



Rapport

Date de la séance du CE : 14 août 2024
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2023.STA.1929
Classification : Non classifié

Arrêté du Grand Conseil relatif à l'adhésion à la Convention entre les cantons et la Confédération sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Genèse.....	2
2.2	Nécessité.....	3
2.2.1	Base légale formelle.....	3
2.2.2	Positionnement par rapport à TIP Suisse et Justitia.Swiss	3
3.	Arrêté d'adhésion.....	4
4.	Mise en œuvre, évaluation	4
5.	Commentaire des dispositions de l'arrêté d'adhésion et de la convention intercantonale	4
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
7.	Répercussions financières	6
8.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
9.	Répercussions sur les communes	7
10.	Répercussions sur l'économie	7
11.	Proposition	7

1. Synthèse

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a mis sur pied en 2016 le programme d'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (HIJP) pour répondre à la nécessité croissante d'intensifier la coordination et le travail en réseau à l'échelon intercantonal dans ce domaine.

Le programme HIJP est désormais établi et reconnu par la Confédération et les cantons. Son importance et par conséquent la charge de travail qu'il représente ont augmenté au cours des dernières années. Les bases du programme HIJP ont besoin d'être adaptées pour conserver la flexibilité voulue pour faire face à de nouvelles tâches et aborder de nouveaux projets. La convention entre les cantons et la Confédération sur l'harmonisation de l'informatique dans la

justice pénale (CHIJP) institue une corporation de droit public appelée HIJP Suisse. Elle définit la capacité d'action et l'autonomie de cette corporation pour l'avenir et garantit une gouvernance moderne.

La CHIJP régit la coopération entre les cantons et les organes de la Confédération concernés pour faire avancer la transformation numérique. Elle porte en particulier sur les échanges de données et de documents entre les acteurs de la justice pénale, le développement et la gestion des standards informatiques applicables ainsi que le conseil et l'assistance aux cantons sur les questions de numérisation. La CHIJP a donc pour but d'apporter aux autorités un soutien direct dans l'accomplissement de leurs tâches dans les domaines du ministère public et de l'exécution judiciaire. Elle couvre en outre les interfaces avec la police et les tribunaux grâce aux services conjoints TIP Suisse et Justitia 4.0 (bientôt Justitia.Swiss).

Au sein du canton, HIJP constitue un outil important, en particulier pour la justice, pour une transformation numérique ciblée et efficace.

2. Contexte

HIJP est le centre de compétences pour la transformation numérique dans la justice pénale. Il existe déjà un programme HIJP (voir ch. 2.1 Genèse ci-après). Ainsi, la convention ne crée pas une organisation de toutes pièces, mais elle développe l'organisation existante. La principale nouveauté est la constitution de la corporation de droit public « HIJP Suisse ».

La CHIJP s'inspire fortement de la convention relative à la corporation de droit public Technique et informatique policières Suisse (TIP Suisse), à laquelle le canton de Berne a déjà adhéré (arrêté du Grand Conseil du 8 septembre 2020).

En outre, une coordination étroite avec Justitia.Swiss, qui devrait être instituée formellement courant 2025 ou plus tard, a été recherchée tout au long de l'élaboration de la CHIJP.

2.1 Genèse

La CCDJP a mis sur pied le programme HIJP en 2016¹ pour répondre à la nécessité d'intensifier la coordination et le travail en réseau à l'échelon intercantonal dans le domaine de la justice pénale (police, ministères publics, tribunaux pénaux et exécution judiciaire). L'idée sous-jacente était d'harmoniser l'existant et de réaliser ensemble des nouveautés. Le programme avait pour but principal de mettre en place une chaîne opérationnelle continue reliant la police à l'exécution des peines et des mesures en passant par les ministères publics et les tribunaux. Sur la base d'une vision formulée en 2017, le programme HIJP a été développé en vue de devenir un centre de compétences pour la transformation numérique. La CHIJP découle de cette évolution, dont la réalisation a démarré en 2022. En tant que centre de compétences pour la transformation numérique, HIJP a plusieurs axes de travail :

- développer continuellement les standards informatiques ;
- assurer la circulation des données et des documents entre les acteurs de la chaîne de justice pénale ;
- fournir des prestations de conseil et d'assistance (services de base) ;
- développer et soutenir les alliances ;
- prendre position au niveau suisse et défendre les intérêts communs.

¹ Pour en savoir plus : <https://www.his-programm.ch/fr/>.

2.2 Nécessité

Les bases du programme HIJP ont besoin d'être adaptées si l'on veut conserver la flexibilité voulue pour faire face à de nouvelles tâches et aborder de nouveaux projets, notamment en mandant des spécialistes externes. La convention institue une corporation de droit public appelée « HIJP Suisse » et dotée de la personnalité juridique, afin de garantir la capacité d'action et l'autonomie de HIJP. La personnalité juridique de la nouvelle corporation de droit public simplifiera notamment les achats conjoints.

2.2.1 Base légale formelle

En vertu de l'article 48, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Les conventions intercantionales sont des conventions de droit public que concluent deux cantons ou plus sur un objet de leur ressort. Elles peuvent donc porter sur toutes les questions relevant de la compétence des cantons. Dans la mesure où la présente convention contient des éléments normatifs, elle relève de la compétence du Grand Conseil (cf. art. 69, al. 4 et art. 74, al. 1 et 2, lit. *b* en lien avec l'art. 88, al. 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC ; RSB 101.1]).

2.2.2 Positionnement par rapport à TIP Suisse et Justitia.Swiss

Plusieurs corporations de droit public ont été instituées, sont en projet ou sont en voie de constitution pour fournir des prestations informatiques dans le domaine de justice et police. Leurs organismes responsables sont la Confédération et les cantons.

1. Organisation	2. TIP Suisse	3. HIJP Suisse	4. Justitia.Swiss
5. Forme juridique	6. Corporation de droit public existante	7. <i>Institution par la CHIJP</i>	8. <i>Constitution d'une corporation de droit public en cours</i>
9. Objet	10. Fourniture de prestations pour les polices suisses dans les domaines de la technique et de l'informatique policières 11.	12. Centre de compétences pour la transformation numérique dans la justice pénale	13. Société d'exploitation d'une plateforme de communication sécurisée pour les échanges juridiques sous forme électronique
14. Exemples d'activité	• Détermination des besoins et achat de moyens d'intervention • Développement d'applications et de services	• Développement et gestion de standards informatiques pour les échanges de données et de documents • Soutien aux parties (gestion des	• Constitution, exploitation et développement de la plateforme

	informatiques spécifiques	connaissances, conseils en transformation numérique)	
--	------------------------------	---	--

Justitia.Swiss constitue un projet de numérisation spécialisé de très grande ampleur et particulièrement complexe, ce qui explique l'organisation exceptionnelle qui l'entoure : il concernera plus de 13 000 employées et employés des tribunaux et ministères publics à tous les niveaux du système fédéral ainsi qu'environ 14 000 avocates et avocats et leur personnel.

3. Arrêté d'adhésion

L'adhésion à des accords intercantonaux se fait par voie d'arrêté ou, exceptionnellement, de loi : c'est le cas lorsque l'adhésion exige une réglementation complémentaire dans le droit cantonal, au niveau de la loi, ou une révision législative.

L'adhésion à la CHIJP ne nécessite pas d'adaptations du droit cantonal. Le Conseil-exécutif renonce en particulier à désigner une représentation des autorités judiciaires au sein de l'assemblée de la corporation (cf. art. 7, al. 2, lit. a, 2^e phr. CHIJP). Le canton de Berne sera donc représenté ordinairement par le membre compétent ou les membres compétents du gouvernement (cf. art. 90, al. 1, lit. a ConstC). Un arrêté du Grand Conseil est donc suffisant pour l'adhésion à la CHIJP.

4. Mise en œuvre, évaluation

La convention sera mise en œuvre par la corporation de droit public HIJP Suisse une fois qu'elle aura été constituée. Son exécution sera contrôlée par les gouvernements cantonaux, représentés par leur Direction spécialisée.

5. Commentaire des dispositions de l'arrêté d'adhésion et de la convention intercantonale

L'adhésion du canton de Berne à la CHIJP s'accompagne de la délégation habituelle de compétences au Conseil-exécutif, notamment la compétence d'approuver des modifications mineures et de dénoncer la convention.

La CHIJP régit la coopération entre les cantons qui en sont parties et les services fédéraux concernés dans le domaine de l'informatique dans la justice pénale. Dans ses dispositions générales, elle énonce son objet (art. 1) ainsi que les principes de la coopération (art. 2).

La CHIJP définit la corporation HIJP Suisse au moyen des éléments suivants :

- forme juridique et but (art. 3) ;
- bénéficiaires de services (art. 4) ;
- organes (art. 5) et rapports entre les organes (art. 6) ;
- tâches et membres des différents organes : l'Assemblée est désignée concrètement comme l'organe suprême de HIJP Suisse (art. 7), le Comité comme son organe directeur stratégique (art. 8), la Direction comme l'organe chargé de mettre en œuvre les décisions des organes supérieurs et d'accomplir toutes les activités qui ne sont pas

attribuées à un autre organe (art. 9) ; un organe de révision est également prévu (art. 10) ;

- groupes de pilotage de projet, groupes techniques et groupes de travail pour l'accompagnement de certains services (art. 11) ;
- droits de vote (art. 12) et modalités de la prise de décision au sein de l'Assemblée et du Comité (art. 13) ;
- élections (art. 14) et procédure de prise de décision (art. 15) ;
- édicition et contenu d'un règlement de gestion et d'un règlement financier (art. 16) ;
- en termes généraux, pouvoir de signature et inscription au Registre du commerce (art. 17).

En outre, la CHIJP définit les tâches de gestion stratégique, en particulier en ce qui concerne la détermination du besoin de légiférer (art. 18). La convention ne contient pas de délégation de compétences législatives, lesquelles restent du ressort des cantons (cf. art. 18, al. 2 et art. 31, al. 2).

La CHIJP définit comment les bénéficiaires ayant le statut de partie (art. 19) et les bénéficiaires n'ayant pas le statut de partie (art. 20) peuvent utiliser les services et comment doivent se dérouler le développement, le lancement et la mise à disposition de services (art. 21).

La section consacrée aux finances régit le budget et le plan financier (art. 22), les frais de HIJP Suisse (art. 23), le coût des services (art. 24), le bénéfice et la fortune de HIJP Suisse (art. 25) ainsi que la comptabilité et la présentation des comptes (art. 26).

Le droit applicable est défini à l'article 27 de la convention. Les dispositions finales (art. 28 à 38) régissent les aspects suivants :

- conclusion de la convention et conditions d'entrée en vigueur (art. 28) ;
- adhésion (art. 29) ;
- constitution de HIJP Suisse (art. 30) ;
- modification de la convention (art. 31) ;
- dénonciation de la convention (art. 32) ;
- dissolution de la convention (art. 33) ;
- dissolution de HIJP Suisse (art. 34) ;
- conséquences financières d'une dénonciation et de la dissolution de HIJP Suisse (art. 35) ;
- poursuite de l'utilisation des services après dénonciation de la convention (art. 36) ;
- effets sur la convention de la non-participation de la Confédération (art. 37) ;
- règlement des différends (art. 38).

Comme évoqué au chapitre 3, le Conseil-exécutif renonce à désigner une représentation des autorités judiciaires au sein de l'Assemblée (art. 7, al. 2, lit. a, 2^e phr.). Le canton de Berne sera donc représenté ordinairement par le membre compétent du gouvernement car c'est au Conseil-exécutif qu'il incombe de représenter le canton à l'extérieur (cf. art. 90, al. 1, lit. a ConstC).

Pour un commentaire détaillé des dispositions de la convention, on se reportera au rapport explicatif accompagnant la présente affaire.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le programme gouvernemental de législature 2023-2026 montre comment le canton de Berne entend se développer à court, moyen et long terme. Dans ce contexte, la transformation numérique fait partie des objectifs stratégiques définis par le Conseil-exécutif : « Le canton de Berne exploite la transformation numérique pour fournir des services de haute qualité efficaces et efficaces » (axe de développement, objectif 2). Cet axe de développement s'applique aussi à la coopération intercantonale et le présent projet contribue indubitablement à rationaliser et à moderniser l'action de l'administration dans la chaîne opérationnelle de la justice pénale.

7. Répercussions financières

Les structures de HIJP Suisse sont financées conjointement par la Confédération et par tous les cantons parties à la convention. En soi, l'adhésion à la CHIJP n'engendre pas de coûts supplémentaires pour les cantons par rapport au statu quo, pour autant que tous les cantons qui participent actuellement au programme HIJP et la Confédération ratifient la convention. Le canton de Berne versait déjà des fonds au programme avant d'adhérer à la convention et il continuera de le faire après. Cet engagement financier n'est pas en rapport direct avec l'arrêté d'adhésion à la CHIJP, mais il est évoqué ici par souci d'exhaustivité.

Le budget 2025 et la planification financière 2026-2028 prévoient les contributions de base suivantes pour l'ensemble du programme HIJP (*Budget 2025 et planification financière*, état au 19 février 2024) :

1. 2025	2. 2026	3. 2027	4. 2028
5. 2 573 368 CHF	6. 2 546 812 CHF	7. 2 606 812 CHF	8. 2 471 812 CHF

La contribution de base au programme HIJP est prise en charge à hauteur de 20 % par la Confédération et à hauteur de 80 % par les cantons. Les cantons se répartissent leur part en fonction de leur population. Selon la clé de répartition actuelle (prévision de la quote-part de financement 2025), le canton de Berne prend en charge 11,93 % de la part des cantons. Au sein du canton, les coûts sont répartis en fonction du degré d'implication : une moitié est prise en charge par la Justice (JUS) et l'autre par la Direction de la sécurité (DSE).

Le montant budgété pour la contribution au programme dépend en grande partie des coûts fixes des salaires ainsi que des dépenses pour les services de base. Le volume des projets influence également les effectifs. Le budget des prochaines années est basé sur l'hypothèse d'une croissance modérée de HIJP Suisse.

La contribution du canton de Berne au budget du programme HIJP s'élevait à 84 515 francs en 2023, à 191 707 francs en 2022, à 121 303 francs en 2021 et à 67 340 francs en 2020. Pour 2025, le canton de Berne aura vraisemblablement une contribution de CHF 245 547 à verser (*Programme HIJP prévision calculations quote-part de financement 2025*, état au 19 février 2024).

Les coûts des différents projets, par exemple le dossier électronique dans l'exécution des peines, sont établis et facturés séparément. Les autorisations de dépenses requises pour la contribution de base et pour les projets sont soumises pour approbation à l'organe cantonal

détenant la compétence financière. Pour des projets spécifiques, les coûts sont répartis au sein du canton en fonction de l'implication².

Les futurs services qui seront lancés dans le cadre de HIJP Suisse ne seront pas gratuits. Mais les cantons et les services fédéraux restent libres de les utiliser ou non. L'adhésion à la convention n'a donc pas de répercussions financières directes, que ce soit en raison de l'adhésion elle-même ou pour pouvoir utiliser des services. La décision de participer à un projet revient au final à l'organe cantonal détenant la compétence décisionnelle et financière.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La convention dispose que les questions juridiques relatives à la protection des données, à la transparence de l'administration, à la protection de l'information, aux marchés publics, aux rapports de travail et à la responsabilité sont en principe régies par le droit cantonal bernois. Il est possible que cela engendre une charge administrative pour les autorités bernoises, qui pourraient être amenées à apporter leur concours pour clarifier des questions juridiques. Mais il y a tout lieu de penser que les demandes de ce type seront très limitées et, en théorie, il est possible de les refuser. Par conséquent, la convention peut être mise en œuvre avec les ressources existantes.

9. Répercussions sur les communes

L'adhésion à la CHIJP n'a pas de répercussion sur les communes.

10. Répercussions sur l'économie

L'évaluation effectuée sur la base de la liste de contrôle pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a pas de répercussions notables sur les charges administratives ou financières des entreprises ni sur l'économie dans son ensemble.

11. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prononcer par voie d'arrêté l'adhésion du canton de Berne à la convention entre les cantons et la Confédération sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP).

Annexes à l'affaire du Grand Conseil n° 2023.STA.1929

- CHIJP du 23 novembre 2023
- Rapport explicatif relatif à la CHIJP
- Courrier de la CCDJP du 7 décembre 2023

² Exemples de répartition des coûts au sein du canton pour des projets HIJP : projet Sicap (50 % JUS, 50 % DSE), Justitia 4.0 (100 % JUS), projet Système d'information dans l'exécution des peines (100 % DSE) et projet eDossier d'exécution des peines (100 % DSE)