce mandat figurent au ch. 4.

Une première estimation des coûts générés par les projets présentés et qui devront être supportés par la Confédération est proposée au ch. 5, comme le requiert le point 4 de la motion.

2 Introduction uniforme de la communication électronique des écrits en Suisse

2.1 Situation actuelle

2.1.1 Stratégie

On s'efforce depuis bientôt 20 ans d'introduire et de promouvoir la CEE en Suisse. Ces efforts concernent les trois domaines suivants:

- La communication électronique: des réflexions sont menées et des essais réalisés en vue de déterminer sur quelles infrastructures la communication électronique peut avoir lieu pour que toutes les exigences en matière d'accessibilité, de sécurité et de preuve soient remplies. A l'heure actuelle, la CEE peut s'effectuer sur des plateformes de messagerie et des portails reconnus.
- Le document électronique: des réflexions sont menées concernant les documents (actes, annexes, notifications, décisions, etc.) et les formats qui seront admis ainsi que la manière de garantir la lisibilité pour l'homme et la structuration pour le traitement informatique mais aussi de protéger le document contre la consultation illicite et la falsification. La loi sur la signature électronique (SCSE, RS 943.03) et des normes pour les documents électroniques ont été créées.
- Les dispositions légales: non seulement elles autorisent la CEE dans le cadre de certaines procédures, voire la prescrivent dans certains cas, mais elles la réglementent aussi en définissant les données qui peuvent être transmises par la voie électronique et la manière dont elles doivent l'être (plateformes de messagerie, signature électronique, format du document). Ces dispositions légales sont présentées ci-dessous.

2.1.2 Résultats obtenus jusqu'à présent

Le Tribunal fédéral a fait office de pionnier en 2006 en introduisant la CEE dans la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) et en édictant le règlement du 5 décembre 2006 sur la communication électronique avec les parties et les autorités précédentes (RS 173.110.29). La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021, voir art. 11b, 21a et 34), qui a été révisée en 2005, prévoit en outre depuis le 1^{er} janvier 2007 la CEE sur une base volontaire dans les deux sens. La première ordonnance

sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives a vu le jour en octobre 2007 sur la base de cette loi.

Une étape importante a été franchie le 1^{er} janvier 2011 avec l'entrée en vigueur, d'une part, du code de procédure civile (CPC; RS 272) et du code de procédure pénale (CPP; RS 312.0) uniformisés et, d'autre part, de deux ordonnances d'exécution (ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives [RS [172.021.2](#)] et ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures civiles et pénales et de procédures en matière de poursuite pour dettes et de faillite [RS [272.1](#)]), qui respectivement autorisent la CEE de manière généralisée et l'harmonisent. Conformément à l'art. 130, al. 1, CPC, à l'art. 33a de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP; RS 281.1) et à l'art. 110, al. 2, CPP, les parties peuvent adresser leurs actes sous forme électronique, ce qui sous-entend que les tribunaux et les autorités sont tenus de les accepter. L'envoi doit se faire via une plateforme de messagerie sécurisée et reconnue, un guichet électronique (portail) ou un autre moyen sécurisé. Une liste des canaux de distribution admis par les tribunaux suisses est publiée sur le site www.ch.ch/e-justice. En vertu de l'art. 130, al. 2, CPC et de l'art. 110, al. 2, CPP, le Conseil fédéral peut déterminer le format des documents.

Malgré toutes ces initiatives prises sur les plans technique, organisationnel et juridique, la CEE n'a pas réussi à s'imposer dans la pratique. Les avocats qui envoient leurs actes par voie électronique sont toujours aussi rares, ce qui explique que les tribunaux et les autorités ne voient aucune raison d'organiser efficacement la réception des envois électroniques et de passer à une gestion informatisée. En règle générale, les actes reçus correctement par voie électronique sont imprimés et rangés avec les dossiers papiers.

Mis à part le cercle vicieux exposé au ch. 1.4, le groupe d'accompagnement a évoqué d'autres motifs pour expliquer que la CEE ne se soit pas développée:

- Les avocats déplorent la multitude de solutions existant en matière de CEE et le fait que les dispositions uniformisées du CPC et du CPP, notamment celles concernant l'observation des délais, soient parfois interprétées différemment par les cantons. La mise en œuvre technique est de ce fait trop complexe et comporte de trop gros risques.
- La pratique des autorités consistant à demander généralement aux avocats qu'ils leur envoient les actes électroniques sous format papier empêche un gain d'efficacité. Il est toutefois à noter que la modification en cours de la SCSE prévoit qu'il ne sera plus possible d'exiger le dossier papier qu'en cas de problème technique.
- La CEE actuelle est conçue *ad personam*. Dans la pratique, les tâches sont toutefois réparties entre plusieurs personnes au sein d'une étude d'avocats.
- Le principe de réception affaibli qui est appliqué aujourd'hui en matière de CEE et qui veut que la transmission ne soit réputée effectuée qu'une fois que le système a délivré une confirmation de réception fait supporter le risque du transfert de l'acte à l'expéditeur. Le projet de modification de la SCSE prévoit ici aussi une solution claire.
- Les exigences de sécurité auxquelles la CEE doit être soumise conformément aux ordonnances susmentionnées requièrent souvent la signature électronique qualifiée. Le système SuisseID requis et l'application locale de signature ne sont guère faciles à installer et à utiliser.

Cette analyse montre que des efforts supplémentaires devront être déployés dans plusieurs domaines si l'on veut que la CEE parvienne à s'imposer. Des problèmes similaires apparaissent également dans d'autres domaines de l'administration en ligne et des échanges électroniques entre particuliers. Même si, dans ce dernier domaine notamment, on communique très souvent, voire majoritairement, par la voie électronique, la communication est encore

très souvent interrompue pour passer au format papier lorsqu'il s'agit de déclarations qui, du point de vue des parties, engagent les personnes concernées.

2.2 Travaux actuels et prochaines étapes

Le 19 décembre 2012, le Conseil fédéral a pris acte d'un rapport visant à déterminer les mesures législatives à prendre afin de promouvoir la communication électronique. Sur cette base, il a demandé la réalisation de plusieurs mesures.

Un premier train de mesures a été soumis au Parlement le 15 janvier 2014 en même temps que la révision de la SCSE (FF 2014 957, 2014 993). Dans ce cadre, les dispositions des lois fédérales de procédure relatives aux actes et à la communication électroniques, qui ont vu le jour au fil du temps et qui sont donc hétérogènes, ont été harmonisées sur les plans conceptuel et terminologique. La preuve de l'observation du délai a en outre été définie de manière technologiquement neutre. Par ailleurs, le Conseil fédéral se voit confier la compétence de définir le type de signature et les formats des documents mais aussi de régler le déroulement technique de la communication.

Une proposition d'harmonisation de la législation a donc été soumise au Parlement, comme requis au point 1 de la motion.

Il reste à prendre des dispositions organisationnelles et techniques pour que la CEE soit mise en œuvre de manière uniforme en Suisse et fonctionne à tous les niveaux. Le Département fédéral de justice et police a édicté à cet effet, le 16 septembre 2014, l'ordonnance sur la reconnaissance des plateformes de messagerie (RS 272.11). Plusieurs exigences organisationnelles et techniques posées aux plateformes de messagerie sont par ailleurs fixées dans une liste de critères.

Le Conseil fédéral considère donc que le premier mandat donné par la motion est rempli.

D'autres projets législatifs en sont à un stade moins avancé. Trois de ces projets méritent d'être mentionnés dans le contexte de la communication électronique dont il est question ici:

1. élaboration d'une conception et d'un projet de loi relatifs au futur moyen d'identification électronique officiel (eID), qui sera le cas échéant proposé avec la nouvelle carte d'identité;
2. élaboration d'une réglementation de la notification dans les domaines privé et administratif;
3. examen de la nécessité et de la faisabilité de l'introduction d'une nouvelle forme légale entre l'absence de forme et la forme écrite (nom provisoire « forme texte »).

Ces projets sont en cours. Le Conseil fédéral se prononcera en temps utile sur les résultats et soumettra des propositions correspondantes au Parlement.

3 Consultation électronique uniforme des dossiers

3.1 Analyse de la situation

3.1.1 La consultation électronique des dossiers: de quoi s'agit-il ?

Les tribunaux et diverses autorités tiennent des dossiers sur les procédures qu'ils mènent et, dans nombre de ces procédures, se pose la question de la consultation des données. Dans ce rapport, nous ne parlons pas de consultation électronique des dossiers dans n'importe quel type de procédure. Le mandat est limité aux procédures judiciaires soumises au droit de procédure fédéral (notamment, CPC, CPP, LP et PA). Ne sont donc pas prises en considération ici les procédures administratives soumises au droit cantonal ou communal ni les procédures non judiciaires en matière de poursuite et faillite. Une participation des autorités communales et cantonales et des autorités des poursuites et faillites au processus d'harmonisation est toutefois envisageable.

Pour ce qui est du cercle des personnes habilitées à consulter les dossiers, il faut prendre en compte tous les groupes concernés, c'est-à-dire non seulement les parties à la procédure, leurs représentants et les autres autorités mais aussi les autres personnes intéressées, par exemple les assureurs, les chercheurs et les statisticiens. Les représentants légaux des parties doivent figurer au centre des réflexions car ce sont eux qui demandent dans la grande majorité des cas à consulter les dossiers dans la pratique. Par conséquent, le système de consultation électronique des dossiers envisagé ici tient avant tout compte des exigences et des besoins de ces professionnels, qui demandent souvent à consulter les dossiers dans le cadre des procédures soumises au droit fédéral.

Par consultation électronique des dossiers, nous n'entendons pas l'envoi de dossiers sur un CD-ROM ou un autre support de données, qui ne nécessite aucune mesure ou système supplémentaire. Nous parlons ici plus précisément de consultation *en ligne*. Celle-ci peut reposer sur différents mécanismes et revêtir des formes très diverses. Une différence significative peut par exemple être liée au fait que la consultation s'effectue

- dans le cadre d'une procédure de dialogue, auquel cas la personne *demande*, par la voie électronique, à consulter un dossier, qui lui est ensuite *transmis* également par la voie électronique (consultation asynchrone), ou
- dans le cadre d'une *recherche interactive* sur un portail de consultation des dossiers, auquel cas la personne effectue sa recherche parmi toutes les données auxquelles elle a accès, puis sélectionne et télécharge elle-même les documents qu'elle souhaite voir.

Le mode de consultation asynchrone est le plus répandu à ce jour et le plus simple à mettre en œuvre. La recherche interactive, qui est plus confortable mais aussi plus compliquée à réaliser, tend cependant à se développer.

La pratique actuelle en matière de consultation des dossiers veut que les dossiers (originaux) soient mis à la disposition de toutes les personnes autorisées à les consulter pendant un certain temps. Les dossiers papiers sont généralement envoyés à ces personnes, qui en font une copie ou les scannent avant de les renvoyer au tribunal, lequel les transmet ensuite aux autres personnes habilitées à les consulter. Ce procédé peut prendre des semaines et doit être reproduit à chaque fois qu'une nouvelle pièce est versée à un dossier.

Les modalités de la consultation électronique pourront également varier en fonction du fait que celle-ci s'effectue sur les différents sites Internet des tribunaux et des autorités (consultation décentralisée) et de diverses manières (consultation individualisée), ou bien de la même manière pour tous les tribunaux (consultation standardisée) ou bien encore par le

biais d'un service compétent pour la consultation des dossiers tenus par les tribunaux et les autorités (consultation centralisée).

3.1.2 Réglementation légale de la consultation des dossiers

Le droit de consulter les dossiers découle du droit d'être entendu garanti par l'art. 29, al. 2, de la Constitution (Cst.; RS 101). La consultation des dossiers est régie par les dispositions pertinentes des lois fédérales de procédure, notamment l'art. 53 CPC, les art. 101 et 102 CPP, les art. 26 ss PA, l'art. 56 LTF, mais aussi l'art. 15 de la procédure pénale applicable aux mineurs du 20 mars 2009 (RS 312.1), l'art. 36 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.32) et l'art. 45 du code de procédure militaire du 13 juin 1927 (RS 322.1).

De nombreuses autres dispositions sur la consultation des dossiers figurent dans des lois spéciales et des ordonnances. A titre d'exemples, nous ne citerons ici que la consultation du dossier au sens de l'art. 114 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11).

La grande majorité des dispositions sur la consultation des dossiers en vigueur ne prévoit pas l'usage d'un média particulier et peut tout à fait s'appliquer à la consultation électronique. Il existe cependant aussi quelques dispositions dans lesquelles des caractéristiques d'une consultation des dossiers sous format papier sont explicitement mentionnées. C'est le cas par exemple de l'art. 26 PA, qui prévoit que la consultation des pièces pourra avoir lieu « au siège » de l'autorité appelée à statuer.

Quelques dispositions prévoient déjà explicitement la consultation électronique des dossiers. Il est par exemple question du mode de consultation asynchrone à l'art. 26, al. 1^{bis}, PA.

La question de savoir si d'autres dispositions légales – et, le cas échéant, lesquelles – se révéleront nécessaires ou devront être adaptées pour introduire la consultation électronique des dossiers de manière uniforme dans toute la Suisse devra être examinée pour chacune des solutions proposées.

3.1.3 Situation actuelle en matière de consultation électronique des dossiers en Suisse

Alors que la communication par voie électronique de pièces à des personnes qui souhaitent les consulter est prévue par l'art. 26, al. 1^{bis}, PA depuis le 1^{er} janvier 2007 pour les procédures administratives du droit fédéral, la consultation électronique des dossiers n'est, à notre connaissance, pas encore pratiquée en Suisse.

Les fournisseurs de logiciels pour les tribunaux et les instances judiciaires dotées de leur propre solution informatique se sont penchés sur la future mise en place de la consultation électronique des dossiers et réalisé des travaux de conception allant dans ce sens.

On peut s'attendre à ce qu'en particulier les tribunaux procédant déjà, dans une large mesure, à une gestion électronique de leurs dossiers introduisent localement sans tarder des solutions pour permettre la consultation électronique de ces dossiers. Le système généralement envisagé prévoit que les pièces soient demandées via un formulaire structuré ou non, puis qu'un dossier électronique soit constitué par le tribunal, qui le transmettra par un moyen de communication quel qu'il soit (envoi ou accès à une messagerie contenant les pièces) à la personne qui l'a demandé.

3.1.4 Solutions et approches dans les autres pays

La consultation électronique des dossiers n'est pas non plus très répandue à l'étranger. Dans les quelques endroits où elle est pratiquée, elle est souvent limitée sur le plan fonctionnel ou géographique, comme le montrent les deux exemples ci-dessous.

Autriche: l'Autriche a un statut de pionnière en Europe en matière de CEE puisqu'elle l'a introduite il y a 25 ans (1990). En effet, il n'existe dans ce pays qu'une seule organisation judiciaire centralisée qui dessert tous les tribunaux et quelques autres autorités du pays avec le même système informatique. Par la suite, une obligation de participer à la CEE a été mise en place pour les représentants en justice professionnels. Depuis 2013, les citoyens peuvent également communiquer par la voie électronique avec les tribunaux.

Malgré une situation très avancée en matière de CEE et de gestion électronique des dossiers, la consultation électronique n'a été introduite que récemment et avec beaucoup de réticence. Depuis l'an dernier, le ministère fédéral de la justice propose un service payant de consultation en ligne qui ne permet, pour l'instant, qu'à un cercle d'utilisateurs limité d'accéder au répertoire électronique des entreprises et aux données relatives à certaines procédures tombant sous la juridiction autrichienne. Les avocats doivent être spécialement enregistrés pour pouvoir bénéficier de cette possibilité. Une consultation en ligne des documents enregistrés ne sera possible qu'à l'avenir.

La réticence à développer la consultation électronique des dossiers dont fait preuve l'Autriche, pays pourtant pionnier en matière de cyberjustice, montre que de nombreuses exigences devront être remplies avant qu'on puisse s'essayer à une consultation électronique des dossiers en dehors de l'organisation judiciaire.

Land de Hesse: à la différence de la solution de consultation en ligne proposée par l'Autriche, la Hesse a opté pour un mode de consultation électronique asynchrone, qui est plus simple à mettre en œuvre. Les avocats peuvent ainsi demander par voie électronique à consulter un dossier, qui leur est ensuite transmis sous format PDF, également par voie électronique. La plateforme de communication utilisée est la boîte postale électronique du tribunal et de l'administration, qui sert de manière globale pour la communication électronique des écrits.

3.1.5 Projets au sein de l'UE

Il existe au sein de l'Union européenne (UE) différents projets susceptibles d'avoir, à plus ou moins long terme, des effets sur certains domaines de la cyberjustice en Suisse. Le projet *e-CODEX* (www.e-codex.eu) vise à développer le cadre technique, organisationnel et juridique de la CEE avec les particuliers et les entreprises au niveau international.

La transmission électronique, la signature électronique, l'identité électronique des personnes, y compris leurs fonctions et leurs pouvoirs de représentation, ainsi que le document électronique font partie des principales composantes de ce cadre. Lorsque des normes convaincantes seront disponibles, par exemple en ce qui concerne le document électronique, on pourra envisager de les reprendre pour la Suisse. Par ailleurs, l'UE a créé, avec le règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (n° 910/2014, « règlement eIDAS »), un texte directement applicable dans les États membres visant à réglementer l'identification électronique, la signature électronique et d'autres services électroniques et venant remplacer la directive sur la signature électronique jusqu'alors en vigueur. Le cachet électronique – signature électronique pour les personnes morales et les autorités – et les « services d'envoi recommandé électronique » (art. 43 s.), notamment, ont aussi leur importance dans le contexte de la CEE. Dans

le message du 15 janvier 2014 relatif à la révision totale de la SCSE, une proposition concernant la manière dont la législation suisse doit être adaptée au règlement eIDAS a déjà été soumise au Parlement.

3.2 Conditions d'une gestion électronique centralisée des dossiers avec consultation des dossiers

Conformément aux objectifs définis par la motion et aux réflexions et analyses qui ont été menées, le système commun de consultation électronique des dossiers devra répondre aux conditions fonctionnelles définies par le groupe d'accompagnement:

1. la solution proposée est introduite de manière uniforme dans toute la Suisse pour les procédures concernées et fonctionne – dans sa version définitive – de la même manière pour tous les tribunaux;
2. le système permet une consultation des dossiers via un portail en ligne comportant des fonctionnalités de recherche, de classement et de téléchargement;
3. il existe un seul accès au système national pour ceux qui demandent à consulter les dossiers;
4. l'introduction de la consultation électronique des dossiers n'occasionne, au final, aucun frais pour les tribunaux. Les économies qui sont réalisées grâce à la consultation électronique des dossiers doivent être aussi importantes que les investissements et les coûts de fonctionnement.

3.3 Options

Plusieurs options entreront en ligne de compte au moment de choisir le système optimal de consultation électronique harmonisée:

- sur le plan technique, se pose la question d'un système centralisé ou d'un système décentralisé avec une répartition variable des fonctions entre les différentes parties du système;
- concernant le modèle de communication, se pose, comme nous l'avons déjà évoqué, la question d'un système de consultation asynchrone ou d'un système permettant d'effectuer une recherche directement parmi les dossiers accessibles et de télécharger le document souhaité;
- sur les plans organisationnel et juridique, se pose notamment la question des organes responsables et du cadre juridique;
- enfin, concernant les investissements et l'exploitation, différents modèles de financement sont envisageables.

Il faut considérer que l'organisation judiciaire est du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi (art. 122 s. Cst.). Un régime harmonisé de CEE implique que ces derniers soient disposés à y faire participer leurs tribunaux. Il faut examiner dans quelle mesure la CEE peut faire l'objet de prescriptions légales, au travers d'une modification des codes de procédure.

3.3.1 Aspects technique et fonctionnel

Une solution minimale pourrait consister à définir et adopter des normes communes qui viseraient à uniformiser les adresses Internet et les écrans de recherche, de résultats et de consultation. La structure, la composition et le visuel des pièces électroniques seraient également standardisés. Chaque fabricant devrait proposer un logiciel qui respecterait ces normes. Une telle solution répondrait aux exigences, même si des concessions seraient nécessaires. Chaque tribunal aurait, notamment, une adresse distincte pour son portail, ce qui, en théorie, compliquerait l'accès. Dans la réalité, cependant, il est probable que la plupart des avocats ne communiquent régulièrement qu'avec un nombre limité de tribunaux.

Le moyen le plus efficace pour mettre en place à moindres frais, le plus rapidement possible et sur le plus long terme possible, une solution uniforme en matière de consultation électronique serait de développer un logiciel commun à tous les tribunaux. Si tous les tribunaux étaient desservis par le même système informatique, comme c'est le cas en Autriche, la consultation centralisée des dossiers devrait être intégrée à ce système et donc être facile à réaliser. D'une manière générale, la CEE entre les particuliers et les tribunaux, mais aussi entre les tribunaux des différentes instances, pourrait, avec cette configuration, être réglée relativement facilement. On présupposera cependant dans ce rapport qu'une centralisation aussi importante de l'informatique judiciaire n'est pas souhaitée en Suisse et serait d'ailleurs difficile à réaliser dans un système fédéral.

Il existe plusieurs autres variantes, dans lesquelles les logiciels des tribunaux continueraient d'être mis à disposition de manière hétérogène et décentralisée et où un système centralisé commun viendrait s'ajouter pour permettre la consultation électronique des dossiers.

3.3.2 Aspects organisationnel, financier et juridique

Outre des questions liées aux aspects techniques et fonctionnels se posent, dans le cas notamment d'un système centralisé, les questions de savoir à qui incombent son développement et son exploitation, comment il sera financé et quelles bases légales ou quels contrats sont requis pour qu'il ait la forme légale adéquate.

Dans le cadre des travaux, la situation a été analysée, des exigences ont été définies, plusieurs options ont été développées et les avantages et les inconvénients de chacune ont été analysés. Les trois solutions qui ont finalement été retenues se distinguent notamment sur la question de la responsabilité de la mise à disposition du système commun de consultation électronique des dossiers.

Investisseurs privés: un investisseur privé, indépendant, développe le logiciel et le finance par le biais d'émoluments d'utilisation. Les utilisateurs, en particulier les tribunaux et les avocats, pourraient se regrouper et régler par voie contractuelle les prestations, les tarifs et les prestations annexes avec le fournisseur.

Joint venture: les principaux acteurs, notamment les tribunaux, les avocats et peut-être aussi la Confédération ou les fournisseurs actuels de logiciels pour les tribunaux, se regroupent pour former une entité commune dont le statut juridique restera à définir et qui développera et mettra à disposition une solution commune de consultation électronique. Une entreprise spécialisée pourra être mandatée pour l'exploitation technique. Pour le financement, un système de répartition des coûts devrait être négocié et fixé d'entente avec tous les partenaires.

Solution fédérale: la loi fait de la fourniture d'un système de consultation électronique des dossiers une tâche incombant à la Confédération. Sur le plan matériel, un organe formellement constitué, composé de représentants des principaux milieux concernés, pourrait se voir conférer le droit de participer, dans une large mesure, au développement du système et à sa

future exploitation. La Confédération pourrait financer les premiers travaux. Ceux-ci devraient être (par la suite) remboursés intégralement par le biais d'émoluments. La question de savoir quels utilisateurs devront verser quels émoluments pour l'utilisation du système serait clarifiée dans le cadre des travaux à venir et réglée dans la loi.

3.3.3 Conséquences, utilité

Un système harmonisé de consultation électronique des dossiers, et notamment un système commun national, constituerait un changement significatif dans le domaine de la cyberjustice suisse. Il s'agirait, pour le domaine judiciaire, du premier système à être développé sur le plan opérationnel et exploité de manière commune. L'utilisation des possibilités techniques actuelles peut permettre une accélération significative des procédures. L'envoi des dossiers (originaux) sous format papier, qui prenait du temps, ne sera, en effet, plus nécessaire. Ces considérations parlent largement en faveur d'une introduction d'un système de consultation des dossiers.

Les avantages d'un tel système sont multiples: facilité d'utilisation, garanties importantes en termes de sécurité et de protection des données, fonctionnalités nombreuses et processus efficaces. De surcroît, les coûts d'un système commun sont moins élevés que ceux de plusieurs solutions locales développées en parallèle. Il faut également avoir à l'esprit que l'informatisation et la mise en réseau réduisent les effets de la distance géographique. Les frontières des cantons constituent de moins en moins les limites de l'activité professionnelle des représentants des parties. Les cas relevant du droit fédéral sont désormais traités de manière uniforme dans toute la Suisse. Il est par conséquent grand temps que certaines composantes de l'infrastructure soient mises à disposition à l'échelle nationale. L'autonomie des tribunaux reste bien entendu intacte en dehors de cette question spécifique.

Un tel système non seulement permettra une consultation totale des dossiers au sens classique du terme mais facilitera aussi la communication entre les tribunaux et les représentants des parties. Aujourd'hui, on perd un temps considérable à la transmission des dossiers et à l'envoi ultérieur des copies. On peut s'attendre à une accélération significative des procédures, laquelle permettra d'accroître la sécurité juridique: le justiciable devra attendre moins longtemps avant qu'un jugement contraignant soit prononcé, ce qui lui évitera des frais de procédure inutiles.

4 Dispositions applicables à la gestion électronique des archives en matière judiciaire

4.1 Gestion électronique des dossiers et des archives

La gestion classique et la gestion électronique des dossiers comprennent généralement les trois étapes suivantes:

- I. **gestion** (électronique) **du dossier** jusqu'à la fin de la procédure;
- II. **conservation** (électronique) **du dossier**, c'est-à-dire préarchivage, jusqu'à l'expiration des délais de conservation propres à la procédure;
- III. **archivage** (électronique) des documents éliminés du système.

4.2 Compétences

Les règlements propres aux tribunaux définissent la manière dont les dossiers sont conservés une fois l'affaire bouclée. Ils peuvent notamment porter sur le moment auquel doit avoir lieu le préarchivage, les documents à conserver, la manière dont ils doivent l'être et les délais jusqu'à l'archivage définitif.

Voici ce que prévoit l'art. 4, al. 2, de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr, RS 152.1) :

L'archivage des documents résultant des tâches effectuées par les cantons pour le compte de la Confédération est de la compétence de ceux-ci, pour autant qu'aucune loi fédérale n'en dispose autrement.

Les lois de procédure suisses ne contiennent quasiment aucune disposition concernant la conservation des documents ou l'archivage. Seul l'art. 103, al. 1, CPP prévoit que les dossiers sont conservés au moins jusqu'à l'expiration des délais de prescription de l'action pénale et de la peine.

Avec l'archivage, la responsabilité des dossiers est transmise à l'archive compétente. Le versement aux archives est soumis aux lois cantonales sur l'archivage et, pour les tribunaux fédéraux, à la LAr. La législation sur l'archivage définit généralement les documents qui doivent être repris et la manière dont ils doivent l'être.

Le CECO (Centre de coordination pour l'archivage à long terme des documents électroniques) a vu le jour il y a un peu plus de dix ans pour harmoniser à l'échelle nationale les règles et les normes en matière d'archivage électronique. En sont depuis devenus membres, outre la Confédération, la plupart des cantons et la Principauté de Liechtenstein sur la base d'un accord administratif.

4.3 Propositions de mesures fédérales

Selon le troisième mandat donné par la motion, il convient d'examiner si des dispositions supplémentaires applicables à l'archivage électronique en matière judiciaire se révèlent nécessaires.

En ce qui concerne l'archivage (électronique) au sens strict, le Conseil fédéral estime que ces dispositions doivent être élaborées de manière interdisciplinaire. L'archivage électronique en matière judiciaire doit être en principe soumis aux mêmes règles que l'archivage électronique dans d'autres domaines. Le CECO constitue l'enceinte appropriée pour garder la haute main sur le développement des normes en la matière et examiner la possibilité d'élaborer des prescriptions plus détaillées. Ces travaux seront menés dans le cadre des projets de normalisation de l'association eCH.

Il convient, lors de la définition de règles d'archivage électronique, de prendre en compte les normes internationales pertinentes, qu'elles soient transversales ou propres à la cyberjustice, telles que celles relatives aux documents et aux signatures électroniques dans la communication électronique découlant du projet européen d'e-CODEX (voir à ce propos le ch. 3.1.5).

5 Ressources nécessaires à l'échelon fédéral pour la mise en œuvre

5.1 Vue d'ensemble

D'après les décisions à prendre sur la future organisation de la CEE en Suisse, des ressources seraient nécessaires non seulement pour l'élaboration de la législation requise, qui comprend la standardisation de certains aspects de la CEE, mais aussi pour la réalisation concrète du système national commun de consultation des dossiers. La question du mode de financement du développement et de l'exploitation de la CEE est complètement indépendante de ces aspects.

5.2 Investissements liés à l'élaboration de la législation requise

La réglementation de la cyberjustice en Suisse, qui comprend la coordination avec les stratégies pour une société de l'information en Suisse et de cyberadministration suisse de même qu'avec les projets d'harmonisation menés à l'échelle internationale, suppose des investissements en personnel permanents pour la Confédération. A l'heure actuelle, quatre postes seraient nécessaires pour cette tâche. Le DFJP ne demandera pas la création de postes supplémentaires pour réaliser les travaux législatifs et de promotion de la communication électronique en Suisse proposés dans ce rapport.

5.3 Coûts liés à la réalisation d'un système de consultation électronique des dossiers

Selon une estimation grossière, les coûts d'investissement et d'organisation générés par la solution minimale proposée au ch. 2.3.1 et qui consiste à définir uniquement des standards communs s'élèveraient à quelque 0,5 million de francs. Les coûts liés aux sous-systèmes de consultation électronique des tribunaux et à la gestion des droits de consultation, lesquels sont pris en charge de manière indépendante par les tribunaux, ne sont pas inclus dans ce montant.

On ne dispose pour l'heure que d'une première estimation grossière des coûts engendrés par la création d'un système de consultation des dossiers commun. Les coûts d'investissement seraient de l'ordre de 3,5 millions de francs tandis que ceux liés au système (y compris amortissement, maintenance, exploitation) atteindraient quelque 2,1 millions de francs par an au total.

Les coûts d'investissement devraient être à peu près les mêmes pour toutes les options décrites, indépendamment des facteurs organisationnels, financiers et juridiques décrits au ch. 2.3.2. Les coûts d'organisation seraient, quant à eux, variables.

5.4 Financement

La dotation des tribunaux en systèmes informatiques, y compris leur financement, incombe jusqu'à présent à la collectivité publique compétente. Si l'on décidait, dans le cadre des tra-

vaux à venir, de confier la responsabilité de la mise à disposition et de l'exploitation du système commun de consultation des dossiers à la Confédération, il s'agirait d'une nouvelle tâche pour cette dernière.

La solution décrite au ch. 3.3.1, avec une norme commune de CEE, est celle qui tiendrait le mieux compte de l'autonomie des acteurs impliqués en matière d'organisation. On peut cependant se demander si la simple définition d'une norme suffirait pour mettre en œuvre la CEE dans toute la Suisse en temps utile. Pour évaluer de manière fiable quelle option est la meilleure, il faudrait faire une étude de rentabilité incluant les coûts de la Confédération et des cantons.

Les travaux ultérieurs éventuels devraient approfondir la question des coûts de développement et d'exploitation d'un tel système. Le Conseil fédéral pourrait ensuite élaborer une proposition de réglementation et de financement conforme à l'option choisie. Les coûts de développement et de gestion d'une solution fédérale devraient être couverts par le biais d'émoluments (voir ch. 3.3.2).

Il faut noter qu'en raison des dernières décisions de restriction budgétaire prises par le Conseil fédéral, ce dernier renonce à examiner plus avant la possibilité d'une solution fédérale pour un système suisse de CEE.