

Felicien.Monnier@
ligue-vaudoise.ch
président

+41 78 602 51 93

Département des institutions, du territoire et
du sport

Direction générale des affaires institutionnelles
et des communes (DGAIC)

DIRECTION des affaires juridiques

Place du Château 1, 1014 Lausanne

veronique.aguet@vd.ch

Lausanne, le 4 février 2025

Communication électronique dans le domaine judiciaire - Consultation relative à la Convention justitia.swiss - réponse de la Ligue vaudoise

Madame la Présidente,

Par la présente, la Ligue vaudoise a l'honneur de répondre, dans le délai imparti et échéant au 7 février 2025 dans le cadre de la procédure de consultation mentionné sous rubrique.

Après avoir rappelé les insuffisances du projet et terme de fédéralisme et de démocratie directe, elle formule ses remarques article par article, puis commente l'analyse des risques et émet une considération budgétaire.

A/ Généralités :

Nous rappelons que, comme cela a d'ailleurs été relevé dans la phase de consultation relative à l'élaboration de la plateforme Justitia 4.0¹, la Confédération ne dispose pas de la compétence d'imposer aux cantons par le biais d'une loi fédérale le contenu d'une convention intercantonale². Le parlement fédéral a néanmoins décidé d'adopter cette loi³, qui fixe, comme le précise le rapport explicatif, des minima. Cet état de fait ressort explicitement à l'art. 7 al. 2 LPCJ. Nous sommes néanmoins d'avis, dans le respect d'une interprétation conforme à la souveraineté des cantons et au principe de subsidiarité de ces dispositions, que les autres articles de la loi fédérale ne sont pas à interpréter comme des dispositions exhaustives. Il s'agit ainsi bien plus de minimas que la future corporation devra respecter. Il s'agira de le rappeler, dans le texte-même de la convention, faute de quoi les organes de la Corporation à naître se

¹ Loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire - Synthèse des résultats de la procédure de consultation, avril 2022, p. 10.

² Dans ce sens, Eloi Jeannerat, L'organisation régionale conventionnelle à l'aune du droit constitutionnel - Questions choisies de collaboration intercantonale et intercommunale, Bâle 2018, §89 qui rappelle que l'art. 48a Cst. permet uniquement au Conseil fédéral de rendre obligatoire une convention intercantonale existante. Voir également la liste formulée positivement et se basant sur des compétences constitutionnelles explicites §93 ss. La Confédération ne dispose pas d'une telle compétence en matière de collaboration entre les tribunaux (art. 191b Cst.).

³ Publiée à la [FF 2025 19](#).

considéreront tôt ou tard comme des rouages de l'administration fédérale – ce d'autant plus que la Confédération contribuera financièrement plus qu'aucun canton ne le fera.

Concrètement, à l'article 2, il faudra rappeler que « la présente convention est passée entre des partenaires souverains et égaux en droit ». Pour que cela ne reste pas lettre morte, l'article 22 de la convention, qui règle la dénonciation d'icelle, devra préciser les délais et autres modalités d'une éventuelle dénonciation.

Partant, le rapport explicatif affirme ainsi à tort que la convention ne pourrait pas prévoir d'autres organes⁴. En effet la définition des organes d'une personne morale est un élément particulièrement important de la vie de celle-ci dont la définition, et la modification, doit nécessairement appartenir à ses membres⁵. Considérer que l'art. 8 LPCJ serait exhaustif limiterait par trop autant la souveraineté des cantons que la nécessaire flexibilité de la vie de la corporation⁶.

Dans ce sens, et à la suite de Jeannerat⁷, nous considérons que des instruments de contrôle politiques font défaut dans cette convention. En créant cette personne morale de droit public, on la « sort » du champ politique et on restreint par là même les droits populaires. Ce n'est fort heureusement pas une nécessité. Nous proposons donc dans ce sens deux mesures :

- A) L'ajout dans la liste des organes, ou à tout le moins dans le fonctionnement interne de la future personne morale, une commission de contrôle de gestion interparlementaire dans le sens des art. 15 ss CoParl⁸. Celle-ci devrait en effet être prévue par la convention intercantonale elle-même ce qui facilitera tant la composition et le travail de la commission que sa légitimité.
- B) La création de mécanismes de démocratie directe aux mêmes conditions et modalités que celles prévues dans la Constitution fédérale. C'est-à-dire à minima d'un droit d'initiative populaire conçue en termes généraux (art. 139 Cst.) et un droit de référendum populaire (art. 140 Cst.). La Confédération, partie à la convention est en mesure d'accepter de se charger de l'organisation de ces tâches. Les articles qui régleront cette matière devront prévoir la possibilité, pour les cantons, de dénoncer la convention, de manière anticipée, après l'usage de ces droits d'initiative ou de référendum.

Ces deux mesures sont selon nous compatibles avec le texte de la LPCJ à tout le moins dans le sens que ces deux propositions sont des éléments liés à la « manière dont sont prises les décisions » au sens de l'art. 6 let. c LPCJ.

Afin de garantir les droits populaires et l'information du public, il serait bénéfique de prévoir un article spécifique prévoyant une publicité active accrue de la corporation. Il serait en particulier important que les procès-verbaux des séances de l'assemblée soient publiés (à l'instar de ce qui se fait pour les parlements cantonaux ou fédéraux). De même l'existence et le résultat d'éventuelles procédures de médiations devraient être publiés après un certain délai de carence.

⁴ En matière d'organes en particulier, rapport explicatif E82 – Convention « justitia.swiss » 2024, p. 6.

⁵ Il serait choquant que le processus de création d'une personne morale de droit public s'écarte à ce point du respect des principes d'égalité et de liberté des fondateurs présidant en droit privé la constitution d'associations – voir par exemple Wynne/Gilliéron, l'association, Genève – Zürich 2023, p. 26.

⁶ Notons qu'il est surprenant de voir la convention prévoir la possibilité pour l'assemblée de créer des

⁷ Eloi Jeannerat, L'organisation régionale conventionnelle à l'aune du droit constitutionnel - Questions choisies de collaboration intercantonale et intercommunale, Bâle 2018 §224 ss.

⁸ Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl) du 05.03.2010 : <https://www.lexfind.ch/tolv/25380/fr>

Malgré que les dispositions l'art. 15 al. 1 let a LPJC prévoit une application du droit fédéral, la corporation n'est pas un « organe fédéral » au sens de l'art. 33 LPD. Cela risque de poser un problème de protection des données et il serait à cet égard fâcheux que la corporation se considère liée par les règles prévues pour des personnes de droit privé. Partant, un rappel dans la convention des dispositions légales en matière de protection des données et de l'assujétissement aux art. 33 ss LPD ferait sens.

Il serait selon nous important de prévoir dans la convention des audits externes de sécurité des logiciels des données et des fournisseurs de prestations. Prévoir de tels mécanismes dans la convention leur donnerait un caractère obligatoire et participerait à construire la confiance dans la plateforme et dans sa gouvernance. Ces rapports doivent également être rendus publics après un délai de carence raisonnable. Le principe de publicité des actes et décisions de la corporation devrait selon nous également être explicitement prévu dans la convention. D'autant plus dans un domaine aussi sensible que l'administration de la justice.

B/ Remarques sur le texte de la convention :

Art. 2 :

Le nom de la future corporation devrait être modifié. Il serait en effet regrettable et dérangeant que cette corporation de droit public s'appelle du même nom que le site internet qu'elle se chargera de gérer. Une telle pratique crée en effet une confusion entre la corporation – disant d'une personnalité de droit public – et le site internet qui en dépend qui lui n'a pas la personnalité. Cette confusion aura des effets délétères pour le public comme dans la pratique des autorités qui risquent de confondre la prestation avec son auteur.

Nous relevons que dans une perspective fédéraliste, il serait intéressant de délocaliser le siège de certaines corporations de droit public intercantionales. On constate une concentration des corporations intercantionales à Berne au détriment de l'idée de la délocalisation des savoirs et des compétences. Rapprocher cette corporation du Tribunal fédéral, soit à Lausanne ou à Lucerne, pourrait permettre de marquer une distance nécessaire tout en conservant une proximité symbolique avec les organes judiciaires.

Art. 4 al. 10 :

La limitation du droit de vote de l'assemblée n'est selon nous pas légale. En effet la LPJC à son art. 9 al. 1 prévoit que l'assemblée est « l'organe suprême de l'association », partant une telle limitation du pouvoir de cet organe ne respecte pas la loi. Il est de plus nécessaire que tous les membres puissent se déterminer sur le principe et sur l'étendue des « prestations supplémentaires » qu'offriront la corporation. Ces décisions, même si les services seront refacturés aux utilisateurs, peuvent avoir de grands impacts tant politiques qu'organisationnels sur la structure. L'assemblée étant garante de ceux-ci, elle doit être en mesure de se prononcer sur ces questions également. Nous recommandons la suppression de cet alinéa.

Art. 7 al. 1 :

En français le terme de « structure organisationnelle » nous semble inapproprié. Tant la loi que d'autres articles de la convention empêchent une délégation aussi large au comité. Il nous sembleraient plus à propos de parler d' « organisation interne » qui correspond mieux aux tâches typiques décrites dans le message (« notamment pour tâches d'arrêter l'organisation de la corporation, de déterminer les principes comptables, de nommer et de révoquer les membres de la direction. »⁹).

⁹ FF 2023 679, p. 23.

Art. 8 let. d :

Il est surprenant de voir que les membres de l'assemblée devraient être rémunérés pour cette tâche. S'il s'agit de fonctionnaires cantonaux, nommés par leurs administrations, agissant durant leur temps de travail, une rémunération supplémentaire ne semble en effet pas nécessaire.

Art. 10 al. 2 :

Il faudrait explicitement prévoir que tout contrat avec des prestataires externes doit également contenir des éléments concernant la sécurité et la protection des données.

Art. 11 al. 3 :

L'adoption des conditions générales de la plateforme, portant de graves conséquences en matière de droits et d'obligations des utilisateurs comme des tiers, devrait selon nous être adoptée par l'assemblée.

Art. 16 al. 1 :

Il est particulièrement surprenant de voir mentionné des « Les coûts d'initialisation d'une nouvelle prestation et fonctionnalité, jusqu'à l'adoption du mandat de projet ». En effet en application de l'art. 12 al. 1 c'est une compétence de l'assemblée de « décider de la création d'une nouvelle prestation ou du développement de nouvelles fonctionnalités ». Ce paragraphe devrait selon nous être supprimé. En effet, la décision de lancer une nouvelle prestation ou fonctionnalité revient à l'assemblée. S'il devait pour des raisons pratiques être nécessaire d'effectuer des tests, c'est à l'assemblée qui devrait en effet les approuver, au moins sur le principe et pour l'enveloppe budgétaire prévisionnelle.

Art. 17 :

Comme pour la protection des données, une mention explicite de la soumission à la LMT serait selon nous nécessaire (la liste de l'art. 4 al. 1 LMT est en effet considérée comme exhaustive).

C/ Remarques sur les risques :

La communication de Justitia 4.0 insiste lourdement sur la sécurité de la future plateforme en construction. Si nous avons formulé quelques propositions permettant selon nous de participer à la réalisation de ce principe, nous profitons de cette consultation pour réaffirmer notre inquiétude. Le projet de plateforme informatisée constitue pour l'ensemble du système judiciaire un risque de cyberattaque qui semble jusqu'ici sous-évalué.

D/ Remarques sur le budget :

Si ce projet vise l'efficacité de la justice, nous nous permettons de remarquer que les dépenses indicatives jusqu'en 2029 (plus d'un milliard de francs) nous semblent particulièrement élevées face aux « économies » espérées. La convention telle que présentée n'a que peu d'impact sur le plan du budget, nous espérons néanmoins voir des rapports critiques de la part des instances politiques cantonales en lien avec l'évaluation de cette transformation numérique. Un processus d'évaluation budgétaire devrait ainsi être planifié afin d'être en mesure de comparer les frais actuels des frais futurs dans la gestion informatique des tribunaux.

* * * *

Veuillez croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre haute considération.

Félicien Monnier

Président de la Ligue vaudoise