PROJEKT Justitia 4.0

Note du 15.09.2025
De [redacted] COPRO
Destinataires : COPRO et COPIL Justitia 4.0 / Direction de l'OFJ
Sujet : calendrier de l'entrée en vigueur de la LPCJ

Le 5 septembre 2025, M. Michel Besson, Projets législatifs II à l'office fédéral de la justice (OFJ) a annoncé lors de l'événement annuel *Justitia concrètement* que l'entrée en vigueur complète de la loi fédérale sur les plateforme de communication dans le domaine judiciaire, du 20 décembre 2024 (LPCJ) interviendrait vraisemblablement le 1er janvier 2028 (scenario réaliste) plutôt que le 1er janvier 2027 (scenario optimiste).

Le scenario dit optimiste paraissait peu opportun ou praticable pour les motifs qui suivent :

- les autorités judiciaires fédérales et cantonales devront être prêtes "techniquement" avant l'entrée en vigueur complète de la loi, ce qui ne serait pas encore le cas (cf. *infra* n. 1);
- les cantons et la Confédération devront avoir adhéré à la convention justitia.swiss et constitué la corporation de droit public avant l'entrée en vigueur complète de la LPCJ, ce qui paraîtrait difficile à faire avant fin 2026 (cf. *infra* n. 2);
- le Conseil fédéral devra avoir adopté l'ordonnance d'application de la loi et fixé l'entrée en vigueur (cf. *infra* n. 3);
- la Confédération devra disposer d'une plateforme de communication électronique pour ses procédures administratives non contentieuses à l'entrée en vigueur complète de la loi (cf. *infra* n. 4).

La présente note revient ci-dessous sur chacun de ces quatre thèmes, étant d'emblée précisé que le problème le plus sérieux paraît concrètement être le quatrième.

1. Préparation technique des autorités judiciaires fédérales et cantonales

L'entrée en vigueur complète de la LPCJ n'aura qu'un impact très limité sur les divers acteurs des procédures judiciaires :

- dans les procédures judiciaires régies par le code de procédure civile (CPC) et par le code de procédure pénale (CPP), les avocates et avocats, les mandataires professionnellement qualifiés, les autorités administratives et les parties agissant en personne **auront la possibilité** (mais aucune obligation) de communiquer aux autorités judiciaires leurs écritures, pièces ou courriers sous forme électronique;

- dans ces mêmes procédures, les autorités judiciaires **devront être en mesure de recevoir** les communications électroniques qui leur seraient adressées par la plateforme. Elles n'auront pour leur part aucune obligation de tenir le dossier sous forme numérique ni de communiquer sous forme électronique.

Ainsi, dans les procédures soumises aux CPC et CPP, le seul et vrai changement intervenant à l'entrée en vigueur complète de la loi sera le remplacement des modes actuels de communication électronique dans le domaine judiciaire (IncaMail ou PrivaSphere) par la plateforme justitia.swiss. La préparation des autorités judiciaires à ce changement ne sera pas de nature technique mais organisationnelle (création d'un compte sur la plateforme justitia.swiss pour les autorités judiciaires et démonstration au personnel des greffes des modalités de réception des communications entrantes depuis cette plateforme). Les autorités judiciaires auront ensuite un délai transitoire de cinq ans, particulièrement long, pour se préparer au passage au dossier judiciaire électronique obligatoire. La Confédération et les cantons fixeront cette date à leur demande, en concertation avec elles. Ils pourront le faire de manière différenciée pour les procédures soumises au code de procédure civile, au code de procédure pénale et aux lois (fédérale ou cantonales) de procédure administrative.

Les autorités judiciaires ont ainsi largement le temps de se préparer à la première étape (entrée en vigueur de la LPCJ) d'ici le 1er janvier 2027, d'autant plus qu'elles bénéficient pour ce faire de l'accompagnement du projet Justitia 4.0.

2. Création de la corporation de droit public justitia.swiss

Si l'on en croit le support de présentation utilisé le 5 septembre 2025 par le représentant de l'office fédéral de la justice lors de l'événement *Justitia concrètement*, l'office est d'avis que la corporation de droit public justitia.swiss devra impérativement avoir été constituée au milieu de l'année 2026 si l'on vise une entrée en vigueur complète de la LPCJ en janvier 2027.

A ce stade, à défaut de disposer de l'argumentation de l'office fédéral de la justice, l'équipe de projet Justitia 4.0 retient pour sa part que la constitution de la corporation de droit public doit intervenir au plus tard à l'entrée en vigueur complète de la LPCJ.

La procédure d'adhésion à la convention justitia.swiss, en prévision de la fondation de la corporation de droit pubic, a débuté en mai 2025. Si l'on en croit la récente procédure similaire conduite pour la corporation de droit public HIJP, la procédure d'adhésion des cantons devrait prendre environ 15 mois et l'assemblée constitutive de la corporation devrait pouvoir intervenir en 2026 encore, vraisemblablement au terme de l'été.

Les organes de pilotage souhaiteraient disposer d'une argumentation écrite de l'office fédéral de la justice sur cette question.

3. Adoption de l'ordonnance d'application de la LPCJ

La coprésidence du comité de projet de Justitia 4.0 regrette l'interruption des travaux d'élaboration de l'ordonnance intervenue pendant plusieurs mois. L'office avait constitué il y a bientôt un an un groupe d'accompagnement, composé notamment de représentants de Justitia 4.0, de tribunaux et de ministères publics. Deux séances ont eu lieu jusqu'à ce que les travaux soient interrompus pendant plusieurs mois. La coprésidence du comité de projet regrette aussi le peu d'informations fournies à Justitia 4.0 et aux membres du groupe d'accompagnement sur les motifs de la suspension des travaux.

L'office fédéral de la justice vient de réunir à nouveau le groupe d'accompagnement. Une première séance a eu lieu le 9 septembre 2025. Une prochaine séance aura lieu le 12 octobre 2025.

Les représentants de Justitia 4.0 ont pris connaissance du nouveau calendrier prévisionnel portant sur l'élaboration de l'ordonnance, la consultation et l'adoption du texte par le Conseil fédéral. Il constate que ce calendrier est largement plus étalé que le précédent. Il prend non seulement et inévitablement en compte le temps perdu ces six derniers mois. Il est en outre beaucoup plus généreux dans le temps laissé à disposition pour les consultations internes à l'administration fédérale (beaucoup moins concernée que les autorités judiciaires cantonales et fédérales), pour la consultation externe et pour la finalisation du texte avant adoption.

La coprésidence du comité de projet Justitia 4.0 sollicite que tout soit mis en œuvre pour que la consultation externe puisse être lancée fin 2025 (plutôt qu'au premier trimestre 2026) et que le nouveau calendrier de l'office puisse être resserré, avec une adoption de l'ordonnance par le Conseil fédéral à la fin du premier semestre 2026.

4. Plateforme de communication électronique pour les procédures administratives non contentieuses de la Confédération

4.1. Le problème

La LPCJ vise la transition numérique de la justice en Suisse. Elle n'a pas pour objectif la dématérialisation de l'ensemble de l'activité étatique dans notre pays. Les procédures administratives non contentieuses des cantons ne sont ainsi pas visées par la loi.
Justitia 4.0 est un projet porté par la Conférence des chefs de département de justice et police et par la Conférence de la justice pour mettre en œuvre la transition numérique de la justice ou, mieux dit, pour faire en commun ce qui peut l'être dans ce domaine. Les cantons et la Confédération doivent par ailleurs conduire des projets internes spécifiques pour se préparer (adaptation de leur système d'information, adaptation des salles d'audience et postes de travail, adaptation de la législation ou de la réglementation cantonale, etc.). La Confédération est pleinement partie du projet depuis le début, le Tribunal fédéral et le Ministère public de la Confédération étant représentés dans les comités de projet et de pilotage.

Nonobstant ce qui précède, l'office fédéral de la justice a intégré dans la LPCJ des dispositions sur la communication électronique et le dossier électronique dans les procédures administratives fédérales non contentieuses. A teneur du nouvel article 6a al. 1 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), les dispositions de la LPCJ s'appliquent aux procédures régies par ladite loi.

Il en ressort que la Confédération doit disposer d'une plateforme similaire à la plateforme jusititia.swiss. Pour les procédures judiciaires, devant le Tribunal administratif fédéral (et le Tribunal fédéral), c'est la plateforme justitia.swiss qui sera utilisée (art. 6a al. 3 let. a PA). Dans les autres procédures régies par la PA, soit les procédures non contentieuses, c'est une autre plateforme mise à disposition par une unité de l'administration fédérale, qui doit être utilisée (art. 6a al. 2 et al. 3 let. b).

Il apparaît que l'administration fédérale ne dispose pas à ce jour de plateforme pour les procédures administratives fédérales non contentieuses. Aucun projet n'a par ailleurs été lancé pour développer une telle plateforme. Selon la présentation faite le 5 septembre 2025 lors de l'événement *Justitia concrètement*, l'office fédéral de la justice considère que l'entrée en vigueur complète de la LPCJ est impossible avant la mise à disposition d'une telle plateforme.

4.2. Un projet hors périmètre de Justitia 4.0

La création d'une plateforme de communication et de consultation électronique pour les procédures administratives fédérales non contentieuses est sans lien avec la transition numérique de la justice. Elle ne fait pas partie du périmètre de Justitia 4.0. L'article 6a al. 2 PA prévoit d'ailleurs expressément qu'il appartient à une unité de l'administration fédérale de mettre à disposition une telle plateforme.

Pour mémoire, on rappellera qu'en 2017 ou 2018, les représentants de la Confédération avaient expressément rejeté l'idée de recourir à la même plateforme que les autorités judiciaires. Ils avaient expliqué que la Confédération conduisait ses réflexions internes pour ses services et offices.

Les organes de pilotage de Justitia 4.0 avaient à l'époque adhéré à cette vision pour plusieurs motifs, dont les deux suivants :

- la séparation des pouvoirs, dès lors que les citoyennes et citoyens ou les entreprises de ce pays doivent pouvoir distinguer sans ambiguïté le passage d'une procédure non contentieuse à une procédure contentieuse. On imaginerait en effet mal que l'administration fiscale cantonale partage ses guichets avec l'autorité judiciaire compétente pour statuer sur les recours formés contre les bordereaux fiscaux et les autres décisions de l'administration;

- la cohérence : la loi fédérale ne vise pas les procédures administratives non contentieuses des cantons et le projet n'a jamais eu pour but de créer une plateforme unique de communication

avec les autorités administratives ou judiciaires des cantons et de la Confédération (comme une poste électronique étatique suisse). Il aurait donc été peu compréhensible pour le public que justitia.swiss soit imposée pour la communication électronique dans une partie des procédures administratives non contentieuses (celles de la Confédération) mais pas dans toutes (exclusion des procédures cantonales).

Il apparaît aujourd'hui que la Confédération craint de ne pas disposer de plateforme de communication électronique en temps utile pour ses procédures administratives non contentieuses.
La coprésidence du comité de projet de Justitia 4.0 relève à cet égard à cet égard ce qui suit :

- le report d'une année de l'entrée en vigueur de la LPCJ en 2028 (au lieu de 2027) nécessiterait le maintien de l'équipe de projet de Justitia 4.0 tout une année de plus pour des raisons étrangères au projet lui-même, avec un coût important pour les cantons (à travers la CCDJP et la Conférence de la justice), le Tribunal fédéral et le Ministère public de la Confédération;

- il entraînerait en outre maintien et le financement, une année de plus, de toutes les équipes de projet cantonales.

Les soussignés rappellent que l'office fédéral de la justice délègue un représentant aux séances des comités de projet et de pilotage de Justitia 4.0 depuis le lancement du projet. Il paraît inconcevable que l'administration fédérale prenne conscience en 2025 de ce problème et qu'elle retarde l'ensemble d'un projet qui concerne quasiment exclusivement les autorités judiciaires.

4.3. Quelle marge dans la fixation de l'entrée en vigueur de la LPCJ ?

L'équipe de projet Justitia 4.0 ne dispose pas d'une argumentation écrite de l'office fédéral de la justice sur cette question. Elle croit comprendre que l'office se fonde sur l'alinéa 3 de la disposition finale introduire dans la PA par la LPCJ, qui prévoit que "les art. 6b et 47a s'appliquent à partir de la date fixée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 37, al. 4, LPCJ".

L'équipe de projet Justitia 4.0 estime pour sa part, avant analyse détaillée, que le Conseil fédéral dispose, à teneur de la LPCJ, d'une marge de manœuvre lui permettant de fixer des dates distinctes pour a) la possibilité d'utiliser la plateforme justitia.swiss pour les procédures administratives judiciaires devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral, b) la possibilité d'utiliser la plateforme pour les autres procédures de recours régies par la procédure aministrative fédérale, c) le passage au dossier électronique obligatoire devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral pour ce qui concerne les procédures administratives fédérales, d) le passage au dossier électronique obligatoire pour les autres procédures administratives fédérales contentieuses et e) le passage au dossier électronique obligatoire pour les procédures administratives fédérales non contentieuses. Il est dans tous les cas impératif d'étudier soigneusement cette possibilité avant de conclure que l'entrée en vigueur de la LPCJ dépend des procédures administratives fédérales non judiciaires.

4.4. Assistance de Justitia 4.0 pour développer la plateforme prévue à l'art. 6a al. 2 PA

Le projet Justitia 4.0 est prêt à examiner une éventuelle demande de l'administration fédérale consistant à l'assister dans le développement d'une plateforme similaire à la plateforme justitia.swiss. Il appartient à l'administration fédérale de formuler une telle demande, de sorte que les organes de gouvernance du projet puissent se déterminer, examiner la portée possible de son assistance et en définir les modalités, y compris financières. Dans tous les cas, la plateforme justitia.swiss ne peut en aucun cas être utilisée elle-même pour les procédures administratives non contentieuses, qu'elles soient cantonales ou fédérales. Une autre plateforme, basée sur le même code informatique, peut en revanche être envisagée.

* * *

Au vu de ce qui précède, le projet Justitia 4.0 doit dialoguer avec l'administration fédérale pour trouver la moins mauvaise solution au problème. La meilleure solution consisterait à fixer des dates d'entrée en vigueur distinctes pour les procédures administratives fédérales non judiciaires, dans le but de ne pas retarder l'entrée en vigueur de la LPCJ pour les procédures judiciaires et faire démarrer le délai transitoire de cinq ans. Le projet Justitia 4.0 est en outre prêt à assister l'administration fédérale, si celle-ci le demande, à construire aussi rapidement que possible une plateforme de communication similaire à celle de Justitia 4.0. Il faudra, dans cette dernière hypothèse, examiner les modalités de financement de ce projet par l'administration fédérale.