PROJEKT
Justitia 4.0

Lausanne et Berne, le 29 septembre 2025

Monsieur Michael Schöll
Directeur de l'office fédéral de la justice

Par courriel : michael.schoell@bj.admin.ch

Avis juridique portant sur la date d'entrée en vigueur de la LPCJ pour les procédures judiciaires d'une part et pour les procédures fédérales administratives non contentieuses d'autre part

Monsieur le Directeur de l'Office fédéral de la justice,

Le présent courriel a pour objet l'examen de la question de savoir si, à l'aune des nouvelles dispositions légales topiques de la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ), l'entrée en vigueur de cette dernière peut être ordonnée pour les procédures fédérales judiciaires seulement, de manière indépendante, ou si elle doit nécessairement l'être de manière conjointe avec les procédures fédérales administratives non contentieuses. Autrement dit, il s'agit de savoir si la disponibilité d'une plateforme destinée aux procédures fédérales administratives non contentieuses est une *conditio sine qua non* à l'entrée en vigueur de la LPCJ.

Un collaborateur de l'Office fédéral de la justice (OJF) a en effet – en marge de l'événement *Justitia concrètement* – laissé entendre que la réponse juridique à cette question pourrait éventuellement être négative. En outre, lors du dernier Comité de pilotage (COPIL) de Justitia 4.0 vous avez exposé que la question devrait faire l'objet d'un examen juridique.

Historique, dispositions légales et question juridique

Lors de l'assemblée d'automne 2016 de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), les directrices et directeurs et le Président du Tribunal fédéral au nom de la Conférence de la justice ont demandé à Mme la Conseillère fédérale Sommaruga, alors cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), de créer une base légale fédérale afin de régler uniformément au sein de notre pays la communication dans le domaine judiciaire, la consultation en ligne des dossiers ainsi que la transition vers le dossier judiciaire entièrement électronique. Cette demande orale commune de la CCDJP et de la Conférence de la justice était appuyée par une lettre de la Fédération suisse des avocats (FSA).

L'OFJ a alors décidé de rédiger une loi spécifique – la LPCJ – réglant les conditions cadres (corporation de droit public, fonctionnalités de base des plateformes d'échange de documents, etc.) et d'introduire les obligations de communiquer par voie électronique et de tenir le dossier judiciaire sous forme électronique dans les lois de procédure concernées.

Dans ce contexte, l'OFJ a profité de l'instauration dans la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) de l'obligation de communiquer par voie électronique avec le Tribunal administratif fédéral (procédure administrative contentieuse sur le plan fédéral) pour introduire les dispositions nécessaires au passage à la communication électronique avec l'administration fédérale dans les procédures non contentieuses. Une plateforme séparée a été prévue pour les procédures fédérales administratives non contentieuses à l'art. 6a PA (cf. en particulier l'al. 2 et l'al. 3 let. b):

[1] Les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 2024 sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ), à l'exception de la section 2 sur les organes responsables des plateformes et de la section 7 sur la numérisation et le renvoi des documents physiques, sont applicables aux procédures régies par la présente loi, à moins que celle-ci n'en dispose autrement.

[2] Le Conseil fédéral charge une unité de l'administration fédérale centrale de mettre à disposition une plateforme de communication électronique pour les procédures régies par la présente loi.

[3] Les plateformes suivantes sont utilisées pour la transmission électronique de documents de procédure:

a. dans les procédures devant le Tribunal administratif fédéral: une plateforme au sens de la LPCJ;

b. dans toutes les autres procédures: la plateforme visée à l'al. 2.

[4] Les autorités peuvent, avec le consentement de la partie, utiliser un autre mode de transmission électronique que la plateforme visée à l'al. 2 si ce moyen est adéquat:

a. pour assurer l'identification de la partie ou de son représentant;

b. pour enregistrer avec précision le moment de la transmission et le moment de la notification, et

c. pour protéger le document de toute modification et de toute prise de connaissance par des personnes non autorisées jusqu'à sa notification.

Au moment de la consultation, le message du Conseil fédéral ne mentionnait pas de lien direct entre les plateformes pour la communication dans le domaine judiciaire et la plateforme administrative fédérale prévue dans la PA (FF 2023 679 *undique*). Il marquait au contraire nettement la distinction (FF 2023 679, ch. 4.2.1, 2ème paragraphe): " Le Conseil fédéral chargera en outre une unité de l'administration fédérale centrale d'exploiter une autre plateforme d'échange, étant donné que la plateforme centralisée sera destinée aux procédures judiciaires et non aux procédures administratives internes devant les autorités fédérales ".

La plateforme pour les procédures fédérales administratives non contentieuses devait initialement être mise à disposition par le Secrétariat d'État à l'économie, mais n'a, selon les informations reçues de l'OFJ, finalement pas été réalisée.

Le 19 septembre 2015, le Conseil fédéral a décidé de mettre en vigueur au 1er octobre 2025 les dispositions de la LPCJ relatives à la corporation de droit public et à la protection des données (art. 27).

L'entrée en vigueur complète de la LPCJ est prévue pour le 1er janvier 2027 au plus tôt (cf. votre missive du 19 septembre 2025).

A teneur de l'art. 37 LPCJ:

[1] Chaque canton fixe la date à partir de laquelle la plateforme au sens de la présente loi doit être utilisée. Il ne doit pas s'écouler plus de cinq ans entre l'entrée en vigueur des dernières dispositions de la loi et cette date; la date fixée doit néanmoins se situer au plus tôt un an après l'entrée en vigueur des dernières dispositions. Les utilisateurs peuvent déposer des requêtes au moyen de la plateforme dès l'entrée en vigueur des dernières dispositions.

[2] Chaque canton annonce la date au DFJP au moins trois mois au préalable. Celui-ci tient et publie une liste des dates annoncées par les cantons.

[3] Les dispositions du droit procédural portant sur la tenue des dossiers sous forme électronique et sur la communication électronique dans le domaine judiciaire s'appliquent aux procédures menées devant les autorités d'un canton donné à partir de la date annoncée. Les cantons peuvent fixer des dates différentes pour les procédures régies par le code de procédure civile et celles régies par le code de procédure pénale.

[4] Le Conseil fédéral fixe la date à partir de laquelle les dispositions du droit procédural portant sur la tenue des dossiers sous forme électronique et sur la communication électronique dans le domaine judiciaire s'appliquent aux procédures menées devant les autorités de la Confédération.

L'art. 38 LPCJ, intitulé Referendum et entrée en vigueur, prévoit que:

[1] La présente loi est sujette au référendum.

[2] Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Quant à la PA, l'al. 3 de ses dispositions finales du 20 décembre 2024 dispose au demeurant que:

[3] 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.

Sur la base essentiellement du texte des art. 37 al. 4 et art. 38 al. 2 LPCJ ainsi que de l'al. 3 des dispositions finales de la PA, l'OFJ se demande si par l'usage du singulier ("la date") on a voulu prévoir respectivement on a prévu qu'une seule et unique date d'entrée en vigueur pour le Tribunal fédéral, les autres tribunaux de la Confédération, le Ministère public de la Confédération et l'administration fédérale ou si des entrées en vigueur échelonnées demeurent possibles.

Analyse juridique

Analyse littérale/linguistique

D'une part, selon le Guide linguistique des lois et ordonnances de la Confédération (GLLOC) du 15 juillet 2025 édité par la Chancellerie fédérale (https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/langues/aides-redaction-et-traduction/guide-linguistique-des-lois-et-ordonnances-de-la-confederation--.html#-1658183743, rubrique Entrée en vigueur échelonnée, 1b), lorsque l'on entend prévoir une entrée en vigueur échelonnée, la formule suivante doit être utilisée: "Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur".

D'autre part, conformément au Guide pour l'élaboration de la législation fédérale édité par l'OFJ (Guide de la législation, https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gesetzgebungsleitfaden.pdf.download.pdf/gesetzgebungsleitfaden-f.pdf, 2025, ch. 1014), "Si le législateur donne la compétence au Conseil fédéral de fixer lui-même la date d'entrée en vigueur, une telle délégation contient également l'autorisation de mettre en vigueur l'acte législatif par étapes, et ce même si cette autorisation n'a pas été mentionnée expressément dans l'acte législatif".

Il sied de surcroît de souligner que l'art. 37 al. 1 se réfère, par trois fois, au moment auquel "les dernières dispositions de la loi" entrent en vigueur; force est donc de considérer que le texte de la loi n'exclut pas une entrée échelonnée des dispositions de la LPCJ, tant s'en faut, puisqu'il en prévoit expressément l'éventualité.

Aussi la formulation utilisée par les art. 37 al. 4, 38 al. 2 LPCJ et l'al. 3 des dispositions finales de la PA permet-elle une entrée en vigueur échelonnée des dispositions de la LPCJ et de la PA.

Une révision de ces dispositions avant leur entrée en vigueur ne nous semble donc aucunement requise.

Des considérations diverses tendent à confirmer la conclusion de cette analyse littérale/linguistique, respectivement à l'appuyer.

Considérations historiques

Les débats parlementaires (23.022, *undique*) et le message du Conseil fédéral (FF 2023 679, *undique*) n'apportent aucun élément de réponse à la question posée céans.

C'est le lieu de rappeler toutefois que les mandants du projet général Justitia 4.0 sont la CCDJP et la Conférence de la justice et le périmètre du programme a toujours été restreint aux autorités judiciaires; l'OFJ en est évidemment conscient, dans la mesure où il est représenté au Comité de projet et au COPIL du projet depuis le début. Le point du vue historique tend dès lors également vers une entrée en vigueur échelonnée.

Considérations systématiques, téléologiques et idéologiques

La LPCJ vise, comme son nom l'indique, à garantir une communication électronique simple et sûre dans le domaine judiciaire, exclusivement (cf. titre et art. 1). Elle a pour objectif la transformation numérique de la justice suisse et non pas la dématérialisation de l'ensemble de l'activité étatique de notre pays.

Dans ce contexte, on peut rappeler que l'Etat de droit est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs et que ce principe est notamment ancré à l'art. 191c de la Constitution fédérale suisse, qui garantit l'indépendance des autorités judiciaires.

Eu égard à ce qui précède, nous estimons qu'il serait – à tout le moins – inapproprié de soumettre l'entrée en vigueur d'une loi qui selon son titre et son but concerne exclusivement le pouvoir judiciaire à une condition qui relève de l'administration.

En effet, il n'y a ici aucune unité dans la matière qui justifierait que l'on prévoie une seule et unique date d'entrée en vigueur. Il convient de noter à cet égard que si on cherchait une instauration simultanée de l'obligation de communication électronique, il conviendrait alors logiquement de différer l'entrée en vigueur des modifications de la PA, puisque celles-ci ne prévoient pas un délai transitoire de 5 ans comme la LPCJ.

Nous nous permettons encore une réflexion *a contrario*: il nous semble patent que si l'intention avait été de prévoir une unique date d'entrée en vigueur pour toutes les autorités judiciaires et administratives de la Confédération, l'OFJ, en éminent spécialiste de la législation qu'il est, aurait prévu un changement majeur de la LPCJ et explicitement attiré l'attention du projet Justitia 4.0 sur ses conséquences. A ce propos, nous nous demandons sérieusement si les modifications de la PA proposées n'auraient pas leur place dans une loi propre, au regard du processus législatif mené à terme dans le domaine judiciaire (la LPCJ) si on suit un certain parallélisme; mais cette problématique ressort évidemment pleinement du domaine de compétences de votre office.

Considérations financières, politiques et pragmatiques

Il va de soi qu'un report de l'entrée en vigueur de la LPCJ entraînerait des conséquences financières très importantes. Pour le Tribunal fédéral, le coût supplémentaire devrait être de l'ordre de 4 millions de francs par année. Les cantons devraient également assumer des coûts supplémentaires conséquents en cas de prolongation du projet, surtout les plus avancés (ce qui nous apparaît quelque peu inique). A notre sens, le risque politique que vous prendriez en imposant un tel report serait énorme. La tendance est partout à l'épargne. Un report de l'entrée en vigueur de la LPCJ et ses conséquences financières seraient à notre sens guère justifiables devant le Parlement fédéral ou les parlements cantonaux, ce d'autant plus qu'ils ne nous apparaissent pas explicables d'un point de vue intellectuel et qu'ils ne présentent aucun avantage pratique patent.

Conclusion

A la lumière de l'analyse et des considérations qui précèdent, nous considérons que la formulation utilisée par les art. 37 al. 4, 38 al. 2 LPCJ et l'al. 3 des dispositions finales de la PA permet une entrée en vigueur échelonnée des dispositions de la LPCJ et de la PA.

La mise en vigueur échelonnée se limiterait aux dispositions de la PA révisée qui concernent exclusivement la plateforme administrative de l'art. 6a al. 2 PA, notamment les art. 6a al. 2 et 6a al. 3 let. b PA; cette façon de procéder dispenserait les autorités administratives de la Confédération d'accepter toutes les communications qui leur seraient adressées par voie électronique sur une base volontaire au moment de l'entrée en vigueur de la LPCJ pour les autorités judiciaires.

Nous demeurons à votre entière disposition et, dans l'attente de vous lire, vous prions de croire, Monsieur le Directeur de l'Office fédéral de la justice, à l'expression de notre considération la plus respectueuse.

Digital signiert von [redacted]
2025-10-02 (mit Zeitstempel)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]CCDJP