

**REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Alexandre Rydlo et consorts au nom CHSTC –
Numérisation des procédures, processus et données de la Justice et des Services du Canton de Vaud –
Conformité des lois, règlements et directives au niveau cantonal pour sa mise en œuvre (22_INT_88)**

Rappel de l'intervention parlementaire

Le passage technologique d'un signal électrique analogique à un signal électrique numérique régi par les principes de la numérisation de l'information a fait entrer notre monde dans un processus complexe de transformation.

Alors que les supports physiques comme le papier et l'encre étaient à la base de la transmission de l'information pendant quelques siècles jusqu'à la fin des années huitante, ce sont aujourd'hui les ordinateurs et le traitement numérique de l'information qui les ont presque totalement supplantés.

Dans sa version clairement perceptible par la Population, ce phénomène appelé « Révolution numérique » est maintenant en marche depuis plus de vingt ans et personne ne sait où il s'arrêtera.

On peut d'ailleurs même imaginer que cette révolution prendra encore plus d'ampleur avec l'arrivée déjà commencée des technologies quantiques, lesquelles pourraient donner naissance à une « Révolution quantique » de très grande ampleur.

C'est en tout cas ainsi que l'on retrouve chaque jour un peu plus les ordinateurs et les processus numérisés dans nos vies quotidiennes, avec bien sûr leurs avantages et leurs désavantages.

L'Etat de Vaud, même s'il n'a pas été le plus rapide de Suisse et du monde, a compris encore assez vite les enjeux liés à la numérisation de la société, de l'école, de l'économie, de l'environnement, des services et de la production.

Aujourd'hui, l'Etat de Vaud, comme d'autres entités en Suisse et dans le monde, s'est engagé dans une numérisation de bon nombre de ses procédures, processus et données, que ce soit pour sa Justice ou pour ses Services.

Si on peut saluer cette démarche proactive tout en rendant la Population et l'Etat de Vaud attentifs aux avantages et aux désavantages actuellement connus de la numérisation, on doit aujourd'hui se demander si nos lois, règlements et directives au niveau cantonal sont suffisants pour assurer une mise en œuvre correcte de cette numérisation. Il s'agit notamment de s'assurer d'éviter tout vice de forme procédural et toute entorse à la protection des données et à la sphère privée.

Aussi le soussigné, au nom de la CHSTC, pose-t-il les questions suivantes au Conseil d'Etat par voie d'Interpellation.

- 1. Le dispositif législatif cantonal actuel est-il juridiquement suffisant pour permettre une numérisation des procédures, processus et données de la Justice et des Services du Canton de Vaud sans enfreindre les principes du respect de la sphère privée et de la protection des données des personnes morales et physiques ?*
- 2. Dans la négative à la question 1, le Conseil d'Etat prévoit-il l'établissement d'une base législative pour accompagner la numérisation des procédures, processus et données de la Justice et des Services du Canton de Vaud ?*
- 3. Dans l'affirmative à la question 1, le Conseil d'Etat estime-t-il le dispositif législatif cantonal actuel apte à pouvoir absorber les développements numériques en cours tant à l'échelon cantonal qu'à l'échelon fédéral comme le programme « Justitia 4.0 » ?*
- 4. De manière plus générale, quelles sont les éventuelles lacunes et faiblesses juridiques actuellement identifiées par le Conseil d'Etat en matière de numérisation des procédures, processus et données ?*
- 5. Quelles seront les corrections que le Conseil d'Etat apportera à ces lacunes et faiblesses, et à quelle échéance ?*

Merci pour vos réponses !

Chavannes-près-Renens, 21.06.2022

Alexandre RYDLO, Député socialiste

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat s'inscrit dans l'importante évolution sociétale que constitue l'avènement du numérique, qui, de fait, modifie en profondeur les relations entre la population et l'administration. Comme il l'a affirmé dans sa Stratégie numérique de 2018, il souhaite répondre à la demande des administrés, qui, déjà habitués à la dématérialisation des échanges dans le secteur privé, sont désireux de bénéficier des mêmes possibilités dans leurs relations avec les autorités publiques. Il relève que cette évolution contribue également à optimiser la gestion de l'Etat, car elle peut contribuer à simplifier les processus de production et de délivrance des prestations.

A titre liminaire, le Conseil d'Etat rappelle que la Confédération est compétente s'agissant de la numérisation des procédures civile et pénale, ainsi que de la procédure administrative fédérale. Il incombe dès lors à l'Etat de Vaud de prévoir uniquement le cadre légal pour la numérisation de la procédure cantonale administrative.

Dans un souci d'harmonisation du dispositif législatif cantonal, l'Etat de Vaud suit les démarches menées au niveau fédéral. La procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ) s'est achevée le 26 février 2021 et le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police de préparer, d'ici à fin 2022, un message à l'intention du Parlement. La LPCJ vise à rendre obligatoire, pour les autorités judiciaires, la tenue des dossiers ainsi que la communication sous forme électronique.

Parallèlement, le programme « Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (HIJP) » et le projet « Justitia 4.0 » sont déjà en cours depuis plusieurs années. L'Ordre judiciaire vaudois y prend une part active. Ils permettront la mise en œuvre de la future législation fédérale.

Le programme « HIJP », initié par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), coordonne les projets et les initiatives de numérisation dans le domaine de la justice pénale en Suisse. À titre d'exemple, il ambitionne entre autres la standardisation des échanges entre les acteurs de la chaîne pénale que sont les polices, les ministères publics, les tribunaux et les autorités d'exécution des peines.

Quant au projet « Justitia 4.0 », il vise à accompagner la transformation numérique du système judiciaire suisse dans les procédures de droit civil, pénal et administratif, d'ici 2026. Il répond à deux principaux objectifs : premièrement, la création d'un portail numérique unique d'accès à la justice suisse (« Justitia.Swiss »), qui permettra la communication et la consultation électroniques systématiques dans le domaine judiciaire ; deuxièmement, la gestion des dossiers judiciaires sous forme numérique à tous les niveaux des procédures de droit civil, pénal et administratif, du début de la procédure à l'archivage des actes.

Réponses aux questions

1. Le dispositif législatif cantonal actuel est-il juridiquement suffisant pour permettre une numérisation des procédures, processus et données de la Justice et des Services du Canton de Vaud sans enfreindre les principes du respect de la sphère privée et de la protection des données des personnes morales et physiques ?

Comme relevé ci-dessus, la compétence des cantons en matière de numérisation porte uniquement sur la procédure cantonale administrative.

Dans son programme de législature 2012 – 2017, le Conseil d'Etat avait souligné la nécessité de placer les relations de l'Etat avec la population sous le signe de l'efficacité et de la simplicité. Dans ce contexte, il a affirmé sa volonté de " poursuivre le déploiement de la cyberadministration pour améliorer l'accessibilité aux prestations existantes pour la population et les entreprises, en visant une maîtrise des coûts".

Dans un premier temps, l'adoption d'une base légale spécifique lors de la révision du 8 novembre 2011 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI ; RSV 642.11) a rendu possible le dépôt de la déclaration d'impôt par voie électronique. Fort du succès rencontré, des bases légales générales ont été créés en 2018 par la loi du 6 novembre 2018 sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat (LCyber ; BLV 172.67) et les nouveaux articles 27a et 44a de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; BLV 173.36), qui prévoit la communication par voie électronique entre l'administration et ses usagers. Ces lois sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2020.

Elles offrent un cadre général permettant le développement d'une véritable administration en ligne, sécurisée sous les angles technique et juridique, tout en restant d'un emploi simple et facultatif pour la population et les entreprises.

Ainsi, la LCyber contient les bases légales permettant à l'Etat de délivrer des moyens d'identification électronique et de proposer à la population et aux entreprises des prestations en ligne, en garantissant la sécurité des échanges et la protection des données personnelles transmises dans ce contexte. La loi consacre deux principes, celui de la gratuité et celui du caractère facultatif de la cyberadministration. Elle règle les conditions à remplir et la procédure permettant à une personne physique d'obtenir un moyen d'identification électronique délivré par l'Etat. Par moyen d'identification électronique, on entend les éléments électroniques, à savoir différents codes saisis par voie électronique (informatique, support téléphonique...), qui sont utilisés pour permettre l'identification et l'authentification d'une personne.

La LCyber régleme également les conditions d'organisation et d'exploitation du portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat ainsi que les conditions d'utilisation de ce portail par les personnes physiques et les entreprises. Le dispositif garantit la sécurité des données des usagers, en prévenant la confusion ou l'usurpation d'identité et en protégeant les données personnelles détenues par l'administration conformément à la législation en vigueur (voir EMPL 51 sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat et modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, in BGC 2018 tome 6 page 90 ss). Un devoir de sensibilisation des autorités compétentes en matière de sécurité informatique et de protection des données personnelles est prévu à l'article 7 LCyber. Par ailleurs, les articles 12 à 14 LCyber fixent le cadre légal de la protection des données pour les données liées à un moyen d'identification électronique et au portail sécurisé. La LCyber contient donc les bases légales permettant de respecter les différents principes (légalité, finalité, proportionnalité et transparence) prévus par la loi cantonale du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD ; BLV 172.65). Le respect de la sphère privée et de la protection des données des personnes morales et physiques est ainsi garanti par ces dispositions.

Il est encore à noter que, dans le contexte du programme « Justitia 4.0 », les préoccupations relatives à la protection des données sont également prises en compte de manière complète et sont garanties grâce à la collaboration avec des représentants de la Conférence des Préposé(e) suisses à la protection des données (Privatim) et du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

L'article 27a al. 3 LPA-VD, qui a été adopté simultanément à la LCyber, prévoit qu'il incombe au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal, pour les procédures de son ressort, de déterminer les canaux et formats de communication électronique reconnus. Le Conseil d'Etat a donc adopté le règlement du 7 octobre 2020 sur la communication par voie électronique en procédure administrative (RCVEPA ; BLV 173.36.1), lequel désigne le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat comme moyen de communication électronique général. D'autres dispositifs prévus par des règlements spéciaux (par exemple en matière de fiscalité) sont réservés, pour tenir compte des particularités de certaines activités étatiques et du fait que des développements techniques seront encore nécessaires pour les inclure dans le portail.

Pour sa part, le Tribunal cantonal n'a pas encore entamé de démarches pour les procédures relevant de sa compétence, de sorte que la communication électronique dans le cadre de recours de droit administratifs de sa compétence reste en principe exclue. Dans un souci d'harmonisation de la réglementation, il souhaite en effet attendre l'adoption de la LPCJ au niveau fédéral. Dès l'adoption de la LPCJ, le Tribunal cantonal sera en mesure de mettre en place les changements législatifs nécessaires, tout en veillant lui aussi au respect de la sphère privée et de la protection des données. La préposée à la protection des données pourrait donc être sollicitée dans ce cadre. En conclusion, les bases légales cantonales en vigueur depuis bientôt deux ans permettent la mise en place de numérisation des procédures, processus et données de la justice et des services du Canton de Vaud dans le domaine de sa compétence (id est la procédure administrative cantonale), tout en garantissant le respect des principes de la protection de la sphère privée et de la protection des données des personnes morales et physiques. Au niveau fédéral, où se situe une grande partie des enjeux, le Conseil fédéral a pris acte, lors de sa séance du 29 juin 2022, des résultats de la consultation concernant la LPCJ, dont l'entrée en vigueur est prévue en 2025. Cette entrée en vigueur permettra au Tribunal cantonal de mettre en œuvre les modifications légales permettant la communication numérique dans le cadre des procédures judiciaires de manière coordonnées avec les dispositions fédérales, lesquelles prennent soin également, de protéger la sphère privée et les données personnelles.

2. Dans la négative à la question 1, le Conseil d'Etat prévoit-il l'établissement d'une base législative pour accompagner la numérisation des procédures, processus et données de la Justice et des Services du Canton de Vaud ?

Le Conseil d'Etat dispose des bases légales nécessaires au niveau cantonal. Les bases légales fédérales seront prochainement adoptées. Voir le développement sous chiffre 1 ci-dessus.

3. Dans l'affirmative à la question 1, le Conseil d'Etat estime-t-il le dispositif législatif cantonal actuel apte à pouvoir absorber les développements numériques en cours tant à l'échelon cantonal qu'à l'échelon fédéral comme le programme « Justitia 4.0 » ?

Le dispositif légal prévu par la LCyber et par l'article 27a LPA-VD, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2020, a été conçu et pensé de manière à pouvoir s'adapter tant aux évolutions techniques qu'au futur dispositif fédéral.

Sur le plan technique, une coordination entre les différentes collectivités publiques est assurée par la Conférence suisse sur l'informatique. Le Conseil d'Etat suit avec attention les travaux menés dans le cadre de la Stratégie suisse pour s'assurer de la pleine compatibilité et intégration du dispositif cantonal dans la cyberadministration suisse. La Direction générale du numérique et des systèmes d'information de l'Etat de Vaud (DGNSI) participe d'ailleurs activement aux travaux menés par la Conférence suisse sur l'informatique.

Sur le plan légal, la LCyber, tout en posant les bases d'organisation de la cyberadministration, assure au dispositif la souplesse nécessaire permettant de l'ajuster aux développements que connaîtra la cyberadministration sur le plan fédéral ces prochaines années, notamment en matière d'identité électronique, ainsi qu'aux évolutions techniques. Le Conseil d'Etat peut ainsi fixer par voie réglementaire, d'une part, les conditions que devront remplir les personnes physiques pour obtenir un moyen d'identification électronique délivré par l'Etat (art. 8) et d'autre part, la procédure et les conditions qui permettront aux titulaires d'un moyen d'identification électronique et à une entreprise d'accéder au portail sécurisé (article 11 al. 2). Par ailleurs, le département en charge des systèmes d'information dispose des compétences pour exécuter la loi et notamment établir, délivrer et gérer et désactiver les moyens d'identification électronique (article 4 al. 1), avec la possibilité de confier l'exécution de ses tâches au service en charge des systèmes d'information (article 4 al. 2). Le Conseil d'Etat peut associer d'autres services et autorités cantonales à la réalisation de la procédure de délivrance d'un moyen électronique (article 4 al. 3) ou de l'accès au portail. Cette dernière base légale permet au Conseil d'Etat de confier à des entités administratives, comme le service des automobiles et de la navigation ou les préfetures, ou à d'autres autorités cantonales, un rôle clé dans la procédure de délivrance de moyens d'identité électronique et d'accès au portail sécurisé.

La LPA-VD, pour sa part, permet au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal de définir les moyens de communication électronique reconnus en procédure administrative. Le cas échéant, ils pourront donc adapter le dispositif aux décisions qui seront prises sur le plan fédéral.

4. De manière plus générale, quelles sont les éventuelles lacunes et faiblesses juridiques actuellement identifiées par le Conseil d'Etat en matière de numérisation des procédures, processus et données ?

Le Tribunal cantonal, consulté dans le cadre de la préparation de la réponse à la présente interpellation, relève des lacunes dans les dispositions légales de droit fédéral en matière de communication des actes de procédure et de notification des décisions par voie électronique.

Le cadre légal est, pour l'heure, circonscrit par les articles 130 et 139 du Code de procédure civile (CPC ; RS 272) et articles 86 et 110 al. 2 Code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0), qui renvoient à la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la signature électronique (SCSE ; RS 943.03), elle-même complétée par différentes ordonnances fédérales sur la signature électronique (RS 943.032 et 943.032.1) et sur la communication électronique (RS 172.021.2, RS 272.1, RS 272.11, RS 281.112.1).

La transmission des actes par voie électronique dans les procédures civiles, pénales et administratives fédérales peut aujourd'hui seulement se faire par l'utilisation de deux plateformes de messageries sécurisées reconnues par la Confédération (« PrivaSphere Secure Messaging » et « IncaMail »).

L'entrée en vigueur de la LPCJ, prévue en 2025, va impliquer l'abandon de l'utilisation de ces plateformes de messageries sécurisées et la nécessité d'utiliser un portail numérique pour la communication et la transmission d'actes judiciaires. Pour ce faire, des ordonnances d'exécution de la LPCJ devront être édictées, ce qui aura pour conséquence la révision de l'ensemble du système actuel fédéral prescrit par la SCSE et les ordonnances relatives à la signature et la communication électroniques.

5. Quelles seront les corrections que le Conseil d'Etat apportera à ces lacunes et faiblesses, et à quelle échéance ?

La correction de ces lacunes et faiblesses est du ressort de la Confédération et non du Conseil d'Etat, sous réserve de difficultés qui apparaîtraient dans l'application de la législation de procédure administrative cantonale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Une fois le cadre fédéral révisé (cf. réponse à la question précédente), il conviendra de procéder à la modification du dispositif législatif cantonal afin de les faire concorder.

A noter pour conclure que la LCyber prévoit que le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil un rapport d'évaluation concernant la mise en œuvre de la loi dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur (01.12.2020). Le Grand Conseil sera ainsi dûment informé de l'évolution de la cyberadministration dans le canton de Vaud. Le rapport d'évaluation sera accompagné d'un projet de décret amenant des mesures dans le cas où les objectifs de la loi tels que définis dans le présent exposé des motifs ne seraient pas atteints (article 18 LCyber).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 novembre 2022.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

A. Buffat