



**Inspection générale de
l'administration
PAM 06-019-01**

**Inspection générale des
services judiciaires
23/06**

**Inspection générale de la police
nationale**

**Inspection de la
gendarmerie nationale**

**Conseil général des technologies
de l'information**

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la dématérialisation de la chaîne pénale

Etabli par

Yves BERTRAND
Inspecteur général de
l'administration

Bruno STEINMANN
Inspecteur général adjoint des
services judiciaires

Dominique LUCIANI
Inspecteur des services
judiciaires

Jean BERBINAU
Ingénieur général
Conseil général des
technologies de l'information

Liliane LEYMARIE
Commissaire divisionnaire
Inspection générale de la police
nationale

Christian RIAC
Colonel
Inspection de la
gendarmerie nationale

Avec l'assistance du Cabinet Deloitte

- Novembre 2006 -

Synthèse

La dématérialisation de la chaîne pénale

Ministère de la justice

Constats

1. Cadre de l'audit

- La chaîne pénale représente annuellement 5 millions de plaintes et de procès verbaux pour environ 4 millions de procédures.
- Ces documents, bien qu'inités sur des systèmes informatiques, sont transmis aux différents acteurs de la chaîne (officiers des services de police et de gendarmerie, magistrats du parquet, magistrats du siège) sur supports papier.
- S'ajoutent à ces volumes, des flux infra judiciaires (environ 2 millions de documents)
- La nature et l'objet de ces échanges se prêtent bien à une dématérialisation, voire la non utilisation du support papier. Des expériences sont en cours et des projets sont régulièrement déposés dans les services judiciaires.
- Des expériences significatives sont en cours à l'étranger, notamment en Belgique.

2. Dysfonctionnements constatés

- **La plupart des actes de la chaîne pénale sont initiés sur des systèmes d'information**
 - ✓ Qui ne communiquent pas entre eux.
 - ✓ Qui ont été développés indépendamment les uns des autres car s'adressant à des métiers distincts relevant d'administrations différentes.
 - ✓ Qui s'avèrent de conception et de génération différente.
- **Mais les nouveaux systèmes en cours de déploiement ou de développement à la gendarmerie, à la police et au ministère de la justice évoluent vers une architecture dotée de fonctions de communication.**

Inspection générale des services judiciaires – Inspection générale de l'administration – Inspection générale de la police nationale –
Inspection de la gendarmerie nationale – Conseil général des technologies de l'information

1

MINEFI - DGME - 2006

La dématérialisation de la chaîne pénale

Ministère de la justice

Propositions

3. Recommandations

- La solution préconisée consiste en une urbanisation des systèmes d'information et des infrastructures existants par la mise en place d'une plateforme d'échange et de stockage des données.
- Les systèmes (actuels et futurs) des services judiciaires, de la gendarmerie et de la police conservent leur autonomie fonctionnelle mais alimentent la base commune et s'aliment à partir de cette dernière par voie électronique.
- Les acteurs conservent leur indépendance et l'architecture de sécurité autorisera à terme l'extension du périmètre aux autres acteurs de la chaîne judiciaire (avocats, huissiers, experts, préfectures).

4. Impacts attendus et échéances

- Une expérimentation ciblée est envisageable dès 2008 pour définir les ajustements organisationnels et valider les options techniques.
- La dématérialisation des actes entraînera une diminution de ressources consommées en terme de personnel - éventuellement leur redéploiement -, de papier, d'envois postaux et d'espaces de stockage.
- L'alimentation en temps réel de la chaîne pénale contribuera à augmenter le temps disponible des magistrats pour l'analyse et le traitement des dossiers.
- A terme, la plateforme de dématérialisation permettra une amélioration des fonctionnalités de la chaîne pénale tels la mise à jour des fichiers de police, l'information du justiciable ou le suivi des affaires notamment statistique.

Inspection générale des services judiciaires – Inspection générale de l'administration – Inspection générale de la police nationale –
Inspection de la gendarmerie nationale – Conseil général des technologies de l'information

2

MINEFI - DGME - 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. LE PERIMETRE DE LA DEMATERIALISATION	5
1.1 DÉFINITION	5
1.2 IDENTIFICATION DES FLUX DE LA CHAÎNE PÉNALE ET DES SEGMENTS NON DÉMATÉRIALISÉS	6
2. L'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS DE DÉMATÉRIALISATION DEJA MENÉES	8
2.1 LES EXPÉRIENCES MENÉES À L'ÉTRANGER	8
2.2 LES EXPÉRIENCES MENÉES EN FRANCE	9
3. LES SYSTEMES D'INFORMATION ET LEURS NOUVELLES POTENTIALITÉS.....	12
3.1 LES SYSTÈMES D'INFORMATIONS DE LA POLICE NATIONALE ET DE LA GENDARMERIE ÉVOLUENT VERS UNE ARCHITECTURE DOTÉE DE FONCTIONNALITÉS DE COMMUNICATION.....	12
3.2 LES SYSTÈMES D'INFORMATION AU SEIN DE LA JUSTICE	13
3.3 UN CONTEXTE FAVORABLE POUR ENGAGER UNE DÉMATÉRIALISATION	14
4. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR UN DEVELOPPEMENT DE LA DÉMATÉRIALISATION.....	15
4.1 LES PLATEFORMES DE PRÉSENTATION ET D'ÉCHANGES DE DONNÉES DÉMATÉRIALISÉES FOURNISSENT UNE SOLUTION PERMETTANT UNE OFFRE DE SERVICES LARGE	15
4.2 LES LIMITES À UNE UTILISATION OPTIMALE DE LA PLATEFORME D'ÉCHANGES : UN CADRE JURIDIQUE À ADAPTER.....	18
5. LES AVANTAGES ATTENDUS.....	20
5.1 LA DÉMATÉRIALISATION TELLE QU'ELLE EST D'ORES ET DÉJÀ ENVISAGEABLE PEUT PERMETTRE D'ATTÉNUER CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS DE LA CHAÎNE PÉNALE.....	20
5.2 LES GAINS ESCOMPTÉS.....	22
6. PLAN DE TRANSFORMATION	25
6.1 UNE ÉQUIPE-PROJET RENFORCÉE	25
6.2 UN BUDGET ADAPTÉ	25
6.3 UNE EXPÉRIMENTATION CIBLÉE.....	25
PRÉCONISATIONS.....	27
OBSERVATIONS DES MINISTÈRES ET RÉPONSES DE LA MISSION	29
ANNEXES.....	36

Introduction

La chaîne pénale, de la saisie du procès verbal par les officiers de police judiciaire jusqu'à l'exécution de la décision de justice, constitue un flux qui a vocation à être dématérialisé. En effet :

- environ cinq millions de plaintes et procès-verbaux sont transmis chaque année aux tribunaux de grande instance provenant principalement mais pas exclusivement des services de police et de gendarmerie (environ quatre millions de procédures) ; ces documents, transmis sous forme « papier », sont inscrits, pour la plupart, sur des supports électroniques ;
- chaque étape de la chaîne pénale conditionne la suivante et exploite le produit de la précédente ; les procès-verbaux sont établis par les services d'enquête, traités et analysés par un magistrat du parquet pour l'exercice des poursuites, puis un magistrat du siège pour rendre une décision ;
- le cheminement du dossier, dans la phase d'enquête, de poursuite et d'exécution, est placé sous la direction d'un seul, le procureur de la République.

La chaîne pénale ainsi comprise présente aujourd'hui un environnement particulièrement favorable à la dématérialisation. En effet, nombre de ses acteurs accomplissent leur tâche à l'aide d'applications informatiques. De plus, la généralisation des outils bureautiques à tous les échelons de la hiérarchie, ainsi que l'utilisation massive des réseaux électroniques de communication, ont familiarisé chacun avec un travail sur écran. Dans un tel contexte, il est naturel d'envisager que le contenu même des dossiers pénaux transite par des flux dématérialisés.

Un tel projet de dématérialisation du flux intervient, cependant, dans un contexte où les systèmes d'information de la chaîne ont atteint des niveaux de maturité inégaux. Ces systèmes se sont, en effet, développés pour répondre à des organisations et des besoins métiers à forte spécificité et ont eu chacun pour objet de faciliter l'exercice de leur tâche par le plus grand nombre. Ainsi, dans les services d'enquêtes, les applications informatiques comportent des outils d'aide à la décision qui offrent à l'agent lors de la saisie d'un procès verbal une assistance à l'élaboration du document. Dans la partie judiciaire de la chaîne pénale, les tâches logistiques (archivage, copies, statistiques) et celles de métier (analyses, procédures) ont bénéficié de façon très inégale de la mise en place des systèmes d'information. Ces derniers apportent, en effet, une contribution déterminante à l'exploitation procédurale et à la fonction statistique mais laissent de côté l'analyse, l'archivage et la reprographie.

La dématérialisation apparaît ainsi comme un enjeu de modernisation essentiel. Ainsi que s'attache à le montrer le présent rapport, elle ne contribue pas nécessairement à réduire les coûts de fonctionnement dans la chaîne pénale, mais conduit, sans nul doute, à améliorer sa qualité et réduire les délais de traitement.

Après avoir présenté les expériences étrangères et nationales de dématérialisation dont il a préalablement fourni une définition, le présent rapport propose une solution, adaptée à l'actuelle configuration des systèmes en place ou à venir, dont il précise les limites mais aussi les avantages. Il conclut par des propositions pour un plan de transformation.

1. LE PERIMETRE DE LA DEMATERIALISATION

1.1 Définition ¹

La dématérialisation couvre deux notions distinctes dans l'utilisation d'un système d'information :

- la numérisation qui consiste à transformer un support physique préexistant, tel un procès verbal ou un rapport, en une image numérique dont l'exploitation ultérieure peut-être assurée soit par le format image obtenu soit au moyen d'un logiciel de reconnaissance de caractères (« ocrisation » fabriqué sur l'acronyme OCR) ;
- la non matérialisation qui consiste à remplacer des supports physiques antérieurs par l'enregistrement de données informatiques disponibles dans une chaîne de traitement. De façon plus générale, elle désigne l'ensemble des activités, méthodes et solutions qui favorisent les échanges immatériels entre systèmes fonctionnels. Une transmission quasi-instantanée de « l'écrit » est réalisée permettant l'obtention à l'extrémité distante d'une copie par « transfert d'énergie ».

La numérisation est axée sur le procédé conduisant à la dématérialisation ; la non matérialisation comprend les procédés de gestion des flux immatériels.

Un ensemble de données informatiques peut comprendre à la fois des documents dématérialisés au sens strict et des documents non matérialisés.

Dans le présent rapport, la dématérialisation sera entendue au sens de non matérialisation qui en est la forme la plus aboutie. Le terme numérisation désignera le procédé consistant à transférer sur un support informatique un document physique.

On peut observer que ces procédés ont des points communs :

- ils permettent un accès à l'écran et la transmission par des canaux informatiques ;
- une fois traité pour permettre la reconnaissance de caractères, le document numérisé permet le déploiement d'applications informatiques dont certaines sont de même nature que celles applicables à des documents dématérialisés.

Néanmoins, on relève une différence majeure : le document non matérialisé ne nécessite aucun traitement préalable à son exploitation alors que la numérisation impose la scannérisation des documents. Ce dernier procédé impose des manipulations particulières (dégraffage, défroissage, mise en pile) par des agents affectés spécifiquement à cette tâche et ayant bénéficié d'une formation adaptée. Par ailleurs, selon le degré de qualité du document d'origine, la scannérisation peut créer des erreurs qu'il importe de détecter avant toute exploitation. En revanche, ce procédé permet de visualiser des documents dans leur intégralité notamment avec les signatures des personnes concernées, professionnels comme non professionnels.

¹ Un glossaire des termes informatiques et des sigles utilisés est joint en annexe 7.

L'opportunité de recourir à l'une ou l'autre de ces modalités peut être appréciée au travers de certains critères qui touchent d'une part, au périmètre envisagé, et d'autre part, à leur impact sur l'efficacité, les coûts, les délais, la qualité du service. Ainsi, la dématérialisation peut concerner les flux entre deux ou plusieurs ministères ou simplement ceux internes à l'un d'eux. Elle peut aussi porter sur des stocks, des archives par exemple, ou des échanges de documents.

Ces différents critères permettent d'établir le profil d'un projet de dématérialisation ou de numérisation et la pertinence de recourir à l'un ou l'autre. Ainsi, pour un périmètre choisi, le choix entre dématérialisation et numérisation peut être réalisé au regard de l'efficacité, des coûts, des délais et de la qualité du service.

Ces aspects ne pourront évidemment pas être traités de façon exhaustive dans le cadre du présent rapport, qui s'attachera cependant à dégager les grandes lignes susceptibles de guider ces choix.

1.2 Identification des flux de la chaîne pénale et des segments non dématérialisés

Longtemps réduite à la seule phase judiciaire, la notion de chaîne pénale s'est, sous l'effet de la mise en oeuvre du traitement en temps réel des procédures pénales et la place croissante accordée à l'exécution des peines, progressivement élargie. Aujourd'hui, il est communément admis qu'elle débute avec le dépôt de plainte ou le constat d'une infraction par les services de police et de gendarmerie pour se terminer avec l'exécution effective de la peine quelle qu'en soit la nature (privative de liberté, restrictive de droit ou encore pécuniaire). Les fichiers de police (d'antécédents judiciaires en particulier) sont également inclus dans la chaîne pénale du fait notamment de l'obligation de leur actualisation rapide et effective.

De ce fait, elle comprend l'ensemble des acteurs du service public intéressés à l'exercice de la justice pénale, appartenant toutefois à des administrations différentes, mais aussi des auxiliaires de l'institution judiciaire tels les avocats, huissiers, laboratoires d'analyses techniques ou encore experts. L'institution judiciaire occupe une position centrale dans le sens où la loi lui donne le pouvoir de prendre les décisions sur le devenir d'une procédure.

Les échanges entre ces différents acteurs sont particulièrement volumineux et fréquents. Ils traduisent une certaine complexité du fonctionnement du système pénal dès lors que la commission d'une infraction peut donner lieu à plusieurs types d'orientation qui s'appuient sur des filières plus ou moins longues.

Les tableaux présentés ci-après illustrent cette densité. Ils révèlent qu'environ cinq millions de plaintes et procès-verbaux sont transmis chaque année aux tribunaux provenant principalement mais pas exclusivement des services de police et de gendarmerie (environ quatre millions de procédures), dont environ 60 % sont sans auteur identifié. Les procédures avec auteur connu sont celles qui feront l'objet d'une réponse pénale « positive », c'est à dire d'une orientation au sein de la sphère strictement judiciaire.

Ce premier flux n'est pas le seul, il est suivi d'innombrables autres² dont certains au sein d'une même entité. Ces flux sont détaillés dans les tableaux joints (Cf. Annexe 4), sachant

² Les volumes de certains échanges peuvent difficilement être approchés car ils ne sont pas prévus ou individualisés dans les systèmes d'information. Il en est ainsi, le plus souvent, des soit-transmis, réquisitions ou encore ordonnances de magistrats du parquet ou du siège à l'adresse des services enquêteurs, des laboratoires scientifiques ou encore des opérateurs de téléphonie

que n'ont pas été recensés dans les flux infra institution judiciaire ceux correspondant aux informations partagées et enregistrées dans les applications de gestion des juridictions comme les évènements successifs de la procédure.

Si les données permettant un véritable travail d'analyse des flux judiciaires sous l'angle des tâches et des étapes propres à chaque nature d'affaire sont réduites, il est admis que les champs potentiels de la dématérialisation sont immenses et portent sur plusieurs millions d'échanges de documents d'un nombre de pages variable³.

Or, si le concept de chaîne pénale englobe un vaste champ d'activités et de missions, l'organisation du travail et les supports prévus, notamment ceux relevant de l'informatique, sont totalement compartimentés et segmentés parfois au sein d'une même entité. Fruit de l'histoire informatique propre à chaque acteur institutionnel, le développement de l'outil informatique a été mené de manière unilatérale au vu des seuls besoins de chacun et sans jamais qu'une véritable priorité ait été accordée à la communication électronique et aux échanges pourtant naturels entre services de l'État engagés dans des mêmes secteurs d'activité.

Aussi, à ce jour, aucun de ces échanges n'est prévu pour être réalisé autrement que sur support papier alors même que, dans leur très grande majorité, les pièces concernées existent sous une forme dématérialisée (par exemple et pour ne citer que les principaux : procès-verbaux d'enquête, interrogatoires par magistrats, rapports d'expertise ou de personnalité, jugements ...).

Il faut ajouter que le défaut de dématérialisation des échanges ne concerne pas seulement le contenu d'un document produit mais aussi ses éléments d'identification (par exemple pour un procès-verbal : numéro de la procédure, état-civil des mis en cause, témoins et victimes, natures d'infraction commise, date et lieu de commission des faits ...) entraînant par la même pour celui qui les reçoit l'impossibilité de bénéficier du travail d'enregistrement forcément réalisé en amont par le service émetteur pour ses propres besoins de gestion et de traitement.

Les tableaux suivants retracent les principaux flux de la chaîne pénale :

Flux inter administrations année 2005

	Justice	Police/gendarmerie	Autres administrations	Trésor public
Police/gendarmerie	4 millions PV compléments d'enquêtes	Plusieurs milliers d'envoi de procédures-	-	-
Justice	-	● 400 000 messages à destination du STIC (non-lieu, relaxe, amnistie, certains motifs de classement sans suite) ● Plusieurs centaines de milliers de demandes d'extraction. ● Alimentation des fichiers FNAEG FPR ● Plusieurs centaines de milliers de courriers adressés annuellement aux services d'enquêtes	Préfectures : exécution de décisions (permis de conduire, permis de chasse...)-	1 million d'extraits de décisions pour recouvrement frais de procédure et/ou amendes
Autres administrations	Plusieurs dizaines de milliers de procédures délictuelles et contraventionnelles de 5 ^{ème} classe	Envoi pour complément d'enquête (plusieurs milliers)-	-	-

Source : Mission dématérialisation

³ Une procédure peut comprendre quelques feuillets mais aussi plusieurs milliers.

Flux infra judiciaire année 2005

	Justice/bureau Aide juridictionnelle	Huissiers	avocats	Casier judiciaire	Justice/ juge de l'application des peines	Justice/Services Pénitentiaires/services DPJJ
Justice/parquet	-	●250 000 mandements de comparaître devant les juridictions pénales ●80 000 jugements à signifier	Reprographie d'une partie des 500 000 procédures pénales jugées chaque année	600 000 extraits de condamnation	Reprographie des pièces d'une partie des 70 000 procédures transmises pour individualisation de la peine (SME, emprisonnement ferme, TIG)	● Reprographie des pièces d'une partie des 70 000 procédures (SME, emprisonnement ferme, TIG) faisant l'objet d'une prise en charge en milieu ouvert
Usagers	300 à 400 000 demandes	-	-	-	-	-
Justice/juge d'instruction	-	-	Reprographie d'une partie des 35 000 dossiers	-	-	-
Justice/juge des enfants	-	-	Reprographie d'une partie des 55 000 affaires s	-	-	-

Source : Mission dématérialisation

2. L'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS DE DÉMATÉRIALISATION DÉJÀ MENÉES

Il convient d'examiner les expérimentations de dématérialisation menées à l'étranger et en France.

2.1 Les expériences menées à l'étranger

La mission a étudié la situation de certains pays au regard de la dématérialisation en matière pénale. Excepté la Belgique dont l'approche en cette matière sera abordée plus longuement, les réalisations ou les projets envisagés par ces pays sont assez éloignés d'une véritable démarche de dématérialisation (Cf. Annexe 3).

2.1.1 Une dématérialisation partielle : la mise en réseau d'informations et la numérisation de procédures

Deux axes sont privilégiés dans les approches examinées par la mission :

- les opérations de mise en réseau pour un partage de l'information entre opérateurs institutionnels et notamment entre services d'enquêtes qui se développent de manière généralisée (Grande-Bretagne et Irlande pour les exemples les plus récents) ;
- la numérisation de procédures sur support « papier » qui rend possible ensuite une utilisation « intelligente » à l'un des stades de la chaîne pénale.

Les quatre exemples suivant illustrent les grandes lignes de ces approches :

- le tribunal de Rotterdam aux Pays-Bas procède à une numérisation des procédures peu volumineuses reçues qui seront consultables sur écran à l'audience et utilisées pour élaborer le jugement. Cette expérimentation concerne les affaires simples ou évoquées à juge unique ;
- les tribunaux de Crémone et Rome en Italie ont opté pour la numérisation des seuls dossiers qui font l'objet d'une poursuite alors que l'enquête est achevée afin d'éviter

les copies de dossiers volumineux mais aussi pour faciliter leur consultation par les magistrats ;

- les ministères québécois de la santé, de la justice et de la sécurité publique ont lancé en 1999 le système intégré d'information de justice qui vise à faciliter la gestion électronique des affaires de justice à l'aide d'un réseau électronique permettant à de nombreux acteurs de communiquer, d'échanger des informations, de consulter un dossier, de rendre des décisions et de les signifier. L'objectif est d'atteindre une dématérialisation de 70% des activités pénales en 2010 ;
- en Suisse, il existe un projet de communication entre acteurs de l'Institution Judiciaire, développé afin de rendre possible le rendu et l'appel des jugements par voie électronique.

2.1.2 Une dématérialisation complète : l'exemple de la Belgique

Le ministère de la Justice Belge s'est lancé dans un ambitieux plan d'informatisation de la justice depuis fin 2001 (projet PHENIX) posant comme principe qu'un dossier électronique est créé pour chaque affaire dès le début de la procédure judiciaire.

Il est prévu que ce dossier soit progressivement enrichi des données apportées aussi bien par ceux qui gèrent le dossier que par ceux qui y apportent des éléments complémentaires : policiers, huissiers, avocats, experts judiciaires, parties elles-mêmes.

Plusieurs lois ont été promulguées pour asseoir ce projet et des structures ad hoc ont été mises en place pour en suivre la réalisation.

La consultation du dossier électronique au cours de l'instruction sera possible à partir du greffe du ou d'un autre tribunal, voire d'un établissement pénitentiaire, avec des systèmes de reconnaissance des consultants.

La transmission des procès-verbaux de police pourra se faire par voie électronique, chaque fonctionnaire rédacteur devant disposer d'une signature totalement sécurisée. Il sera par contre indispensable que les personnes auditionnées signent une version papier de leur audition, qui sera conservée et dont il sera fait mention dans le dossier électronique.

La loi prévoit également qu'un certain nombre d'actes pourront, puis devront être établis sur support électronique.

Le projet belge présente l'intérêt d'embrasser l'ensemble des problématiques de la dématérialisation. Il montre également toute l'étendue de la dématérialisation entre professionnels mais aussi les limites dès lors que des citoyens se trouvent concernés.

2.2 Les expériences menées en France

L'augmentation du nombre de procédures pénales, l'accroissement tendanciel de leur volume et la gratuité de la délivrance des copies de procédures instaurée en 2001⁴ ont été à l'origine d'une augmentation très importante du nombre de documents et de copies de procédures conduisant les tribunaux à rechercher de nouveaux outils susceptibles d'alléger leurs charges et améliorer le traitement judiciaire.

De son côté, la chancellerie développait un logiciel particulier dit IAO (Instruction Assistée par Ordinateur) à destination des juges d'instruction afin de faciliter le travail d'analyse des dossiers particulièrement volumineux.

⁴ Décret n° 2001-689 du 31 juillet 2001 relatif aux règles de délivrance des pièces de la procédure.

2.2.1 Les projets à l'initiative des juridictions

La mission a pris connaissance de la liste des projets qui ont été présentés à la Direction des Services Judiciaires du ministère de la justice.

De 2002 à aujourd'hui, 35 projets concernant près d'une cinquantaine de juridictions ont été soumis à cette direction. Retenus ou non, ces projets répondent à une double problématique :

- faciliter la réalisation de copies de procédures pénales, par un allègement de toutes les tâches nécessaires à la production des copies (recherche des documents, transport, photocopiage...) ;
- aider à l'appropriation du dossier et à la prise de décision par les magistrats.

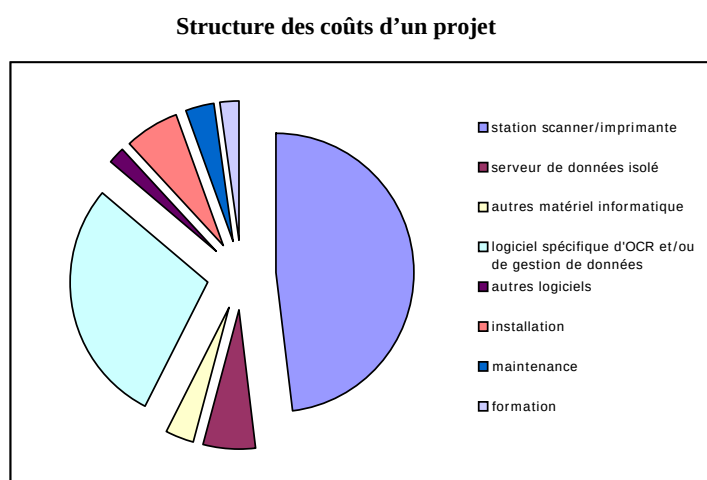
C'est pourquoi, les projets peuvent être regroupés en deux grandes catégories en fonction de leurs principales caractéristiques :

- les projets destinés à alléger le travail de reprographie des procédures ;
- les projets destinés à faciliter l'exploitation du contenu des procédures.

Les deux types de projets, après avoir principalement concerné le traitement et la gestion des procédures sans auteur identifié, semblent plutôt se focaliser sur les dossiers volumineux de l'instruction.

Sur les 35 projets, huit ont fait l'objet d'un financement, sept d'un refus ou d'un abandon par leur concepteur, les autres, pour la plupart datés de 2005 et 2006, ont été mis en réserve dans l'attente des dispositions sur la numérisation qui viennent d'être fixées par la circulaire du garde des Sceaux en date du 9 octobre 2006 relative à la numérisation. Le nombre des tribunaux concernés (plus d'un sur quatre) et l'accélération des candidatures au cours des deux dernières années témoignent d'un intérêt grandissant pour les nouveaux outils et technologies, lui-même, proportionnel aux besoins exprimés.

Les coûts, très variables d'un projet à l'autre, comprennent essentiellement des investissements de matériels et de licences de logiciels. Leur analyse montre qu'environ la moitié est liée aux investissements matériels (stations de scannérisation et de reprographie, avec éventuellement un stockage de données) et que près du tiers correspond à l'achat de licences de logiciels de gestion électronique de documents comme le montre le graphe suivant :



Source : DSJ – projets reçus depuis 2002

Cette structure de coûts n'est cependant pas constante : certains tribunaux investissent dans des équipements informatiques importants alors que d'autres utilisent du matériel déjà acheté sur leur budget de fonctionnement et investissent dans l'achat de licences. Les coûts des projets varient ainsi de 20 000 à 140 000 euros pour un montant moyen de 50 000 euros.

L'évaluation des projets aboutis, qu'ils soient ou non toujours en cours, est difficile à mener en l'absence d'un suivi et de bilans circonstanciés disponibles. Néanmoins, une analyse théorique des avantages peut être réalisée d'où il ressort les éléments suivants :

- **l'impact des projets sur le travail de reprographie semble être positif dans les cas où ils portent sur les seules procédures les plus volumineuses principalement d'instruction** : il apparaît que des économies sont réalisables sur le budget reprographie dès lors que les copies peuvent être fournies sur support numérique (CD-Rom) aux parties⁵ ;
- **les projets destinés à numériser une grande partie de l'ensemble des procédures pénales (notamment les procédures contre X) sont consommateurs de temps et apportent une amélioration du traitement de ces procédures difficile à appréhender** : certains des projets évoqués nécessitent la mobilisation non négligeable d'une ressource humaine (par exemple 3 ETPT prévus initialement pour le projet du tribunal de grande instance de Marseille).

Une mention particulière doit être accordée à un projet de numérisation récent présenté par le tribunal de grande instance de Mende en collaboration avec la Gendarmerie nationale et retenu par le ministère de la justice. Dans ce cas particulier, les brigades de gendarmerie procèdent à la numérisation par scannerisation au format image de l'ensemble des PV produits puis les adressent par courrier électronique sur une boîte mail organique dédiée du parquet qui, à son tour, procède aux orientations par un envoi similaire sur des boîtes e-mail du service devant les traiter. Chaque intervenant numérise les actes juridiques ou documents qu'il ajoute à la procédure. Ce projet, qui est novateur du fait d'une approche large de la chaîne pénale, occasionne néanmoins un surcroît de travail des services enquêteurs concernés et impacte les réseaux de télécommunication rendant difficile sa généralisation au niveau national. Par ailleurs, il ne résout pas la question de la signature qui, même scannée, n'a pas de réelle valeur légale.

2.2.2 Le logiciel IAO

L'IAO (Instruction assistée par Ordinateur) est un logiciel entièrement réalisé par les services informatiques du ministère de la justice en 2000 sur la base de préconisations énoncées par un groupe de travail constitué de juges d'instruction. Sa particularité n'est pas technique mais tient au fait qu'il a été développé spécifiquement pour les juges d'instruction

Les avantages attendus de ce produit résident en sa capacité à offrir au juge d'instruction, en prise avec une procédure volumineuse et complexe, une aide à l'analyse et au traitement, après numérisation, assurée par un poste dédié auquel est connecté un scanner de production, et indexation des pièces.

L'IAO est installé par défaut sur les portables des juges d'instruction qui en font la demande. Afin de laisser à ces derniers une grande autonomie, la solution de mise en réseau du logiciel a été, dès l'origine, écartée ce qui est perçu, aujourd'hui, par certains, comme un réel inconvénient.

⁵ Par exemple, le gain estimé par le TGI d'Annecy s'élève à 8 000 euros annuel sur le budget reprographie pour une activité moyenne de 120 dossiers d'information types, hors coûts de personnel. Cette économie représente plus du tiers du budget d'un ETPT administratif au sein de la Justice.

Dans la pratique, l'utilisation des fonctionnalités du logiciel IAO n'apparaît pas comme optimale⁶. En revanche, le volet numérisation qui est secondaire et qui constitue un service supplémentaire de ce logiciel est particulièrement utilisé.

2.2.3 Les axes actuels du ministère de la justice

En matière de numérisation par scannérisation, la circulaire précitée du 9 octobre 2006 annonce, pour 2007, le lancement d'un programme d'un montant d'un million d'euros consacrés au développement d'une campagne importante d'opérations de numérisation et d'océrisation de procédures pénales (une centaine de projets sont attendus⁷). Les champs prioritairement retenus concernent les procédures faisant l'objet d'une réponse pénale (sont exclues les procédures sans auteur identifié) et, ce, afin de faciliter les échanges avec les partenaires de la justice grâce à une transmission électronique.

Par ailleurs, il est attendu une amélioration en termes de recherche, d'analyse et d'archivage des procédures. Enfin, il est demandé aux juridictions d'envisager des protocoles d'accord locaux avec les services enquêteurs en ce qui concerne la numérisation des procédures contre X mais aussi celles donnant lieu au déferrement des personnes mises en cause en vue de comparutions immédiates ou de comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité.

En ce qui concerne le devenir du logiciel IAO, un audit a été réalisé qui propose des axes d'amélioration⁸ sur lesquels le ministère de la justice ne s'est pas encore prononcé. Une alternative pourrait consister à se tourner vers des logiciels du marché.

3. LES SYSTEMES D'INFORMATION ET LEURS NOUVELLES POTENTIALITÉS

Les systèmes d'information de la chaîne pénale connaissent actuellement des évolutions importantes, tant en entrée, avec la mise en place de l'application "Ardoise" au sein de la Police Nationale et du système "Icare" au sein de la Gendarmerie, qu'à l'étape suivante du traitement judiciaire des procédures, avec la mise en place prévue de l'application « Cassiopée » dans les juridictions. Si aucun rapprochement entre ces systèmes d'information n'est expressément prévu, leur configuration technique laisse entrevoir des possibilités en ce domaine (Cf. Annexe 5).

3.1 Les systèmes d'informations de la Police Nationale et de la Gendarmerie évoluent vers une architecture dotée de fonctionnalités de communication

Le traitement des procédures pénales par la Police et la Gendarmerie repose sur deux types d'applications :

- des applications fonctionnelles de mise en œuvre des procédures pénales (par exemple, le dépôt de plainte) ;
- des fichiers centraux alimentés au cours des procédures.

La gendarmerie nationale a développé un système intégré de rédaction de procédures et de transmission de champs de procédures et de PV. Ainsi, la première version d'« Icare », actuellement utilisée par l'ensemble des brigades, permet à la fois :

⁶ Selon les gestionnaires de ce logiciel, moins de 10 magistrats utiliseraient ces types de fonctionnalités alors que 140 licences sont actuellement déployées.

⁷ Le matériel financé sera constitué d'un serveur, d'un scanner de production, de logiciels de reconnaissance de caractères et de recherche documentaire et de graveurs de DVD-ROM.

⁸ Il s'agit notamment de scénarios présentant des solutions en réseau local, voire en réseau étendu.

- une saisie unique des données de la procédure ;
- une émission des différents documents de nature procédurale ;
- une génération automatique de messages vers les fichiers centraux à travers l'outil « Pulsar » (suivi statistique national par la Gendarmerie et par le Ministère de l'Intérieur, et alimentation des fichiers centraux de la Gendarmerie, dont « ARIANE ») ;
- une conservation de documents numériques (indexés selon la même nomenclature que les documents "papier") sur le serveur de chaque brigade.

Ce dispositif repose sur des formats de fichiers open source. Le format de travail OpenDocument permet à la fois des développements à moindre coût (en comparaison avec des formats propriétaires) et des échanges simplifiés avec d'autres applications, puisque ce format satisfait les critères des organismes de standardisation internationaux⁹.

Par ailleurs, le format d'échange XML permet une prise en charge des fichiers par d'autres applications extérieures au dispositif.

Les systèmes d'information de la Police connaissent une évolution comparable.

L'application intégrée "Ardoise", outil destiné à succéder à l'actuel logiciel de rédaction des procédures, est en cours de développement. Elle comprendra en outre de nouvelles fonctionnalités communicantes, capables de gérer la transmission de procès-verbaux et la cession de champs de procédures, sous un format d'échange standardisé tel que XML. Des tests, commencés en 2006, doivent se poursuivre en 2007, avec un déploiement à l'ensemble des commissariats au premier trimestre 2008.

Cette application alimentera directement l'application de recherches criminelles ARIANE, qui sera commune à la police et à la gendarmerie, et qui remplacera les actuels fichiers STIC et JUDEX. Outre ses fonctions de recherches criminelles, ARIANE permettra de produire des statistiques opérationnelles permettant d'orienter la lutte contre la délinquance et des statistiques institutionnelles permettant de rendre compte de l'évolution de la délinquance constatée.

Les procédures judiciaires traitées par les OPJ de la police nationale seront également conservées sous forme numérisée dans une application d'archivage, ANADOC, également en cours de développement.

Ainsi, la police nationale disposera d'un ensemble cohérent de trois applications permettant la gestion de la chaîne pénale pour ce qui concerne ses officiers de police judiciaire, commun avec la gendarmerie nationale pour sa partie centrale.

3.2 Les systèmes d'information au sein de la Justice

La mise en œuvre des procédures pénales relève essentiellement d'applications fonctionnelles.

Les juridictions enregistrent les procédures pénales sur les applications Mini-pénale et Micro-pénale en province, et sur la Nouvelle Chaîne Pénale dans les sept juridictions d'Ile-de-France. Ces applications permettent de suivre les événements d'une procédure. Elles reposent sur des technologies anciennes et ne prévoient pas d'interopérabilité. Leur remplacement est prévu par l'application «Cassiopée».

Celle-ci est en cours de conception, dans le cadre d'un marché public par tranches passé fin 2003.

⁹ ISO, OASIS, CEN.

L'application est conçue et les premiers tests dans plusieurs tribunaux de grande instance sont prévus fin 2007, avant une généralisation, dans une première phase, aux juridictions de province à partir de 2008, puis de Paris et de sa région à partir de 2010. Le système « Cassiopée » qui présente des avancées notamment en ce qu'il assure une couverture d'ensemble de la chaîne justice sans les ruptures fonctionnelles connues aujourd'hui reste toutefois une application de pure gestion sans réel apport au plan de l'aide à la décision pour les magistrats. Il n'offrira pas plus à l'utilisateur, au moins dans sa version première, un accès au contenu même des procédures et donc ne permettra pas un travail collaboratif.

La mise en œuvre de la tranche 3 du marché est actuellement en cours de négociation. Elle porte sur "la réalisation et la mise en exploitation des outils statistiques et des interfaces applicatives".

3.3 Un contexte favorable pour engager une dématérialisation

Le développement simultané des principaux systèmes d'information, désormais bientôt communicants, apparaît comme une opportunité à saisir pour envisager des échanges numériques rendus techniquement possibles.

Ainsi, les travaux réalisés dans le cadre de la dernière tranche du marché «Cassiopée» permettront de poser les bases d'une première étape de dématérialisation de la chaîne pénale et de concrétiser les travaux menés par les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense, depuis 2003 ¹⁰, en vue d'aboutir à un échange numérisé des méta données¹¹ d'une procédure pénale. Saisies initialement par les services enquêteurs, elles font, aujourd'hui, l'objet d'une nouvelle saisie par les services judiciaires lors de leur arrivée dans les greffes. Ces échanges sont également envisagés "en sortie" de la chaîne pénale pour permettre une alimentation automatique des fichiers de police.

Outre un volet technique à maîtriser, l'aboutissement de ce projet suppose l'élaboration d'un langage commun, c'est à dire l'appariement des nomenclatures et le choix d'identifiants communs, tâches dont la complexité ne doit pas être sous estimée.

La mission considère que cet objectif doit constituer une priorité forte pour les ministères concernés, compte tenu des gains escomptés et du fait qu'il constitue une étape naturelle d'une entreprise d'évolution de la dématérialisation de la chaîne pénale.

Le contexte s'avère également favorable du fait du développement récent de systèmes en grande partie dématérialisés. On peut notamment citer les programmes CA (chaîne de traitement du contrôle automatisé des infractions routières) et MINOS V2 des tribunaux de police qui communiquera en amont avec WINOMP (application des OMP) et le centre national de traitement de Rennes et, en aval, avec les services du Trésor public et le casier judiciaire national.

Enfin, il faut évoquer le service du casier judiciaire national qui a été le premier au sein du ministère de la justice à s'engager dans la dématérialisation (demandes de B1 par les parquets, de B2 par les administrations, de B3 par les particuliers grâce à un formulaire en ligne) et qui poursuit résolument dans cette voie. Ses dernières réalisations étant le projet ICE (interconnexion des casiers européens : France, Belgique, Allemagne et Espagne), qui repose

¹⁰ Ces travaux ont débuté à la suite d'un rapport établi en janvier 2002 par la Mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance qui faisant le constat d'une rupture statistique entre criminalité constatée et criminalité sanctionnée préconisait une solution technique fondée sur une dématérialisation des échanges de nature à garantir une véritable traçabilité des procédures.

¹¹ Il s'agit notamment du numéro de procédure, de l'état civil des parties à la procédure, des infractions commises, des lieux et des dates de commission des crimes et délits.

sur un envoi par voie électronique des condamnations prononcées, et le FIJAIS¹². Mis en service le 30 juin 2005, ce dernier fichier est alimenté, dans un premier temps, directement par les greffes des tribunaux, par l'intermédiaire d'un accès Web, puis actualisé par les services de police et de gendarmerie en cas de changement d'adresse des personnes enregistrées. Les officiers de police judiciaire disposent d'une consultation via le réseau ADER des administrations. L'alimentation directe du casier judiciaire par les juridictions des fiches de condamnations à enregistrer est également envisagée dans le cadre du développement de «Cassiopée».

Apparaissent ainsi autant de réalisations qui illustrent un mouvement déjà bien amorcé en faveur de la dématérialisation.

4. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR UN DEVELOPPEMENT DE LA DÉMATÉRIALISATION

Préalablement à la présentation de ses propositions, la mission entend rappeler un certain nombre de fondamentaux qui sont des garanties pour un développement harmonieux de la dématérialisation au sein de la chaîne pénale.

► La dématérialisation en tant que vecteur de modernisation du fonctionnement de la chaîne pénale doit procurer des avantages fonctionnels à chacun des acteurs concernés et, en aucun cas, un surcroît ou un transfert de charges. Même si les organisations internes sont amenées à devoir évoluer du fait de l'impact de la dématérialisation sur le processus de traitement, il ne saurait y avoir d'effets induits négatifs. Ainsi, par exemple, les services enquêteurs sont en droit d'attendre d'une dématérialisation non l'apparition de tâches supplémentaires mais bien un allègement qui permettra, par exemple, un redéploiement des policiers vers la présence sur la voie publique. Il en est de même pour les autres acteurs.

► La sécurité et la confidentialité dans la transmission des documents doivent être égales sinon plus fortes qu'actuellement : le recours aux nouvelles technologies suscite une méfiance qui généralement se traduit par une exigence de sécurité d'un niveau particulièrement élevé de la part des utilisateurs. De fait, la protection des documents dématérialisés doit être assurée contre toute intrusion en ce qui concerne le stockage des documents mais aussi quant à leur accès. La traçabilité des interrogations doit, notamment, être acquise. La confidentialité doit être absolue.

► Le respect des lignes hiérarchiques doit tout autant être préservé : la dématérialisation ne saurait remettre en cause ni les cultures ni les règles fondamentales qui prévalent dans les relations entre professionnels au sein des services des ministères concernés.

4.1 Les plateformes de présentation et d'échanges de données dématérialisées fournissent une solution permettant une offre de services large

L'intégration des SI de la chaîne pénale est une solution peu réaliste. Le constat peut en effet être établi que la mise en place d'un système d'information intégrée de gestion unique recouvrant l'ensemble des domaines fonctionnels et les différents niveaux de pilotage de la chaîne pénale, sous réserve de sa compatibilité au regard de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour séduisante qu'elle soit par la cohérence qu'elle laisse entrevoir, est cependant peu envisageable.

¹² Fichier informatisé judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles.

Cette option ne prend pas en considération le fait que les SI ont été développés à des périodes distinctes, pour répondre à des besoins fonctionnels à fortes caractéristiques faisant écho, eux-mêmes, à des organisations très structurées. Dès lors, le choix de cette option supposerait une "remise à plat" complète des organisations et un abandon des existants ce qui paraît peu réaliste en l'état.

4.1.1 L'urbanisation¹³ par la mise en place d'une plateforme (Cf. Annexe 2)

Aussi, plutôt que d'envisager une intégration des SI, il est plus expédient de rechercher comment, dans une optique de dématérialisation, ces SI peuvent être mis en relation ("urbanisés") sans bouleverser l'existant.

Les besoins d'échanges entre applications peuvent être satisfaits par des passerelles assurant le transfert des données entre logiciels d'application. On pourrait ainsi concevoir des interfaces entre les applications des services d'enquête et celles de la chaîne pénale dans sa partie judiciaire. Toutefois, selon les techniciens, ces liens entre applications sont d'une maintenance difficile et ne se prêtent guère à des évolutions.

Les solutions plus récentes consistent à remplacer les liens entre applications par la mise en place d'une plateforme assurant la communication et les échanges "montants" comme "descendants".

La mission propose de mettre en place une telle plateforme connectée sur des applications sources que sont les SI de la police et de la gendarmerie et dont les destinataires seraient les cours d'appel et les tribunaux de grande instance. En sens inverse, les SI de ces derniers alimenteraient la plateforme de leurs productions et de leurs décisions (au sens large) à l'adresse des services enquêteurs mais aussi des auxiliaires de justice (huissiers, avocats) ainsi, bien sûr, que des différents services qui composent une juridiction de la filière pénale (magistrats spécialisés du siège, services pénitentiaires, services de la protection judiciaire de la jeunesse, autres services tels que les associations habilitées ou les délégués du procureur) voire, dans des conditions particulières, les parties à une procédure pénale selon les droits que leur confère la loi. Les dispositifs de verrouillage permettent aujourd'hui de n'autoriser un accès à des données qu'aux seules personnes autorisées par les dispositions légales et réglementaires.

On peut observer que de telles plateformes sont aujourd'hui de plus en plus nombreuses tant au sein des administrations (CHU, Trésor Public, Poste ...), des collectivités territoriales (région du Nord-Pas-De-Calais en matière de dématérialisation des marchés publics¹⁴) que des entreprises privées.

4.1.2 La plateforme concerne toutes les procédures

Tous les documents et pièces produites par les SI de la police, de la gendarmerie ou des services des douanes existent sur un support électronique. Ils ont tous vocation à transiter par la plateforme d'échanges.

Il est fréquent que d'autres pièces viennent s'y ajouter provenant, par exemple, d'auxiliaires de justice (avocats, experts, laboratoires techniques) mais aussi des parties (prévenu, partie civile). Dans ce cas, un support numérique ne saurait être exigé. Il faudra déterminer les conditions dans lesquelles la numérisation de ces pièces pourra être réalisée afin de permettre la constitution d'un dossier entièrement dématérialisé.

¹³ L'urbanisation consiste à organiser les relations entre différents SI non connectés entre eux.

¹⁴ Les entrepreneurs peuvent avoir une connaissance complète des offres, et surtout, soumissionner de façon dématérialisée dans de parfaites conditions de confidentialité.

La mission propose que la plateforme d'échanges dématérialisés ait vocation à recevoir toutes les pièces d'une procédure quitte à numériser celles produites sous forme « papier » (exemple : certificats médicaux).

A terme, il paraît envisageable que certains professionnels en lien avec les acteurs de la chaîne pénale adressent leurs documents sous forme dématérialisée (médecins, experts, interprètes).

Toutefois, la dématérialisation des flux proposée par la mission ne va pas jusqu'à supprimer un support "papier". En effet, l'obligation de conserver un document portant la signature des mis en cause et des témoins qui ne peuvent être astreints à l'emploi d'une signature électronique contraint au maintien d'un document en original.

4.1.3 Les fonctionnalités de la plateforme

La plateforme peut être un ordinateur serveur spécialisé recevant les données depuis les applications "source" par envoi. Elle offre de multiples services selon les solutions logicielles retenues :

- gestion des utilisateurs avec authentification par certificat ;
- affichage des procédures en cours, consultation et édition ;
- formulaires Web ;
- outils et fonctions de type GED permettant notamment la recherche et le rapprochement d'informations, le tri des procédures, la gestion des échanges, l'archivage, l'accès à un espace documentation.

Le degré "d'intelligence" souhaité peut varier selon le type de procédures et le travail collaboratif escompté. Cette « intelligence » devrait faciliter le travail d'analyse et d'investigation du magistrat. Il faut observer que ces potentialités répondent à des besoins non fournis par le futur applicatif «Cassiopée» pour la partie strictement judiciaire de la chaîne pénale (Cf. Annexe 8).

4.1.4 Les pré requis techniques

Trois considérations techniques ont été identifiées par la mission.

L'accès à la plateforme paraît ne pas poser de difficultés. Il peut se faire par une application Web accessible par Internet ou Intranet. Dans ce dernier cas, il faut envisager deux options :

- soit la plateforme est nationale ce qui pose la question de la capacité de traitement des serveurs et de circulation des "tuyaux" adaptée aux volumétries d'échanges¹⁵;
- soit la plateforme est régionale (ressort d'une juridiction interrégionale spécialisée, par exemple) ; en ce cas, il faut mettre en place un dispositif permettant d'interfacer ces plateformes. L'alimentation de ces plateformes pourra être réalisée par des plateformes qui, elles, pourront être nationales de la police et de la gendarmerie si telle est l'option retenue par ces administrations.

Cet accès doit être parfaitement sécurisé. Le réseau ADER pourrait être utilisé.

Concernant l'équipement des utilisateurs, ceux-ci doivent simplement disposer de postes informatiques avec les configurations habituelles. Une connexion de cette nature ne suppose aucune modification des applications d'origine.

¹⁵ Les échanges de documents « natifs », c'est à dire provenant des SI, sont sans impact majeur. Il en serait autrement en cas d'échanges de documents numérisés plus « lourds » et dont un stockage à un niveau national poserait des difficultés techniques.

Enfin, l'alimentation des plateformes implique des évolutions particulières dans les applications sources qui toutefois, selon les techniciens, ne seraient pas considérables. Il s'agit en effet de créer les fonctionnalités d'extraction de PV et des pièces de la procédure. Le format des échanges qui peut être envisagé est sans difficulté majeure (choix des technologies XML désormais courantes).

4.1.5 *Le nécessaire examen des conditions d'application de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*

Les échanges entre acteurs institutionnels de la chaîne pénale sont dictés par les règles procédurales fixées par le code de procédure pénale. Des supports et des modes d'échanges nouveaux, sous réserve qu'ils soient expressément prévus par ces mêmes textes, ne font qu'ajouter une modalité complémentaire aux échanges classiques actuellement réalisés sur support "papier". La dématérialisation suivra donc fidèlement, sans en modifier le champ, la procédure pénale en vigueur.

En outre, l'option d'une plateforme ne conduit pas à opérer de connexion entre systèmes informatiques émetteurs et récepteurs.

Néanmoins, une dématérialisation entraîne des échanges de données nominatives sous forme de fichiers et, dès lors, rend nécessaire un examen des conditions d'application la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette loi fixe, en effet, le cadre juridique des traitements des données à caractère personnel, en particulier au regard des questions du stockage des informations échangées et de la gestion des conditions d'accès à une base de données.

En conséquence, cet aspect doit être pris en considération dès lors qu'une démarche de dématérialisation s'engage de manière effective.

4.2 *Les limites à une utilisation optimale de la plateforme d'échanges : un cadre juridique à adapter*

Deux obstacles à la dématérialisation sont de nature juridique. Leur levée successive permettra le franchissement d'un nouveau pallier dans le degré de dématérialisation au sein de la chaîne pénale. La mission considère même que ce temps "d'attente", s'il est parfaitement maîtrisé, n'est en rien un temps mort. Il est de nature à permettre aux services de s'approprier progressivement ces nouveaux outils et procéder aux adaptations organisationnelles qui vont de paire.

Ils n'interdisent pas certaines applications de la dématérialisation à brève échéance mais ils en diffèrent d'autres.

4.2.1 *La transmission électronique inscrite dans la procédure pénale*

Lorsqu'un mode de transmission est expressément prévu dans la procédure pénale (communication entre les parties et les juridictions, au sein d'une juridiction, entre les juridictions et les officiers ou agents de police judiciaire ...), il convient d'y ajouter le mode de communication électronique par une modification des dispositions¹⁶ concernées.

¹⁶ Un exemple de texte prévoyant la transmission électronique nous est fourni par l'article 706-56 du code de procédure pénale relatif aux empreintes génétiques qui vise, dans son alinéa 3, la possibilité pour les experts requis de procéder « par

4.2.2 La signature électronique

La signature électronique a aujourd'hui la même valeur légale que la signature manuscrite. Elle est prévue par la loi du 13 mars 2000 relative à l'adaptation du droit de la preuve, aux technologies de l'information et la signature électronique et par ses textes d'application. Ces dispositions ont été finalisées par l'arrêté du 26 juillet 2004 relatif à la reconnaissance de la qualification des prestataires de certification électronique et à l'accréditation des organismes chargés de l'évaluation.

La signature électronique repose sur le cryptage de données (mécanisme permettant d'authentifier l'auteur d'un document électronique et de garantir son intégrité). Elle doit permettre au lecteur d'un document d'identifier la personne ou l'organisme qui a apposé sa signature et garantir que le document n'a pas été altéré entre le moment de la signature et celui de la consultation. A cette fin, les conditions suivantes doivent être réunies :

- l'identité du signataire doit pouvoir être retrouvée de manière certaine ;
- la signature ne peut pas être falsifiée ;
- la signature n'est pas réutilisable (elle fait partie du document signé et ne peut être déplacée sur un autre document) ;
- un document signé est inaltérable ; une fois signé, il ne peut plus être modifié.

La mise en place d'un dispositif permettant de signer électroniquement nécessite un système organisationnel adapté et des investissements.

La signature électronique s'appuie sur la technologie d'infrastructure de gestion de clé publique (IGC ou PKI pour Public Key Infrastructure). Une infrastructure de gestion de clé (IGC) désigne un cadre organisationnel ainsi qu'une infrastructure technique. Ce cadre permet la mise en œuvre d'opérations allant de l'authentification à la création d'une signature électronique en passant par le chiffrement. L'IGC est une structure à la fois technique et administrative.

Depuis que la signature électronique possède la même force qu'une signature manuscrite, son utilisation s'est fortement répandue dans les entreprises et les administrations publiques. De nombreux ministères ont ainsi investi dans des solutions de signature électronique. Chaque projet est spécifique et peut présenter des coûts variables.

Même si elle présente une certaine lourdeur dans sa mise en œuvre, une infrastructure à gestion de clés publiques (IGC) a déjà été réalisée au sein du Ministère de la Justice en 2002-2003 (projet FND V3 destiné à sécuriser l'accès au fichier national des détenus).

Les PV établis pour constater l'excès de vitesse repéré par les radars sont signés électroniquement.

Une infrastructure semblable pourrait être créée afin de fournir aux magistrats, aux agents et à l'ensemble des auxiliaires de justice une signature électronique. Les personnels concernés des autres administrations pourraient également en être dotés.

tous moyens y compris télématiques ... aux opérations permettant l'enregistrement des empreintes dans le fichier national automatisé des empreintes génétiques ».

Une adaptation du code de procédure pénale pour l'étendre aux actes de la procédure paraît donc s'imposer.

Mais, au delà de cet aspect, la généralisation de la signature électronique à l'ensemble des citoyens s'avère complexe à mettre en oeuvre. Les contraintes propres à la chaîne pénale, qui impose l'identification certaine des mis en cause, rendent difficile la mise en place à court terme d'un dispositif de signature électronique. La généralisation à cette catégorie de personnes est la condition d'une dématérialisation complète des flux. En conséquence, la mission est conduite à proposer la conservation d'un document en original.

L'existence de cet original dont le parquet sera destinataire devra être mentionnée en accompagnement du flux dématérialisé.

5. LES AVANTAGES ATTENDUS

5.1 La dématérialisation telle qu'elle est d'ores et déjà envisageable peut permettre d'atténuer certains dysfonctionnements de la chaîne pénale

Plusieurs dysfonctionnements jalonnent la chaîne pénale. Identifiés, pour certains, depuis longtemps et restés sans solution à ce jour malgré les évolutions dans les méthodes de travail et les moyens mis à disposition, il est permis de penser que la dématérialisation pourrait susciter des progrès réels. La mission a recensé ces principaux avantages qui sont généralement cumulatifs. D'autres apparaîtront très certainement à l'usage.

5.1.1 L'encombrement persistant des locaux

La première conséquence de la non dématérialisation est la persistance de la circulation et de la conservation physique des dossiers dans les tribunaux. La mission a pu se rendre compte, lors de ses différents déplacements dans des juridictions pourtant de tailles différentes (Paris, Bobigny, Fontainebleau), combien cette problématique était prégnante. Nombre de mètres linéaires de dossiers occupent une partie des couloirs et des bureaux des tribunaux ou des locaux spécifiquement dédiés à la conservation des dossiers. Il s'ensuit un état permanent d'encombrement que même l'archivage ne parvient pas à réduire.

La dématérialisation permettrait d'éviter un stockage au sein des locaux fonctionnels des services judiciaires des trois millions de procédures sans auteur identifié. Accessibles à partir de la plateforme, ces dossiers seraient consultés et analysés sur écran¹⁷. Enregistrés de manière automatique grâce aux échanges de données prévues entre Cassiopée et les applications police et gendarmerie, la plupart pourraient faire l'objet d'un archivage immédiat¹⁸.

¹⁷ En moyenne, de telles procédures sont composées de 5 feuilles.

¹⁸ Ces procédures ont le statut d'archives intermédiaires.

5.1.2 Accroître l'efficacité de la partie judiciaire de la chaîne pénale

La mission a identifié plusieurs domaines de l'activité judiciaire qui bénéficieraient d'une augmentation de leur efficacité grâce à la dématérialisation.

► Les délais de réception d'une procédure par les magistrats du parquet, les juges d'instruction, des libertés et de la détention et les juridictions de jugement sont, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du traitement en temps réel des procédures pénales (y compris pour l'exécution des peines), souvent trop longs et constituent un obstacle à la fluidité de la chaîne pénale. Ces magistrats, mais aussi les conseils des parties, peuvent se trouver simultanément intéressés par une même procédure, le plus souvent disponible en un nombre d'exemplaires insuffisant, ce qui contraint le temps et la qualité de l'analyse. L'obtention à partir de la plateforme de la procédure au moins pour consultation constituerait un progrès majeur pour ces professionnels. Dans le même esprit, l'ensemble des pièces établies par ces derniers du fait qu'ils disposeront d'une signature électronique pourront aisément circuler de manière numérique et donc atteindre plus rapidement et plus certainement leurs destinataires, à savoir, notamment, les huissiers (intéressés par les mandements à comparaître et les réquisitions de signification de jugements respectivement soit, environ, 250 000 et 80 000 pièces par an), les enquêteurs (ordonnances des juges d'instruction ou réquisitoires des magistrats du parquet pour procéder à telle ou telle diligence, expertise ...) ou encore les interlocuteurs au sein même de la sphère strictement judiciaire.

► La charge de photocopiage et de reprographie des dossiers pourrait être singulièrement réduite. Il y aurait actuellement environ 500 millions de photocopies faites par an. Les bénéficiaires sont nombreux, qu'ils soient juges de l'application des peines et services de probation (70 000 procédures avec SME, TIG, peines d'emprisonnement ferme éventuellement à aménager), qui doivent disposer d'un minimum de pièces concernant les condamnés (jugement, enquêtes de personnalité ...), juges des enfants et services de la protection judiciaire de la jeunesse et, bien sûr, avocats.

► Une partie des procédures reçues par les parquets font l'objet d'un simple compostage (apposition d'un numéro et d'une date) sans enregistrement informatique. Il s'agit des procédures sans auteur identifié portant sur des faits qualifiés de peu de gravité. L'absence d'enregistrement concerne 60% des 3 millions de procédures sans auteur identifié qui parviennent chaque année dans les parquets. Elle est due à des insuffisances d'effectifs qui affectent les greffes des tribunaux. De fait, chaque année environ 1,8 millions de procédures ne sont pas enregistrées et de facto peu ou pas traitées. Elles font immédiatement l'objet d'un classement matériel et ne donneront éventuellement lieu à un nouvel événement que dans les cas où la victime sollicite une copie de sa procédure ou qu'un mis en cause reconnaît avoir commis des infractions non élucidées à l'origine.

► La mise à jour des fichiers d'antécédents judiciaires tels que le STIC n'est pas à ce jour satisfaisante comme l'a relevé à plusieurs reprises la CNIL saisie par des requérants. Le respect des dispositions prévues par l'article 3 du décret n° 2001- 583 du 5 juillet 2001 portant création du système de traitement des infractions constatées, c'est à dire la transmission par le procureur de la République de certaines suites judiciaires concernant des personnes mises en cause, s'avère difficile en l'état des modalités actuellement mises en œuvre (envoi d'une "fiche navette" renseignée manuellement).

5.1.3 Améliorer la qualité de traitement des procédures

La mission a également identifié des améliorations dans la qualité du travail du juge que peut apporter la dématérialisation.

► L'enregistrement automatique de toutes les procédures facilitera leur recherche et peut permettre aux magistrats avec l'aide d'une application adaptée de procéder à une analyse utile de ces procédures.

► Les procédures les plus complexes et les plus volumineuses ne sont pas, dans leur très grande majorité, appréhendées par les magistrats, tant du siège¹⁹ que du parquet, avec des outils d'aide à la décision susceptibles de permettre leur analyse accélérée du fait notamment que de tels outils supposent au préalable le stockage numérisé des procédures. L'application « Cassiopée » tournée sur la gestion des événements d'une procédure ne permet pas un travail sur le contenu de la procédure, pas plus qu'un partage de l'information ou encore l'usage d'outils d'aide à la décision. Des solutions logicielles pourraient être implantées sur la plateforme en vue de répondre à ces besoins.

5.1.4 Mieux assurer l'information du justiciable et la production de statistiques

La dématérialisation permet une meilleure information sur l'activité de la chaîne pénale.

► Un axe de développement particulier et essentiel doit être mentionné même si sa réalisation est conduite dans une étape ultérieure. Il concerne les justiciables²⁰ qui doivent pouvoir tout autant que les professionnels accéder à un service en ligne pour connaître, selon les droits qui leur sont conférés, l'état des procédures qui les concernent et obtenir copie de certaines pièces.

► Enfin, les échanges numériques entre applicatifs des éléments d'identification d'une procédure pénale prévues dans le cadre des développements actuels des SI permettront des avancées significatives dans les domaines suivants : le continuum statistique entre criminalité constatée et criminalité sanctionnée, aujourd'hui impossible à assurer du fait d'unités de compte et de nomenclatures différentes utilisées par les services de police, de gendarmerie et par les services judiciaires, est un autre dysfonctionnement largement connu. Le rapport établi en janvier 2002 par la Mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance fait état de cette rupture statistique et suggère une solution technique fondée sur une dématérialisation des échanges de nature à garantir une véritable traçabilité des procédures.

En définitive, le nombre des applications concrètes résultant d'une dématérialisation s'avère déjà potentiellement considérable. Les transmissions numériques de données entre SI et le développement de la plateforme d'échanges constituent le socle d'un véritable programme de dématérialisation de la chaîne pénale.

5.2 Les gains escomptés

La généralisation de la dématérialisation peut générer des gains financiers dont la mission s'est attachée à fournir les éléments d'une évaluation.

5.2.1 Présentation de la méthode d'étude des coûts de la chaîne pénale : approche ABC

La méthode adoptée se base sur l'approche ABC ("Activity Based Costing", affectation des coûts par activité) qui consiste à décrire et analyser les éléments suivants :

- les **grands processus** de la chaîne pénale ;

¹⁹ Excepté certains juges d'instruction qui disposent du logiciel IAO (instruction assistée par ordinateur).

²⁰ Le projet belge Phénix déjà cité prévoit cette faculté.

- les **activités** qui composent les processus ;
- les **ressources** consommées par la réalisation de ces activités.

Cette méthode permet de répartir les ressources et leurs **coûts** par activité.

5.2.2 *Description des processus et des activités de la chaîne pénale*

On peut distinguer six **processus** ou **macro-processus** au sein de cette chaîne :

- ▶ Le déclenchement des procédures
- ▶ L'orientation des procédures
- ▶ Le traitement des procédures poursuivables "simples":
 - La réalisation d'une enquête de police approfondie
 - La poursuite devant une juridiction de proximité
 - La poursuite devant le Tribunal de Police
 - La poursuite devant le Tribunal correctionnel
 - La composition pénale ou la procédure alternative
- ▶ Le traitement des procédures poursuivables complexes : l'instruction et la prise en charge par les juges des enfants des dossiers concernant des mineurs
- ▶ La gestion des documents : le stockage des procédures et la production de copies de procédures
- ▶ La conclusion des procédures

Un schéma présente l'organisation des grands processus et des activités qui les composent (Cf. Annexe 4).

5.2.3 *Description des ressources utilisées*

Les ressources utilisées pour réaliser ces activités sont de natures diverses :

- ▶ le personnel chargé de réaliser ces activités au sein de la Police et de la Gendarmerie : les OPJ, les APJ et le personnel administratif
- ▶ le personnel chargé de réaliser ces activités au sein des Services judiciaires, mesurable en ETPT²¹ :
 - les magistrats
 - les greffiers
 - les agents administratifs de catégories B et C
- ▶ le matériel informatique et les applications utilisés par ces personnels
- ▶ les matériels de reprographie et l'entretien de ces matériels
- ▶ le papier

²¹ ETPT : équivalent temps-plein travaillé.

- les fournitures de bureau et de reprographie (cartouches d'encre, toners)
- les envois postaux
- les locaux
- l'électricité

Les ressources qui ne sont pas utilisées directement par ces activités (personnel de gestion administrative, de nettoyage des locaux, matériel d'entretien des locaux...) ne sont pas retenues dans la présente évaluation.

5.2.4 Estimation des impacts de la dématérialisation

► La dématérialisation des activités de la chaîne pénale permettrait une diminution des ressources consommées en termes de personnel, de papier, d'envois postaux et d'espace (en cas d'archivage électronique). En contrepartie, elle engendrerait une hausse de la consommation de matériel informatique, d'applications informatiques et d'électricité. L'impact sur la consommation de matériel de reprographie et d'impression peut être considéré comme neutre ou positif, car la dématérialisation n'engendrerait pas d'augmentation de la demande d'impression. Elle éviterait les risques de perte d'originaux.

► Concernant les ressources en personnel, la mise en place d'un système dématérialisé de traitement des procédures pénales qui utiliserait les documents numériques produits par la Police et la Gendarmerie permettrait un gain d'ETPT pour les activités composant le processus d'orientation. Ces activités, qui seraient automatisées, nécessiteraient la mise en place d'un dispositif de contrôle des données dématérialisées.

Sur la base de ces hypothèses, le temps nécessaire au contrôle de ces données peut être estimé à environ un tiers du temps de travail consacré au processus d'orientation. Un gain de 66% d'ETPT peut donc être attendu pour ces activités :

Estimation du potentiel de gain

Processus	Activités	greffiers	agents administratifs B et C	Potentiel de gain estimé	Gain estimé Greffiers (en ETP)	Gain estimé Agents administratifs (en ETP)
orientation des procédures	compostage et codage des procédures	34	137	66%	22	91
	enregistrement des procédures	0	87	66%	0	58
	poursuivables dans une appli. informatique	0	35	66%	0	23
	Enregistrement des procédures urgentes	0	262	66%	0	174
TOTAL		34	521	66%	22	346

Source : Cabinet Deloitte

Par ailleurs, la production de copies de procédures sur CD-Rom, au lieu des copies papiers pour 50% des procédures, pourrait engendrer une baisse de la consommation d'ETPT pour l'activité de "production d'une copie papier de procédure par reprographie" de l'ordre de 40%, soit un gain de 76 ETPT.

Ainsi, l'impact chiffrable de la dématérialisation du traitement des procédures pénales pourrait engendrer, avec une marge de prudence raisonnable et dès lors que la dématérialisation est menée de manière complète, un gain compris entre 300 et 500 ETPT administratifs soit un potentiel de gain compris entre 6,6 millions € et 11 millions € (Cf Annexe 4).

6. PLAN DE TRANSFORMATION

La dématérialisation constitue un enjeu essentiel pour l'amélioration de la qualité de la chaîne pénale. La solution préconisée par la mission s'inscrit dans une parfaite cohérence avec la nécessaire évolution des systèmes d'information en cours ou future de cette chaîne.

Les premiers contacts pris par la mission en administrations centrales du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense, montrent que la solution cible est complètement acceptée voire même attendue.

Dans un tel contexte, l'équipe-projet chargée de la mise en place de la plateforme doit disposer de moyens suffisants. Concernant les expérimentations, elles doivent être conduites en tenant compte de l'acceptation très réelle de la mise en place d'une plateforme.

6.1 Une équipe-projet renforcée

Cette équipe doit recevoir un mandat précis interministériel²² fixant des phases et des dates de réalisation. Elle doit être composée de membres de chacune des administrations concernées et réunir des compétences pluridisciplinaires : budgétaires, informatiques et juridiques.

Cette équipe doit avoir des moyens suffisants. Les membres qui la composent doivent être affectés au projet à plein temps, excluant ainsi les mises à disposition à temps partiel fournies par les services. Le niveau de compétences de l'équipe doit être élevé permettant à ses membres d'appréhender l'intégralité des questions de leur ressort. Au besoin, il peut être fait appel à des compétences externes à l'administration, notamment dans le domaine informatique.

Cette équipe doit disposer des moyens logistiques adaptés : bureaux, secrétariat, moyens de déplacement. Elle doit être menée par une personnalité d'envergure, consciente de l'enjeu et des difficultés du projet mais aussi fermement déterminée. A cet égard, la conduite du projet de contrôle radar, qui est un parfait exemple de dématérialisation réussie, constitue une référence incontournable²³.

Une note jointe en annexe indique ce que pourrait être le plan d'action et le phasage de cette réforme (Cf. Annexe 9).

6.2 Un budget adapté

Le budget consacré à la mise en place du projet doit être complètement évalué. Sa répartition entre les programmes concernés doit faire l'objet d'un accord interministériel.

6.3 Une expérimentation ciblée

L'expérimentation doit être conduite en tenant compte de l'acceptation très réelle par la hiérarchie des administrations de la mise en place d'une plateforme. Cette expérimentation a au moins deux finalités :

²² Intérieur, Justice, Défense, Finances.

²³ Cette modernisation concerne la dématérialisation des segments de la chaîne pénale pour ce qui concerne les infractions d'excès de vitesse. Elle mettait en présence les ministères des finances, de l'équipement, de l'intérieur et de la justice.

- définir les ajustements organisationnels et les mesures d'accompagnement à prévoir lors d'une phase de généralisation ;
- valider les options techniques²⁴.

Cette expérimentation doit être soumise à un groupe test comportant des utilisateurs potentiels de compétences inégales, en sorte de recueillir aussi les observations de ceux qui ne sont pas forcément les plus aptes à l'emploi du nouveau dispositif.

La maquette ne doit pas nécessairement porter sur tous les aspects techniques du futur dispositif. Compte-tenu de la quasi évidence de la solution, il paraît préférable de concentrer les expérimentations sur les points qui posent réellement des questions. En revanche, selon la mission, cette expérimentation doit inclure toutes les procédures émises par un service d'enquête afin de rapprocher le plus possible les acteurs de la situation cible. Elle pourrait être menée pour un nombre restreint de sites.

On observera à cet égard que la mise en place du projet contrôle radar avait été précédée d'une brève phase d'expérimentation portant essentiellement sur un nombre de points techniques limités. Pour le surplus, le dispositif avait été complètement installé à échelon réduit et expérimenté "à blanc" pendant quelques mois. Cette façon de procéder a fait que, pour un rapport préconisant l'installation des contrôles radar déposé en mars 2003, les premiers radars ont été opérationnels dès la mi-mai 2004.

Yves BERTRAND
Inspecteur général de
l'administration

Liliane LEYMARIE
Commissaire divisionnaire
Inspection générale
de la police nationale

Jean BERBINAU
Ingénieur général
Conseil général des
technologies de l'information

Christian RIAC
Colonel
Inspection de la
gendarmerie nationale

Bruno STEINMANN
Inspecteur général adjoint des
services judiciaires

Dominique LUCIANI
Inspecteur des services
judiciaires

²⁴ Une note jointe en annexe fournit un exemple d'une forme d'expérimentation possible (Cf. Annexe 6).

PRÉCONISATIONS

1	Solution « cible » à 2008	Pages
	1. Une urbanisation des systèmes d'information de la chaîne pénale (police / gendarmerie / douane / justice) par la mise en place de plateformes de présentation et d'échange de données	17 et suivantes
	2. Parvenir à un échange de données numériques entre applications nationales des éléments d'identification d'une procédure	24
	3. Ouverture du dispositif au profit des autres administrations concernées par la chaîne pénale, des auxiliaires de justice et des victimes	18, 23
	4. Développement d'intelligence sur la plateforme favorisant le travail d'analyse et d'investigation des magistrats	19, 24
	5. Edition, transmission et stockage d'un unique document papier portant les signatures en original	19, 22
	6. Adaptation des textes de la procédure pénale pour prendre en compte les transmissions sous une forme dématérialisée et la signature électronique	20
	7. Sécurité et confidentialité renforcées de la plateforme	17, 19
2	Architecture fonctionnelle	
	1. Centralisation, enregistrement et stockage des documents produits par les acteurs de la chaîne pénale dans des plateformes globales gérant ces documents par affaire et par nom	19, 22
	2. Déploiement d'outils métiers de la chaîne pénale : investigation, tri, classement, archivage	19
	3. Utilisation de la plateforme entérinée par des droits d'accès attribués selon les besoins spécifiques des acteurs de la chaîne pénale	21, 22
	4. Exploitation du dispositif de numérisation pour les scellés et les acteurs non compris dans le périmètre du déploiement (experts, préfecture etc.)	19
3	Architecture technique	
	1. Application web permettant d'accéder aux données de la plateforme	19
	2. Plateforme implantée au niveau national ou local (par exemple : au niveau des juridictions interrégionales spécialisées)	19
	3. Recours aux logiciels libres	19
	4. Sécurité interdisant l'intrusion et protégeant la confidentialité	17
	5. Utilisation d'un réseau sécurisé (par exemple ADER)	19
	6. Utilisation de la signature électronique pour les professionnels, et, le cas échéant, les parties à une procédure et plus particulièrement les	21, 22

	victimes par délivrance d'un certificat	
	7. Interconnexion de la solution cible sur les SI existants (ICARE) ou futurs (CASSIOPEE, ARDOISE) sans leur remise en cause	19
4	Expertises complémentaires à mener	
	1. Identification d'une solution de signature électronique généralisable à moindre coût : - aux professionnels - aux victimes.	21
	2. Conditions d'alignement des processus métiers sur le nouveau dispositif (lien service d'enquête/ parquet, parquet /siège, instruction, audience exécution/JAP)	22 et suivantes
	3. Extension du périmètre des acteurs impliqués dans le déploiement de la solution : avocats, huissiers, experts, préfectures	22
	4. Spécification des applications métier à déployer	19 et annexe 8
	5. Niveau d'implantation de la plateforme	19
	6. Mise en cohérence du dispositif avec la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.	20
5	Conduite du projet	
	1. Opter pour un projet où l'expérimentation est réduite aux points qui soulève de réelles questions	28 et 29
	2. Constitution d'une équipe projet interministérielle et pluridisciplinaire, dotée de moyens adaptés	28
	3. Mise en place d'une maquette (validation des grandes fonctions sur un environnement technique réduit)	29
	4. Constitution d'un groupe professionnel de référence (police, gendarmerie, douanes, justice) garantissant la cohérence entre les différents SI	29
	5. Prendre en exemple le dispositif « Contrôles Automatisés »	29
	6. Prendre en exemple le projet belge Phénix	10, 24
6	Contraintes stratégiques	
	1. Pas de modification des SI existants et futurs mais utilisation de leur fonctionnalité de communication	17
	7. Situation cible à charge constante ou réduite pour les services concernés	17

Observations des ministères
et réponses de la mission

OBSERVATIONS DES MINISTÈRES ET RÉPONSES DE LA MISSION

1/ Pour le ministère de la Justice

Le secrétariat général

A la suite de la transmission du projet de rapport relatif à la dématérialisation de la chaîne pénale, le secrétariat général fait part à la mission des observations suivantes :

1° le SG ne désire pas faire d'observations "en 2ème colonne".

2° le SG souligne les points d'ordre général, qui conditionnent la mise en œuvre effective des préconisations du rapport et qui doivent être rendus publics en même temps que le rapport :

a. la proposition essentielle de l'audit, consistant à créer une ou plusieurs plateformes partagées entre les services de police, de gendarmerie et les juridictions est extrêmement intéressante et recueille un total assentiment de principe.

Cependant sa mise en œuvre devra être précédée d'une évaluation en termes de coûts d'investissement et de fonctionnement ainsi qu'en termes de délais de réalisation. Les questions relatives à la responsabilité et à la gestion de la plateforme devront également faire l'objet d'un approfondissement.

b. les coûts, délais et sujets de gouvernance du système préconisé par l'audit devront intégrer les éléments de complexité issus de la nécessité d'articuler la plateforme avec les applications informatiques des services de police, de Gendarmerie et des juridictions (CASSIOPEE et NCP). Les juridictions devront notamment pouvoir récupérer les données structurées des services de police et de gendarmerie.

c. les gains de productivité escomptés, ne seront pas optimisés en l'absence de signature électronique pour les témoins et les personnes mises en cause.

d. la gestion dématérialisée et les procédures papier se combineront selon des modalités qui restent à concevoir.

Réponse de la mission

La mission prend acte que la préconisation principale formulée dans son rapport est perçue favorablement par le secrétariat général du ministère de la Justice.

Les points a et b appellent une réponse unique

La mission a préconisé un plan de transformation avec une phase d'expérimentation ciblée qui doit servir notamment à régler les questions de gouvernance, de phasage et de gestion des plateformes. Dans cet esprit, des annexes (6 et 9) viennent préciser les contours de ce que pourraient être un plan d'action et une expérimentation adaptés au sujet.

Il va de soi que l'articulation entre applications informatiques et développement de la plateforme doit être prise en compte. Néanmoins, deux aspects sont à distinguer.

S'agissant de la récupération des données structurées, la mission a relevé l'importance de ce projet qui est en cours de réalisation (les différentes applications concernées ont développé ou développent des modules communication) et dont la complexité, réelle, tient surtout au travail d'appariement des nomenclatures et de définition d'identifiants communs comme cela est précisé dans le rapport. Néanmoins, il a paru à la mission que ce volet n'est pas lié à celui portant sur le développement de la ou des plateformes envisagés. En conséquence, son impact devrait donc être limité voire inexistant.

En revanche, la ou les plateformes devront être alimentées par les applications informatiques par envoi des procédures, ce qui demande des évolutions au moins pour Cassiopée qui, en l'état, n'a pas prévu cette fonctionnalité. Faute de temps, la mission a simplement pu recueillir un premier avis des techniciens concernés qui figure dans le rapport. Là encore, ce sera à l'équipe projet dont la création est préconisée de réunir ces informations. En tout état de cause, la plateforme peut fonctionner, au moins durant ce temps, sans que ces évolutions aient été totalement réalisées.

1c

La mission a, elle-même, précisé que des obstacles notamment ceux liés à la question de la signature électronique, conduisaient à une dématérialisation par étapes qui va nécessairement, dans un premier temps, limiter l'ensemble des gains de productivité qui peuvent être escomptés. Le Point 5.2.4 sera modifié en ce sens.

1d

La mission propose, à l'instar de ce qui existe dans les pays qui ont développé des programmes de dématérialisation, la conservation d'un dossier « papier » original qui sera comme c'est le cas aujourd'hui, détenu par celui qui d'un point de vue procédural en a la responsabilité (magistrat du parquet, de l'instruction, juge des enfants ...). En revanche, compte tenu de l'existence d'un dossier électronique, la circulation physique du dossier « papier » sera limitée voire supprimée et, dans certains cas retenus par la mission (procédure contre X, affaires traitées par la troisième voie), le dossier pourra être archivé dès son entrée dans la juridiction. De fait, l'articulation entre dossier « dématérialisé » et dossier « papier » repose sur des règles d'organisation simples mais qui demandent à être définies préalablement de manière précise et connues de tous.

La direction des affaires criminelles et des grâces

La DACG ne présente pas d'observations particulières concernant les fondements et les résultats attendus de cet ambitieux projet qui paraît tout à fait intéressant et n'a pas compétence pour se prononcer sur sa faisabilité technique.

En revanche, elle attire l'attention de la mission sur une erreur de terminologie qui induit une interprétation erronée de la circulaire du 9 octobre 2006 (page 11). En effet, la numérisation des procédures contre X est exclue du périmètre défini dans la présente circulaire. En revanche, la dématérialisation de ces procédures est encouragée via des protocoles locaux avec les services de police et de gendarmerie.

Réponse de la mission

La mission partage l'analyse de la DACG quant au périmètre de la dématérialisation fixé par la circulaire précitée. C'est le sens du texte qu'elle a rédigé. Néanmoins, afin d'éviter le risque d'une interprétation erronée, la mission apportera les précisions nécessaires en mentionnant de manière expresse que les procédures sans auteur doivent être exclues des projets de dématérialisation envisagés par les juridictions en application de cette circulaire.

La direction de l'administration générale et de l'équipement

La DAGE (sous-direction de l'informatique) « salue l'importance et la qualité du travail réalisé par l'équipe d'audit » et regrette, compte tenu de la brièveté du délai qui lui a été imparti, de ne pouvoir présenter des observations que sur le seul logiciel IAO utilisé actuellement dans les juridictions.

Ces observations sont les suivantes :

1/ Le logiciel IAO n'est pas un outil de gestion électronique de documents installé sur un poste relié à un scanner :

L'IAO est installé par défaut sur les portables des juges d'instruction qui en font la demande. Afin de laisser une grande autonomie au juge d'instruction, le cahier des charges initial écartait l'idée d'une mise en réseau du logiciel, et préconisait une solution autoportable qui peut être perçue comme un inconvénient aujourd'hui.

La numérisation est assurée par un poste dédié auquel est connecté un scanner de production.

2/ Le scanner utilisé n'est pas particulier à la solution :

La station de numérisation accepte tous types de scanner présentant une interface ISIS et une connectique SCSI ce qui est le cas de tous les scanners professionnels du marché. Dans une configuration IAO classique il y a une station de numérisation associée à plusieurs postes IAO. Une station numérise, occrise et produit les CD-Rom à destination des magistrats répertoriés, dotés du logiciel IAO. L'indexation et l'analyse sont réalisées sur le portable du juge.

La majorité des dossiers peut être numérisé sur un CD-Rom, mais une gestion multi volume des dossiers a été rendue nécessaire face à la complexité croissante des affaires.

3/ Le logiciel n'a pas été développé par un éditeur privé sur un format propriétaire :

Le logiciel actuellement diffusé a été entièrement réalisé par les services informatiques du Ministère de la Justice (année 1999-2000) sur la base de préconisations énoncées par un groupe de travail constitué d'un panel de juges d'instruction. Le format d'image utilisé est le TIFF monopage, standard incontesté du moment.

4/ La lecture des documents contenus sur le CD-Rom par des tiers n'implique pas l'achat d'une licence spécifique :

Tous les Cd-Rom issus de la chaîne IAO dispose d'une visionneuse de document TIFF. Celle ci a été spécialement conçue pour optimiser la navigation en associant les images numérisées à la cotation du Juge (regroupement logique des images avec la notion de côte). La technologie utilisée a fait l'objet d'une négociation (année 2002) débouchant sur l'achat d'une licence globale. Le coût unitaire diminue donc avec l'usage et le temps. Au regard du nombre de CD-Rom généré, on peut considérer aujourd'hui que son coût est quasiment nul.

5/ Le Logiciel n'est pas destiné à la numérisation des pièces destinées aux avocats :

Même si la tentation est forte d'utiliser la station de numérisation à cet effet, il faut se rappeler que la délivrance de licences IAO par la chancellerie aux juges d'instruction se fait à leur demande. C'est le besoin de rationalisation et d'optimisation de la gestion des dossiers complexes souvent très médiatisés qui les amène à ce choix.

Réponse de la mission

La mission prend acte des précisions techniques apportées par la DAGE sur un aspect du rapport qui relève de la phase de description de l'existant et n'affecte pas son objet principal.

Elle a apporté les modifications (points 1 à 4) et les précisions de rédaction qui s'imposaient (point 5).

La direction des services judiciaires

Cette direction, qui a été rendue destinataire du projet de rapport, a signalé qu'elle n'avait aucune observation à formuler.

2/ le ministère de la Défense (gendarmerie nationale)

Les observations apportées par la gendarmerie nationale sont les suivantes :

- 1 - l'emploi d'[Ec@re](#) devient obligatoire (Schéma XML utilisé dans [Ec@re](#) V2 a déjà pris en compte les demandes exprimée par MINJUST dans son projet CASSIOPEE)
- 2- il faut réaliser un processus (en central) qui retransmet les procédures à cette plateforme (ne semble pas à priori poser de difficultés majeures)
- 3 - transmission au parquet de l'unique exemplaire original papier de la procédure (question de l'archive papier gendarmerie conservée à la BT devra se poser un jour mais pas urgent)
- 4 - la gestion des droits d'accès (droit d'en connaître) ou protocole de confiance à mettre au point pour profiter d'une part de notre annuaire LDAP et de sa gestion des profils et d'autre part du fait que nous communiquons régulièrement nos données "ORG" au MINJUS

NB 1 sur le plan de l'architecture il faut privilégier un site central unique

- plus facile à gérer pour GN et PN qui n'auront pas à tenir compte de l'organisation territoriale de la justice
- plus facile d'assurer une exploitation sécurisée (intégrité et disponibilité) pour le MINJUST

NB 2 dans le processus préconisé il faut prendre en compte le fait que cela sera un projet de grande ampleur qui semble t'il nécessitera des ressources humaines et financières dédiées et non négligeables !

Il y a bien d'autres points d'interrogations mais on peut penser que la démarche expérimentale proposée devrait permettre de soulever ces questions. Il faudra veiller avec soin que celle ci n'ait aucun impact sur les unités de terrain, en particulier dans les toutes premières expérimentations où dématérialisation rimera avec scannerisation...

Comme dans le cas le plus favorable le déploiement national n'est pas envisagé avant fin 2009 on peut penser que globalement la solution est raisonnable (aux difficultés d'arbitrage sur les ressources à mobiliser près).

Réponse de la mission

La mission prend acte des observations de la gendarmerie nationale qui sont de nature plutôt prospective concernant déjà la phase de réalisation. A ce titre, elles n'appellent pas d'observations particulières de sa part sinon que la situation cible est génératrice, selon la mission, d'une réduction des ETPT mobilisés sur la chaîne pénale.

3/ le ministère de l'intérieur

Ce délai très court ne nous a pas permis de mener une réflexion collective, comme c'est l'usage chez nous. C'est donc à la lecture du rapport définitif que nous nous positionnerons sur les suites à donner.

Aussi, mes réponses sont de l'ordre de la précision (cf ARDOISE-STIC-ANADOC).

Il me paraît également opportun que le problème avéré, qui nous est posé par la CNIL et que le rapport Bauer ne manquera pas de souligner, à savoir la transmission des suites judiciaires favorables vers le STIC et JUDEX, soit mentionné expressément parmi les obligations de réussir sur le dossier plus large de la dématérialisation. Et sur ce point, il y a "urgence", même si on ne peut rien faire sans ARIANE et CASSIOPEE et/ou "nouvelle chaîne pénale".

J'ai apprécié les développements rappelant que la dématérialisation devrait être gagnante-gagnante et alléger la charge de travail des OPJ. Ce document est également très intéressant grâce à ses nombreuses annexes très instructives.

En revanche, il doit être clair que cette première lecture rapide n'engage en rien la direction générale de la police nationale quant à sa position ultérieure s'agissant des propositions faites dans le rapport et tout particulièrement page 20 :

- le rôle de la "plateforme" proposée
- le maintien d'un envoi papier

Réponse de la mission

La mission a intégré dans le rapport les principales propositions de corrections formulées par la DGP. Sous réserve des modifications consécutives aux observations apportées par les directions concernées dans la phase de contradiction, le rapport remis à la DGP a été présenté dans la forme définitive qu'il revêtira avec notamment les signatures d'un membre de l'IGA et de l'IGPN.

ANNEXES

ANNEXE 1 - Entretiens et visites.....	38
ANNEXE 1.1 - Entretiens et visites réalisés au ministère de la justice et dans les tribunaux	
ANNEXE 1.2 - Entretiens et visites réalisés sur les sites de la gendarmerie nationale	
ANNEXE 1.3 - Entretiens et visites réalisés sur les sites de la police nationale	
ANNEXE 1.4 - Entretiens et visites réalisés dans d'autres organismes	
 ANNEXE 2 - Schéma de la plateforme de présentations et d'échanges de données numériques	44
 ANNEXE 3 - Expériences étrangères	46
Pays-Bas	
Le Canada	
L'Italie	
La Belgique	
 ANNEXE 4 - Documents Cabinet Deloitte	58
 ANNEXE 5 - Schémas systèmes d'information	70
 ANNEXE 6 - Un modèle possible d'expérimentation	75
 ANNEXE 7 - Liste non exhaustive de termes afférents à la numérisation et à la dématérialisation, et employés dans le cadre de l'audit et sigles utilisés.....	80
 ANNEXE 8 - Degré d'intelligence de la plateforme	86
 ANNEXE 9 - Plan d'action Deloitte	88

ANNEXE 1
ENTRETIENS ET VISITES

**ENTRETIENS ET VISITES RÉALISÉS AU MINISTÈRE
DE LA JUSTICE ET DANS LES TRIBUNAUX**

ADMINISTRATION CENTRALE :

Secrétariat général

- M. Marc Moinard, Secrétaire Général et président de la commission de l'informatique et des réseaux et de la communication électronique du ministère de la justice (COMIRCE).
- M. Patrick Mathé, magistrat, Directeur de projet
- M. David Benichou, magistrat, chargé de mission auprès du secrétaire général, délégué de la COMIRCE

Direction des services judiciaires

- M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires
- M. Bertrand Daillie, chef du bureau de l'informatisation des juridictions,
- Mme Janine Kister, chef du bureau des greffes,
- Mme Nathalie Del-Moral, sous-direction des greffes
- Mme Christelle Gobbo, bureau des greffes,
- Mme Annie Zamponi, chef de la mission de modernisation
- M. Antoine Piétri, adjoint au directeur de projet Cassiopée,
- M. Thierry Lescouarc'h, adjoint du chef du bureau de l'informatisation judiciaire,

Direction des affaires criminelles et des grâces

- M. Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces,
- Mme Christine Moreau, chef du bureau de la police judiciaire,
- Mme Sophie Rey, chef du pôle études et évaluation,
- M. Laurent Rieuneau, chef du bureau des affaires informatiques, au casier judiciaire national,
- M. Eric Sarfass, chargé de mission au casier judiciaire national,

Direction de l'administration générale et de l'équipement

- M. Guy Duplaquet, sous-directeur de l'informatique,
- M. Patrice Noblecourt, chef du bureau des services informatiques,
- M. Philippe Demichel, bureau des applications statistiques,
- M. Gilles Tellier, bureau des services informatiques,

Déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny

- M. Patrick Poirret, procureur de la République adjoint,
- Mme Monique Pompui, greffière en chef,

Déplacement au tribunal de grande instance de Fontainebleau

- Mme Fabienne Klein-Donati, procureur de la République,
- Mme Claudine Morlat, greffière en chef,

Tribunal de grande instance de Mende

- M. Philippe Astruc, procureur de la République,

Déplacement tribunal de grande instance de Paris

- M. François Cordier, procureur de la République adjoint,
- Mme Anne-Elisabeth Honorat, vice procureur,

**ENTRETIENS ET VISITES RÉALISÉS
SUR LES SITES DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Direction générale de la gendarmerie nationale

- Général de division Buchheit, inspecteur de la gendarmerie nationale,
- Général Caillet, sous-directeur de la police judiciaire,
- Colonel Géraud, adjoint au sous-directeur des télécommunications et de l'informatique,
- Lieutenant-Colonel Aubanel, chef du bureau de la sécurité et de l'infrastructure,
- Colonel Espinasse, sous-directeur des télécommunications et de l'informatique,
- Colonel Degez, chef du bureau des systèmes d'information,
- Colonel Giere, chef du bureau police judiciaire,
- Capitaine Bulckaen Ariane,
- Major Salat, section renseignement et opération,
- Chef d'escadron Le Blay, chef de section renseignement et opérations,
- Adjudant Nicol, section études juridiques et réglementation générale,

Déplacement à la brigade gendarmerie de Mantenon (Seine-et-Marne)

- Lieutenant Fichant, commandant de la communauté de brigades de Mantenon.

ENTRETIENS ET VISITES RÉALISÉS SUR LES SITES DE LA POLICE NATIONALE

Direction générale de la police nationale

- M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale,
Cabinet du directeur général
- M. Renaud Vedel, directeur adjoint,
- Mme Catherine Ashworth, conseillère technique,
- Mme Catherine Faure, chef de la délégation aux victimes,
- M. Thierry Hartmann, conseiller technique,

Direction centrale de la police judiciaire

- Mme Mireille Ballestrazzi, sous-directeur des ressources et des études,
- M. Eric Brendel, chef du service central de documentation criminelle,
- M. Thierry Delville, chef du service des technologies de sécurité intérieure,
- M. Thierry Ourgaud,

Direction centrale de la sécurité publique

- M. Philippe Laureau, directeur,
- M. Patrick Dargirolle, sous-directeur des missions de police

Préfecture de Police service central des accidents de la circulation

- Bernard Bouzon, commissaire principal, chargé de mission auprès de la police urbaine de proximité
- Commandant Jurkowsky, chargé du service central

Commissariat central de Créteil

- M. Richard Srecki, chef de la sûreté départementale
- M. Laurent Mercier, commissaire central adjoint de Créteil
- M. Richard Revel, commandant, chef du BSU
- M. Didier Wiedemkeller, capitaine

**ENTRETIENS ET VISITES RÉALISÉS
DANS DIVERS ORGANISMES**

TRANS PV

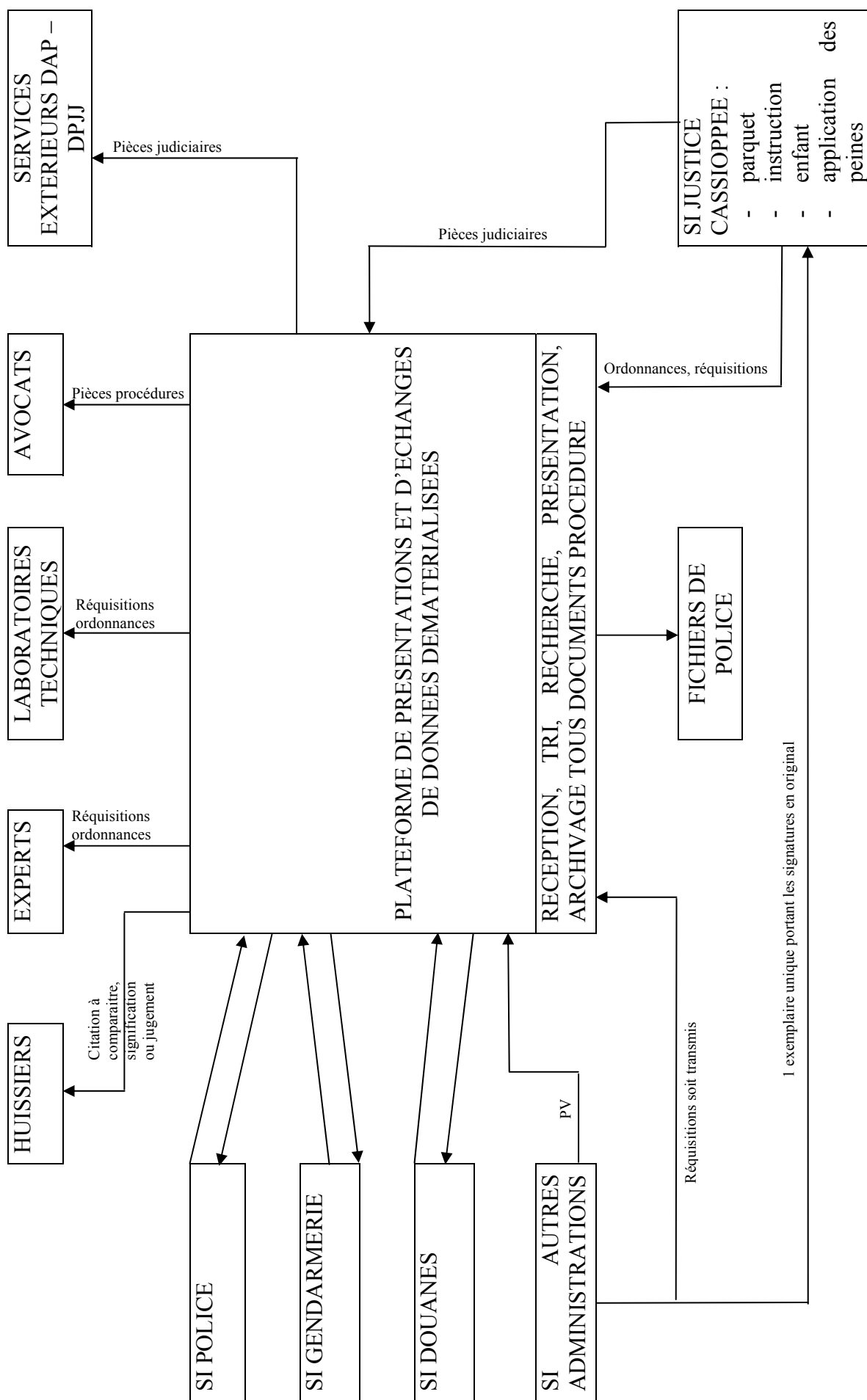
- M. Rulens, directeur
- Mme Mention, responsable de service

SOCIÉTÉ JOUVE

- M. Philippe Allouche, responsable de Créneau Hébergement et développement Internet

ANNEXE 2
SCHÉMA DE LA PLATEFORME DE PRESENTATIONS
ET D'ÉCHANGES DE DONNÉES NUMÉRIQUES

DEMATERIALISATION SITUATION - CIBLE



Le sens de la flèche matérialise d'abord la position source puis la position destinataire.

ANNEXE 3
EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES



Ministère de la Justice

Service des Affaires européennes et internationales

DOSSIER ETABLI PAR :
MO DEVILLERS
Chef du bureau droit comparé

LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES PÉNALES (Belgique, Canada, Angleterre-Pays de Galles, Irlande du Nord, Italie, Pays-Bas)
--

RESUME

L'informatique est entrée dans les mœurs judiciaires depuis déjà plusieurs années, et les avantages de rapidité et de coût de la transmission de documents par voie électronique sont aujourd'hui évidents. En matière pénale des questions de sécurité et de confidentialité se sont cependant posées dans toutes les expériences qui ont été menées ainsi que la question de la maintenance d'un dossier papier.

Tous les pays étudiés ont envisagé une dématérialisation des procédures pénales à plus ou moins long terme, mais si la Belgique a un projet global très ambitieux de dématérialisation totale tant en matière civile que pénale, la plupart des pays procèdent par étapes, par projet pilotes localisés dans l'espace ou en étendant petit à petit le réseau à des interlocuteurs de plus en plus nombreux et à tous les secteurs de la vie judiciaire. Les différences de procédures et de niveau préexistant de réseaux entraînent également des différences de traitement de la question.

***Au Royaume-Uni** a été mis en place un système qui permet à la police, aux procureurs, aux tribunaux, aux prisons et aux services de probation de communiquer par voie électronique à travers leur propre système relié à un système central (système Exchange). Ceci revêt une importance particulière dans ce pays où il n'existait pas de centralisation de l'information pénale (même si le Crown prosecution service tend aujourd'hui à jouer ce rôle) et où le parquet doit fournir à la défense les pièces qu'il produira à l'audience. Le dossier pénal avant d'audience est lui moins important en volume qu'en France puisque toutes les personnes impliquées (inculpés et témoins) sont interrogés à l'audience.*

Aux Pays-Bas, la numérisation des dossiers au niveau pénal est en cours d'expérience à la juridiction de ROTTERDAM, mais seulement pour faciliter le traitement des affaires à l'audience. Il existe par ailleurs un traitement totalement informatisé des contraventions.

En Italie, la gestion informatique des greffes a été rendue obligatoire par un décret de mars 2000. Elle permet un accès direct par les avocats à l'état de leurs causes et l'envoi des notifications judiciaires par poste électronique certifiée. Deux expériences de dématérialisation des dossiers pénaux par scannérisation sont en cours au Tribunal de Rome et de Crémone.

Au Canada, la taille du pays et l'éloignement des différents acteurs a rendu très vite utile l'utilisation de nouvelles technologies de communication. L'obligation pour le parquet poursuivant de communiquer l'intégralité du dossier à l'avocat du prévenu est facilitée par un échange informatique. Il existe en Colombie Britannique depuis février 2006 un service d'accès par internet des arrêts civils et des procès verbaux de tous les greffes des cours de la province et depuis juillet 2005, un service de dépôt électronique des actes de procédure aux greffes. Au Québec, a été mis au point un modèle de numérisation des documents juridiques et un grand projet de réseau et d'échange est en cours d'élaboration.

En Belgique : un plan d'informatisation global de la justice (PHENIX) est en cours depuis 2001. Il a pour but la création, tant en matière pénale que civile, d'un dossier entièrement informatisé dès le début d'une procédure judiciaire et enrichi progressivement des données qui y seront apportées aussi bien par ceux qui gèrent le dossier que par ceux qui y apportent des éléments complémentaires. A terme c'est l'ensemble des communications judiciaires, tant en matière pénale que civile, qui devra se réaliser par voie électronique.

Avant d'étudier, pays par pays, les programmes en cours il convient de rappeler quelques notions que l'on retrouve dans tous les programmes d'informatisation en matière de définition de la signature électronique et d'accès au réseau.

Introduction : La signature électronique et l'accès au réseau d'information

La question de la signature électronique est au cœur des problèmes de preuve et de sécurité posés par la dématérialisation et non pas seulement en matière de procédure pénale ou civile mais également dans le droit des contrats en général, un nombre de plus en plus important de ces derniers se concluant aujourd'hui par ce moyen.

La Commission des Nations-Unis pour le droit commercial international (CNUDCI) a élaboré un "projet de règles uniformes sur les signatures électroniques". Ce projet définit la signature électronique comme "l'ensemble des données pouvant être utilisées pour identifier le détenteur de la signature dans le cadre d'un message de données et indiquer qu'il approuve l'information qui y est contenue". Ce texte fait ensuite une différence entre une signature simple, une signature "renforcée" et une signature avec un certificat émis par une autorité de certification.

L'on retrouve dans la législation canadienne, belge et finlandaise notamment ces trois niveaux de signature électronique, la loi belge par exemple les différencie ainsi :

- la simple donnée électronique servant d'authentification,
- la "signature électronique avancée" qui permet l'identification,
- une "signature électronique avancée réalisée sur la base d'un certificat qualifié conçue avec un dispositif sécurisé".

Un niveau de signature différent peut ainsi être exigé suivant la qualité du document demandé en fonction du caractère de confidentialité et/ou d'engagement juridique qu'il comporte. Afin d'assurer la signature avec niveau de sécurité maximale, il est donc indispensable de passer des accords avec des sociétés de certification.

Il apparaît d'autre part que certains documents ne pourront se contenter d'une telle signature et notamment que tous les interrogatoires devront comporter une version papier avec une signature traditionnelle (voir par exemple en ce sens de la loi belge).

A la question de signature est également liée celle de l'accès au réseau. Dans tous les pays étudiés, il est prévu des niveaux différents d'accès dans les procédures. Dans une procédure pénale par exemple, le Procureur aurait un libre accès à l'ensemble du dossier du Juge d'instruction qui pourrait être ainsi mis en réseau entre ces deux acteurs. Les avocats, les policiers pourraient se voir accorder un droit plus limité. Un bon exemple est fourni dans la note du magistrat de liaison italien à propos de l'expérience de Crémone. Différents groupes de personnes sont créés au moyen de comptes gérés par l'opérateur avec le programme informatique (à Crémone le programme Acrobat), avec des droits différents.

La loi belge prévoit également par prudence que la liste électronique des personnes autorisées sera par ailleurs régulièrement mise à jour afin de vérifier la qualité des utilisateurs (avocats, huissiers, greffiers, magistrats...), ceci pour éviter qu'une personne qui aurait perdu la qualité lui donnant un droit d'accès ne se voit délivrer copie de pièces confidentielles.

LE ROYAUME UNI ET L'IRLANDE

Un projet de modernisation de la justice, est actuellement mené en Grande-Bretagne afin d'établir une circulation rationalisée de l'information entre les sept agences indépendantes du secteur judiciaire pénal, dont la police, les tribunaux et les prisons. La numérisation des fichiers s'inscrit dans cette optique. Le système britannique a pour objectif de passer au tout numérique en 2008.

Il convient de rappeler qu'il n'y a pas dans la procédure britannique de juge d'instruction et que ce n'est que depuis des réformes récentes que le *Crown Prosecution Service* (CPS) joue un rôle moteur et directeur dans les grosses enquêtes. Dans de nombreuses affaires, ce sont les différents services de police qui rassemblent les éléments et il est important qu'il y ait une coordination et un échange d'informations : le lien électronique est donc notamment amené à remplacer le long va et vient des dossiers "papiers" entre les procureurs et les policiers.

Le "IT system" ("Information Technology system") doit intervenir à terme dans l'ensemble du système judiciaire afin de créer une infrastructure en réseau. En effet, il reliera à la fois la police, les procureurs, les tribunaux, les prisons et les services de probation qui, jusque-là, communiquaient exclusivement via des dossiers postés, ou par téléphone. Chaque agence a son propre système et le tout est relié grâce au système Exchange (qui ne fonctionne pour l'instant que dans une seule des 42 circonscriptions judiciaires). Le système est sécurisé et ne peuvent y avoir accès que les personnes enregistrées et avec un code d'accès.

Une démonstration a été faite en novembre 2005 qui explique le mécanisme : une personne commet un vol, la police l'arrête puis inscrit dans son système de données ses conditions de rétention ("Case and Custody System"), elle entre ensuite les informations le concernant dans un autre système et un fichier électronique est alors automatiquement créé pour le Crown Prosecution Service (CPS) qui lui est directement adressé (plus exactement au "CPS Compass case-management system") via un système de message électronique sécurisé. Le dossier, une fois l'enquête terminée, et après décision du Procureur, est directement adressé via la voie électronique au tribunal qui doit le juger, système Libra pour les magistrates court ou système "Crest" dans chaque crown court (il est prévu de créer un système "Crest" central).

En outre, un système appelé "Xhibit" est maintenant installé dans chaque tribunal. Il permet à la police, aux procureurs, à l'administration pénitentiaire et aux parties intéressées (comme les témoins par exemple) de suivre la progression des affaires.

Une fois en prison, le prévenu sera inscrit sur le système national de gestion des délinquants qui sera en lien avec le service de probation.

Le fichier électronique de la police pour le CPS est déjà mis en place dans 14 des 43 circonscriptions de police que comptent l'Angleterre et le pays de Galles. Le Système "Compass" du CPS fonctionne depuis plus d'un an. Dans ce cadre, quatre millions d'affaires sont partagées entre 8.000 personnes dans 400 lieux différents. Quant au système "Libra", il a été expérimenté dans le Sud-ouest de Londres. En ce qui concerne les Crown Courts, "Xhibit" est totalement installé.

Le Ministère de la justice en Irlande du Nord a également mis en place un important programme de modernisation de la Justice, et d'utilisation des nouvelles technologies. Trois axes majeurs ont été développés: le développement d'une informatisation de toutes les procédures (civiles et criminelles), le programme de services en ligne et le programme de modernisation des salles d'audience.

En janvier 2000, le court service a conclu un accord de 10 ans avec une entreprise privée de services informatique pour mettre en place un système informatique intégré au service de la justice.

Le système a d'abord été mis en place en matière pénale afin que les différentes agences gouvernementales puissent, comme en Angleterre, partager les informations dont elles disposent. Le système se construit sous formes de "modules" dans les différentes matières.

Pour favoriser l'accès des justiciables au service de la justice, un programme de développement des services électroniques a été élaboré. Il a débuté par une phase de consultation d'utilisateurs qui ont identifié les matières dans lesquelles les services en ligne sont

susceptibles d'apporter une réelle plus-value : production de titres exécutoires, petites demandes, recherche de débiteurs, publication des listes des affaires du tribunal.

Un certain nombre de services sont déjà accessibles sur le site : www.courtsni.gov.uk

Les expériences britanniques et irlandaises sont intéressantes mais elles sont pour le moment encore assez limitées en matière pénale. Elles étaient notamment nécessaires en raison de la procédure britannique qui repose sur un échange important entre le CPS et les différents services de police.

Un aspect intéressant de l'expérience, adaptable à notre procédure, est celui de l'enregistrement du dossier par la police à l'origine et la possibilité de ne pas procéder à un nouvel enregistrement et à une nouvelle saisie des données à chaque étape de la procédure.

PAYS-BAS

Un programme de modernisation a été développé depuis les années 1990 avec dans un premier temps la construction de nouveaux tribunaux dans l'ensemble des grandes villes des 19 arrondissements judiciaires du pays.

La mise en place des nouvelles technologies telles la numérisation des procédures et la vidéo conférence ont été réservées pour une deuxième étape qui se déroule actuellement.

La juridiction de **ROTTERDAM** expérimente au niveau pénal exclusivement les dossiers numérisés. La transmission des procédures pénales établies par la police au parquet est encore faite sur un support papier. Le parquet scanne cette procédure avant de l'enregistrer et avant de la transmettre au tribunal pour jugement. Il n'y a pas encore de projet pour une numérisation directe des procédures au niveau de la police et pour une transmission numérisée du dossier au parquet

A l'audience, le président consulte le dossier sur écran, il peut rendre visible la page consultée à tous les acteurs du procès soit au procureur et aux avocats dans la mesure où les salles d'audiences pénales ont été équipées de consoles. Chaque partie au procès dispose de cet outil informatique. Le jugement est rédigé numériquement mais la minute est enregistrée sur support papier. Ainsi l'archivage se fait encore de manière classique. Si ce dossier électronique est évoqué par la Cour d'appel, la procédure en appel se fera exclusivement sur le support papier.

A ce jour cette expérimentation ne se fait que pour les affaires simples ou de juge unique.

Des réunions avec le barreau sont prévues sur la thématique de la consultation en ligne des dossiers avec la problématique sous-jacente du financement et de la confidentialité du système et de la procédure. L'objectif est de permettre à la fin de l'année 2006 la numérisation de l'ensemble des procédures simples. A ce stade aucune révision du code de procédure pénal n'est prévue.

Par ailleurs les Pays-Bas ont un système d'informatisation de la procédure de contravention qui est entièrement dématérialisée, jusqu'au paiement.

Les Pays-Bas ont donc opté pour une dématérialisation qui ne concerne que de petites affaires, ce qui est paradoxal puisque l'on peut imaginer que le gain en manipulation, copies... est plus grand pour les dossiers volumineux. Il n'a pas été possible d'avoir une véritable appréciation de l'expérience et de son avenir.

LE CANADA :

La Colombie Britannique (CB) est la province la plus en pointe dans le domaine de la dématérialisation au Canada. S'inspirant des expériences américaines, le ministère du Procureur Général de la CB met en place progressivement un greffe virtuel. Le système a été testé sur une petite échelle (quelques tribunaux) avec notamment consultation périodique de tous les différents intervenants. **Une loi a instauré le principe de l'équivalence fonctionnelle des documents papier et électronique** et de l'interchangeabilité des supports. Des éléments de sécurité ont été installés à toutes les étapes de la procédure pour protéger le chiffrement des données et des contrôles d'accès et empêcher l'intervention extérieure sur les systèmes.

Pour éviter que n'aient accès aux documents des personnes non autorisées 3 pistes ont été proposées :

1. l'entrée d'un mot de passe et d'un numéro d'identification,
2. l'émission, à chaque transaction, d'un rapport contenant les informations de l'individu et liant l'individu (dans certains cas, le lien n'est établi que si l'individu le désire).
3. le choix de la langue dans laquelle on désire parler pour que seul le récepteur puisse la comprendre (méthode de chiffrement "encryption"), la méthode peut être imposée par le logiciel, le protocole ou le code. Le logiciel de recherche peut également limiter l'accès à certains paramètres en éliminant des documents classés et des références à des données sensibles. De plus, un usager se doit d'identifier un dossier en particulier et payer des frais avant d'accéder à l'information recherchée. Cette condition de localisation et d'identification du dossier est indispensable pour accéder à l'information recherchée et permet d'éviter des abus.

Le Québec procède par étapes, **une loi a déjà posé le principe de l'équivalence fonctionnelle du dossier électronique et du dossier papier. L'accent a été mis sur la sécurité des documents plutôt que sur celle des réseaux de communication.** La loi a prévu des éléments de sécurité physique (locaux, matériel), sécurité logique (chiffrement des données, contrôles d'accès) et opérationnelles (mesures pour contrer des menaces accidentelles (mauvaise manipulation)).

Le Québec met en place un grand projet de "système intégré d'information de justice" (SIJ), lancé en 1999. Ce service doit permettre d'instaurer un réseau d'échanges et d'informations entre de nombreux services : magistrature, greffes, services de police, procureurs, professions juridiques, administration pénitentiaire, services de protection de la jeunesse. En 2010 le système devrait être achevé, il commence par les fonctions majeures de la justice pénale : tribunaux, police, parquet puis il serait étendu progressivement par étapes aux autres intervenants.

A terme sera mis en place un système permettant aux différents acteurs de communiquer, d'échanger des informations de consulter un dossier, de prendre des décisions et de les signifier...

Chaque intervenant aura par ailleurs différentes applications en fonction de son activité, pour l'assister dans ses opérations.

L'objectif est d'arriver d'ici trois ans à une numérisation à 70% des activités pénales au Canada et il est prévu un budget de 50 millions de dollars canadiens pour mettre en place ce SIJ.

L'étude des expériences canadiennes (dont la procédure comme en Grande Bretagne entraîne de nombreux échanges de documents) **est intéressante notamment en ce qui concerne les aspects sécuritaires qui ont été particulièrement étudiés dans ce programme.**

L'ITALIE

La gestion informatique des greffes a été rendue obligatoire par un décret de mars 2000. Elle concerne pour le moment environ 90 % des procès civils ordinaires (contentieux civil "pur", droit du travail et juridiction gracieuse). En matière d'exécution (individuelle et collective), le taux n'est que de 25%, soit une quarantaine de tribunaux en Italie. Les avocats italiens peuvent accéder par un système dédié (Polisweb) aux informations concernant leurs causes, moyennant une identification au moyen d'une Smart Card. L'accès se fait soit au moyen de bornes présentes dans les juridictions, soit directement par Internet. Actuellement, 3 sites existent : un site national, encore limité, auquel peuvent accéder pour le moment 1000 utilisateurs, un site régional à Milan (2700 utilisateurs) et un autre à Rome (3000 utilisateurs). Prochainement, une trentaine de points d'accès périphériques seront mis en service.

Un système d'envoi automatique des notifications faites par les greffes à des adresses électroniques d'avocat certifiées est en cours de finalisation. Ces avocats doivent se faire habilitier auprès des bureaux des huissiers de justice¹ équipés à cette fin. Est utilisée l'infrastructure de réseau mise en place sur le RPVJ pour permettre le procès télématique civil.

On estime qu'à terme, environ 40 % du travail de notification pourra ainsi être évité, ce qui constituera un gain important pour l'Etat, ainsi qu'une accélération notable des procédures.

Deux expériences de dématérialisation des dossiers pénaux pour l'audience, sont actuellement en cours l'une au tribunal de Rome et l'autre de Crémone.

Dans ce deuxième tribunal, les dossiers pour lesquels l'enquête est achevée sont scannés avec l'un des quatre appareils très rapides dont s'est équipée cette juridiction qui fait ce travail pour toute la région. La numérisation est faite à partir du programme Acrobat professionnel de la Société Adobe.

1

Les huissiers de justice n'existent pas en Italie. Il existe une fonction approuvée, celle « d'officiers judiciaires » (ufficiale giudiziare), qui d'une part délivrent les assignations en vue des audiences, d'autre part s'occupent du recouvrement.

Dans l'expérience romaine, chaque document constitue un fichier informatique, à Crémone, chaque dossier pénal correspond à un dossier informatique, qui comprend une table des matières créée par les opérateurs informatiques (qui sont des fonctionnaires du Tribunal ou des officiers de police judiciaire).

Le programme choisi permet de créer des comptes pour une série de personnes et d'y associer des droits en fonction des groupes. Il convient de préciser que les dossiers font l'objet d'un cryptage et que si le support sur lequel il est (cédérom, clé USB) est entre les mains d'un tiers, il ne peut être lu.

Les avantages du système sont que l'on évite la multiplication des copies de dossiers parfois volumineux aux différents intervenants, que le juge peut consulter le dossier d'où qu'il soit, que la recherche à l'intérieur du dossier en est simplifiée grâce à un module de recherche "en plein texte". Dans la perspective d'échanges de dossiers à l'intérieur de l'Europe, le gain en temps et coût de telles procédures est considérable également.

LA BELGIQUE

La Belgique s'est lancée dans un ambitieux plan d'informatisation de la justice depuis fin 2001. Le nom de code du système informatique est PHENIX ([site www.juridat.be/phenix](http://www.juridat.be/phenix)). Le principe est qu'un dossier est créé par affaire dès le début d'une procédure judiciaire et il est progressivement enrichi des données qui y sont apportées aussi bien par ceux qui gèrent le dossier que par ceux qui y apportent des éléments complémentaires : police, huissiers, avocats, experts judiciaires, parties elles-mêmes. A terme c'est l'ensemble des communications judiciaires, tant en matière pénale que civile, qui pourra se réaliser par voie électronique. Il est prévu également de pouvoir faire des paiements électroniques à destination des greffes. L'informatisation des juridictions ayant pris du retard l'objectif est aujourd'hui d'arriver à une dématérialisation des procédures à l'horizon 2009 (et non 2007 comme initialement envisagé).

Une première loi a été promulguée le 10 août 2005 "instituant le système d'information Phenix" et un projet de loi déposé le 11 avril 2005 "relatif à la procédure par voie électronique", a été adopté par la Chambre des représentants le 8 juin 2006.

La loi du 10 août 2005 qui a créé le système d'information Phénix prévoit :

- la **communication interne** requise pour le fonctionnement de la justice :
- la **communication externe** : collecte des données externes nécessaires pour les dossiers judiciaires, notification et communication des actes. Dans cet objectif, il est créé au sein de Phénix, un répertoire central des adresses judiciaires électroniques accessibles à une liste de personnes déterminée par le comité de gestion (personnel judiciaire, auxiliaires de justice...)
- la **gestion et la conservation des dossiers judiciaires** : le comité de gestion et le comité de surveillance déterminent les règles d'accès, de pérennité...
- l'instauration d'un **rôle national** : toute affaire est inscrite à ce rôle avec un numéro.
- la constitution d'une **banque de données** de jurisprudence : tous les membres d'une juridiction ont accès à cette banque pour les données de leur juridiction dans le cadre de leur activité et des règles seront précisées pour l'accès extérieur.
- l'élaboration de **statistiques**
- l'aide à la gestion et à l'administration des institutions judiciaires : gestion des ressources humaines, des fournitures, de la comptabilité...

Les crédits nécessaires ont été inscrits au budget du service fédéral de la justice. Un **comité de gestion**, composé de 10 membres dont un président et un vice président (et 8 membres suppléants) nommés par le roi après proposition pour moitié par le Ministre de la Justice et pour moitié par le premier Président et le Procureur de la Cour de Cassation composé pour moitié par des magistrats est chargé de la gestion du système (élaboration d'un système de contrôle, choix des standards techniques...), de son amélioration, des adaptations législatives... Un **comité de surveillance sectoriel** Phenix est créé au sein de la Commission de la protection de la vie privée avec pour objet de vérifier que le système est conforme à la "loi sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel", en étudiant notamment les plaintes éventuelles. Un comité d'utilisateurs est également créé qui peut proposer toute initiative au comité de gestion.

Trois sites pilotes ont été choisis (Tournai, Eupen et Turnhout) et fin 2004 ont été équipés. Les parquets des tribunaux de police ont été équipés de matériels Linux et OpenOffice.org. Le texte prévoyait d'étendre le projet aux parquets et tribunaux correctionnels au second trimestre 2005 et de commencer des tests dans les tribunaux de première instance civils début 2006. L'ensemble des tribunaux, y compris les tribunaux de commerce, les juridictions de la jeunesse et les cours d'appel et de Cassation devaient être équipés fin 2008, mais le projet a déjà 18 mois de retard : ce n'est que courant 2006 que des projets pilote devraient être mis en place en ce qui concerne parquets et tribunaux de police, justice de paix et règlement collectif des dettes au sein des tribunaux du travail et la couverture totale ne sera pas effective avant fin 2009.

La loi complémentaire relative à la procédure par voie électronique est en cours d'adoption. Cette loi est divisée en trois parties, la première fixe les règles communes aux procédures pénales et civiles, la seconde adapte le code judiciaire et la troisième introduit une réglementation autonome relative à la dématérialisation en matière pénale.

Dans la *première partie* la loi :

- pose le principe de **l'équivalence du document papier et du document électronique** (articles 5 et 6), mais l'article 4 de la loi précise que nul ne peut être contraint de procéder par voie électronique
- définit la **signature électronique (article 7)**. La loi définit **trois niveaux de signature électronique** (voir plus haut)
- détermine le **moment où un acte déposé électroniquement produit ses effets (article 9 de la loi)**: le texte très détaillé distingue suivant le type (directement ou par prestataire) et le destinataire de la communication. Le principe est affirmé d'une présomption que le message est reçu à la date et à l'heure où il est envoyé et qui apparaît sur le message, mais qu'il s'agit d'une présomption simple.
- Précise le **rôle des différents intervenants** : comités de gestion et de surveillance, prestataires de service (chargé d'acheminer les communications électroniques).

La loi procède dans une deuxième partie à l'adaptation du Code judiciaire (procédure civile) en modifiant les textes existant.

Pour la matière pénale, qui fait l'objet de la troisième partie, il a été choisi de ne pas toucher aux textes législatifs mais d'élaborer une loi autonome pour deux raisons essentiellement : le caractère très évolutif de la procédure (la dématérialisation doit être indépendante des changements législatifs) et son caractère complexe (en raison notamment du nombre d'intervenants).

Une période transitoire est prévue pendant laquelle le principal meneur de l'enquête (procureur ou juge d'instruction) pourra choisir le support du dossier. Il sera toujours possible de modifier la forme originale du dossier, partiellement ou totalement : faire une version papier à partir d'un support informatique ou l'inverse, par **scannérisation**. Dans cette deuxième hypothèse, la loi prévoit qu'il sera dressé un "inventaire électronique chronologique" et que les dossiers papiers seront classés d'après ce dernier qui aura seul valeur **d'inventaire authentique**. Les dossiers électroniques devront être conservés la même durée que les dossiers papier.

En ce qui concerne la consultation du dossier électronique, *pendant l'instruction* elle ne sera possible qu'au greffe, mais il est prévu qu'elle puisse se faire au greffe d'un autre tribunal, voire d'une prison, avec des systèmes de reconnaissance des consultants.

A partir du règlement de l'instruction, la consultation pourra se faire par voie électronique (du cabinet de l'avocat par exemple)

La transmission des procès-verbaux de police pourra se faire par voie électronique, chaque fonctionnaire rédacteur devant disposer d'une signature totalement sécurisée (niveau 3). Il sera par contre indispensable que les personnes auditionnées signent une version papier de leur audition, qui sera conservée et dont il sera fait mention dans le dossier électronique.

La loi prévoit également qu'un certain nombre d'actes pourront, puis devront être établis sur support électronique : citation directe par huissier par exemple, rapports d'experts et notamment de médecins légistes.

Le dossier pénal sera en fin de procédure conservé à la fois sous sa version informatique et sous sa version papier (en un seul exemplaire)

Le projet belge est extrêmement ambitieux, il présente l'intérêt d'être très complet. Il concerne la procédure pénale comme la procédure civile, il a déjà prévu des commissions de contrôle et d'évaluation pour évoluer et a intégré dans la loi les conséquences de la dématérialisation afin d'éviter d'éventuelles nullités ultérieures. Il envisage tous les usages de l'électronique de la constitution du dossier à sa conservation.

CONCLUSION

Des expérimentations étrangères exposées plusieurs conclusions peuvent être tirées.

Tous les programmes étudiés ont pris du retard sur ce qui était initialement prévu. Il existe à cela des raisons budgétaires, des réticences, des difficultés avec les entreprises informatiques (qui doivent être associées au projet dès l'origine pour être efficaces) voire des effets d'annonces un peu ambitieux par rapport à la réalité... Il faut sans doute envisager plusieurs années pour qu'un système national et complet soit opérationnel

La Belgique comme l'Italie ont choisi d'utiliser des logiciels libres et gratuits : Acrobat pour l'un, linux et open office pour l'autre, ce qui représente l'avantage d'éviter les problèmes de licence et qui entraîne une absence de coût d'équipement.

Même s'ils n'ont pu être encore chiffrés, **les gains de temps et les économies dus à la dématérialisation peuvent être substantiels**. Il n'apparaît pas ailleurs que beaucoup de pays sont moins avancés en l'état que la France qui connaît déjà depuis longtemps un système de "chaîne pénale" dans les Tribunaux. Dans tous les pays étudiés ce n'est qu'à l'état de projet ou d'expérience pilote que la coordination entre les tribunaux et les autres services participant au service de la justice (police, prisons, avocats, huissiers...) voire les particuliers est assurée de façon électronique.

Ces échanges doivent être sécurisés avec un niveau élevé. Même si la sécurité absolue ne peut être trouvée, elle peut être d'un niveau équivalent à celui d'une procédure traditionnelle.

S'il apparaît possible de "dématérialiser" la procédure, il résulte des différentes expériences étudiées et notamment du projet belge (qui connaît une procédure pénale assez semblable à la nôtre) **qu'il est indispensable en l'état de garder au moins une partie du dossier sous forme papier** : les procès-verbaux d'interrogatoire notamment doivent encore faire l'objet de signatures traditionnelles. D'autre part il n'apparaît pas possible en l'état d'obliger les particuliers à utiliser une procédure électronique et ils doivent pouvoir accéder à un document traditionnel. Il n'apparaît pas en revanche invraisemblable d'exiger des professions judiciaires comme huissiers ou avocats qu'ils communiquent par voie électronique.

Dans un pays de droit écrit comme le notre **il convient sans doute d'autre part d'inclure dans un texte législatif le principe de l'équivalence du dossier électronique surtout en matière pénale**, de façon à éviter des risques de nullité les textes devront être suffisamment généraux pour s'adapter à l'évolution du droit.

ANNEXE 4
DOCUMENTS CABINET DELOITTE

1 - APPROCHE QUANTITATIVE DE L'IMPACT DE LA DEMATERIALISATION

Présentation de la méthode d'étude des coûts de la chaîne pénale : approche ABC

La méthode adoptée se base sur l'approche ABC (« Activity Based Costing », affectation des coûts par activité) qui consiste à décrire et analyser les éléments suivants :

- les **grands processus** de la chaîne pénale ;
- les **activités** qui composent les processus ;
- les **ressources** consommées par la réalisation de ces activités.

Cette méthode permet de répartir les ressources et leurs **coûts** par activité.

Présentation de la chaîne pénale

La chaîne pénale est l'organisation administrative et opérationnelle qui permet de traiter judiciairement les infractions constatées en France. Cette chaîne traite et recherche des informations dans le but de produire des décisions et de les mettre en œuvre.

Elle est composée de plusieurs acteurs publics ou privés :

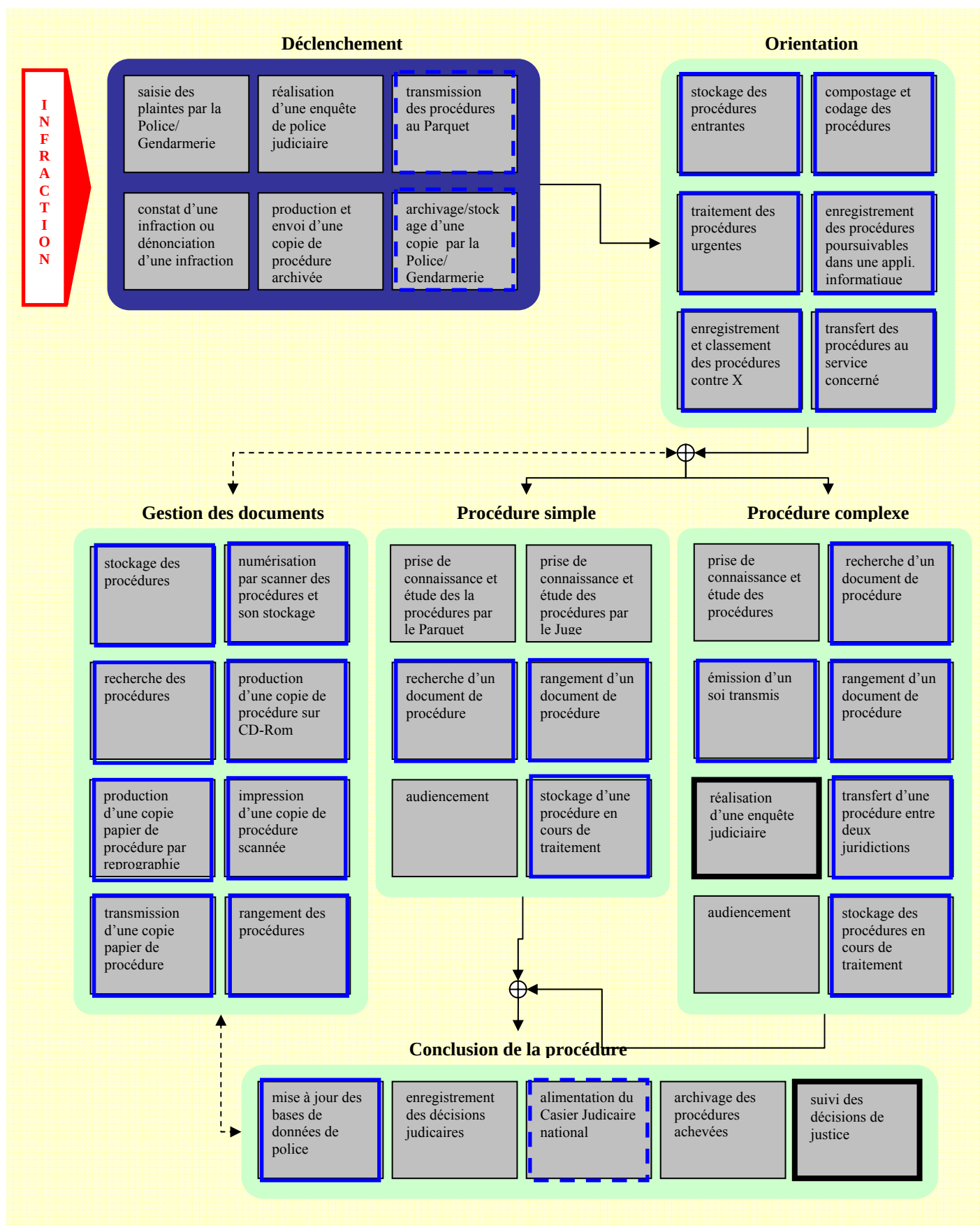
- les membres des administrations habilités à déclencher une procédure pénale et à mener des enquêtes (essentiellement au sein de la Police Nationale et de la Gendarmerie) ;
- les Magistrats du Parquet, qui décident des réponses judiciaires à apporter aux procédures ouvertes ;
- les Magistrats du Siègne qui jugent les affaires ;
- les Greffiers et personnels administratifs au sein des juridictions chargés d'apporter un support technique et administratif aux Magistrats ;
- les acteurs privés : avocats, huissiers, experts judiciaires.

Description des processus et des activités de la chaîne pénale

On peut distinguer six **processus** ou **macro-processus** au sein de cette chaîne :

- Le déclenchement des procédures
- L'orientation des procédures
- Le traitement des procédures poursuivables « simples » (La réalisation d'une enquête de police approfondie ; La poursuite devant une juridiction de proximité ; La poursuite devant le Tribunal de Police ; La poursuite devant le Tribunal correctionnel ; La composition pénale ou la procédure alternative ; Les compositions pénales ; Les procédures alternatives)
- Le traitement des procédures poursuivables complexes : l'instruction
- La gestion des documents : le stockage des procédures et la production de copies de procédures
- La conclusion des procédures

Le schéma suivant présente l'organisation des grands processus et des activités qui les composent.



Légende :

Les activités susceptibles d'être dématérialisées sont encadrées en bleu.

Les cadres en pointillés correspondent à des activités dont la dématérialisation est d'ores et déjà prévue.

Les encadrés épais correspondent à des macro-processus qui ne sont pas détaillés ici.

Description des ressources utilisées

Les ressources utilisées pour réaliser ces activités sont de natures diverses :

- le personnel chargé de réaliser ces activités au sein de la Police et de la Gendarmerie : les OPJ
- le personnel chargé de réaliser ces activités au sein des Services judiciaires, mesurable en ETPT¹ :
 - les magistrats
 - les greffiers
 - les agents administratifs de catégories B et C
- le matériel informatique et les applications utilisés par ces personnels
- les matériels de reprographie et l'entretien de ces matériels
- le papier
- les fournitures de bureau et de reprographie (cartouches d'encre, toners)
- les envois postaux
- les locaux
- l'électricité

Les ressources qui ne sont pas utilisées directement par ces activités (personnel de gestion administrative, de nettoyage des locaux, matériel d'entretien des locaux...) ne concernent pas la chaîne pénale.

Estimation des ressources utilisées

Les données budgétaires et comptables récoltées par la mission ne permettent pas d'évaluer les ressources consommées par ce dispositif en dehors du personnel utilisé dans le cadre de certaines activités². Ainsi, une estimation relative à 4 activités peut être faite sur la base des mesures de productivités effectuées par le Bureau d'Ordre du Parquet de Paris et permettant de réaliser des projections au niveau national :

	Nombre de procédures traitées par agent et par an
compostage et codage des procédures (20% d'ETPT Greffier et 80% d'ETPT agent administratif)	29 194
enregistrement des procédures poursuivables dans une appli. Informatique	16 843
traitement des procédures urgentes	Moins de 1
enregistrement et classement des procédures contre X	13 474

En outre, la Direction des Greffes estime à 190 le nombre d'ETPT dédiés à l'activité reprographie.

Ces données permettent d'estimer au niveau national les ressources consommées par 5 des activités de la chaîne pénale :

¹ ETPT : équivalent temps-plein travaillé

² Les acteurs interrogés n'ont pas été en mesure de fournir des éléments budgétaires, comptables ou matériels suffisants pour quantifier les ressources consommées

Ressources		Personnel en ETPT			
Processus	Activités	OPJ	magistrats	greffiers	agents administratifs B et C
orientation des procédures	compostage et codage des procédures	0	0	34	137
	enregistrement des procédures poursuivables dans une appli. Informatique	0	0	0	87
	Enregistrement des procédures urgentes	0	0	0	35
	enregistrement et classement des procédures contre X	0	0	0	262
gestion des documents	production d'une copie papier de procédure par reprographie	0	0	0	190
TOTAL		0	0	34	711

Au total, les activités de la chaîne pénale pouvant faire l'objet d'une dématérialisation partielle ou complète représentent au minimum 34 ETPT Greffiers et 711 ETPT administratifs.

Sur la base des coûts prévus par le PLF 2006³, ces emplois représentent un budget d'environ 16,5 millions d'euros.

Estimation des impacts potentiels de la dématérialisation

- La dématérialisation des activités de la chaîne pénale permettrait une diminution des ressources consommées en termes de personnel, de papier, d'envois postaux et d'espace (en cas d'archivage électronique). En contrepartie, elle engendrerait une hausse de la consommation de matériel informatique, d'applications informatiques et d'électricité. L'impact sur la consommation de matériel de reprographie et d'impression peut être considéré comme neutre ou positif, car la dématérialisation n'engendrerait pas d'augmentation de la demande d'impressions.
- Concernant les ressources en personnel, la mise en place d'un système dématérialisé de traitement des procédures pénales qui utiliserait les documents numériques produits par la Police et la Gendarmerie permettrait un gain d'ETP pour les activités composant le processus d'orientation. Ces activités, qui seraient automatisées, nécessiteraient la mise en place d'un dispositif de contrôle des données dématérialisées.

Sur la base de ces hypothèses, le temps nécessaire au contrôle de ces données peut être estimé à environ un tiers du temps de travail consacré au processus d'orientation. Un gain de 66% d'ETPT peut donc être attendu pour ces activités :

Processus	Activités	Greffiers	agents administratifs B et C	Potentiel de gain estimé	Gain estimé Greffiers (en ETP)	Gain estimé Agents administratifs (en ETP)

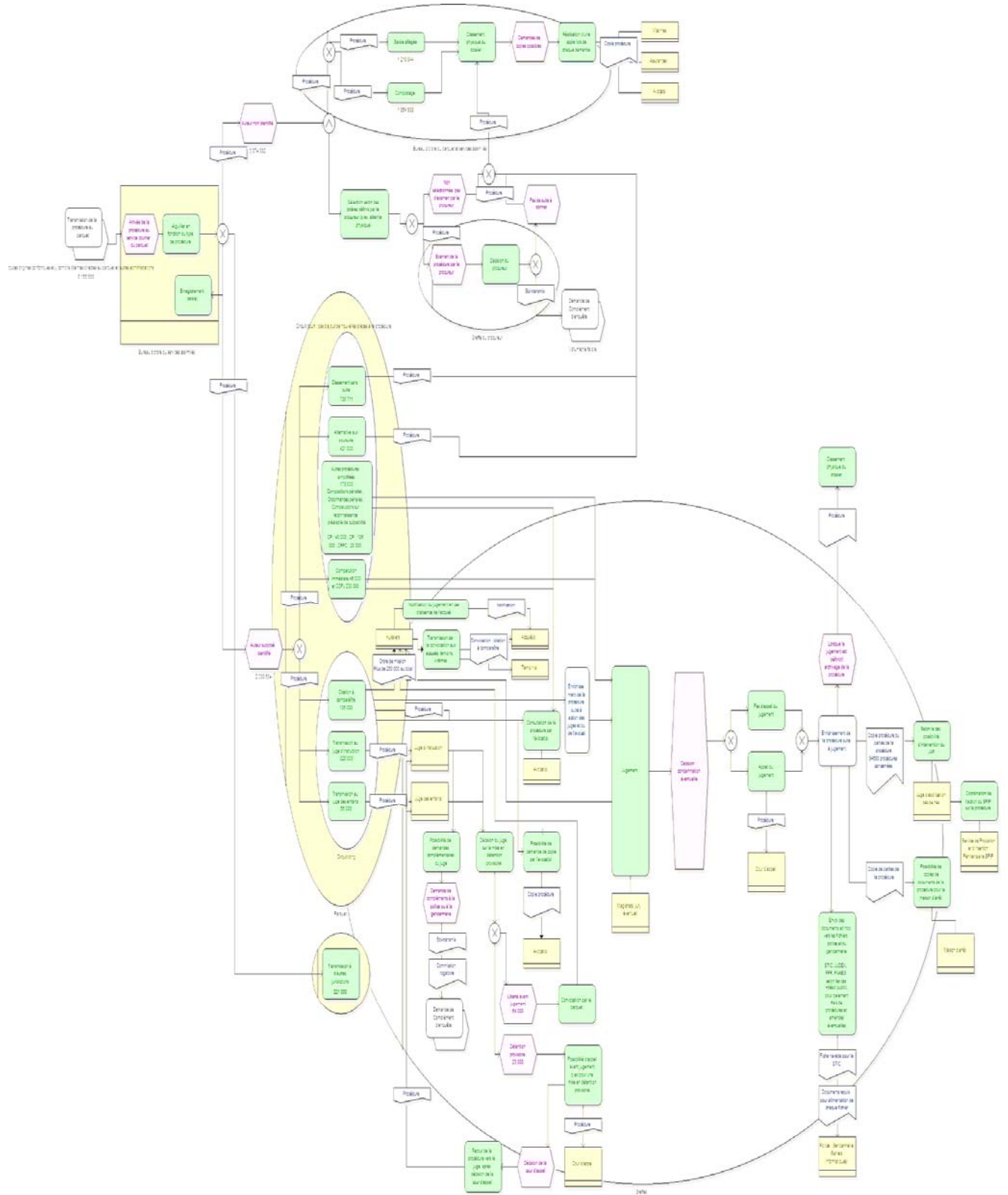
³ Coût moyen prévu d'un ETPT, charges sociales comprises, hors charges patronales :
- 27 631 € pour un Greffier
- 21 981 € pour un agent administratif de catégorie C

orientation des procédures	compostage et codage des procédures	34	137	66%	22	91
	enregistrement des procédures poursuivables dans une appli. informatique	0	87	66%	0	58
	Enregistrement des procédures urgentes	0	35	66%	0	23
	enregistrement et classement des procédures contre X	0	262	66%	0	174
TOTAL		34	521	66%	22	346

Par ailleurs, la production de copies de procédures sur CD-Rom au lieu des copies papiers pour 50% des procédures pourrait engendrer une baisse de la consommation d'ETP pour l'activité de "production d'une copie papier de procédure par reprographie" de l'ordre de 40%, soit un gain de 76 ETPT.

Ainsi, sur la base des hypothèses présentées, l'impact chiffrable de la dématérialisation du traitement des procédures pénales pourrait engendrer un gain supérieur à 400 ETPT administratifs.

2. SCHEMA PRESENTANT LA VOLUMETRIE DES DIFFERENTS FLUX



3. ESTIMATION DU NOMBRE DE FEUILLES UTILISEES

	Nombre de procédures en 2004 (en milliers)	Estimation du nombre de feuilles par procédure		Estimation du nombre de feuilles total des originaux par type de procédure (en milliers)		Hypothèse sur le nombre de copies demandées par type de procédure	Estimation du volume total de papier produit (en milliers de feuilles)	
		moyenne basse estimée	moyenne haute estimée	moyenne basse estimée	moyenne haute estimée		moyenne basse estimée	moyenne haute estimée
	<i>Annuaire statistique 2006</i>	<i>par entretien</i>				<i>par entretien</i>		
<i>Source :</i>								
1. Affaires non poursuivables	3 549	5	15	17 745	53 235	1%	17 922	53 767
2. Affaires poursuivables	1 455	37	108	69 795	173 930		229 471	742 219
Affaires poursuivies	674	58	206	54 175	154 520		197 405	706 050
<i>Transmissions au juge d'instruction</i>	34	400	2 000	13 600	68 000	5	81 600	408 000
<i>Transmissions au juge des enfants</i>	56	200	1 000	11 200	56 000	3	44 800	224 000
<i>Poursuite devant le tribunal correctionnel</i>	465	26	28	12 255	13 010	2	36 765	39 030
<i>Poursuite devant le tribunal de Police</i>	104	15	15	8 820	9 080	1	17 640	18 160
<i>Poursuite devant la juridiction de proximité</i>	15	25	25	8 300	8 430	1	16 600	16 860
Compositions pénales	26	20	25	520	650	1	1 040	1 300
Procédures alternatives	389	20	20	7 780	7 780	2	23 340	23 340
Procédures classées sans suite	366	20	30	7 320	10 980	1%	7 686	11 529
TOTAL DES AFFAIRES TRAITEES	5 004			87 540	227 165		247 393	795 986

4. LA SIGNATURE ELECTRONIQUE : UNE MISE EN PLACE DIFFICILE POUR LES PERSONNES EXTERIEURES A L'ADMINISTRATION

La signature électronique a aujourd'hui la même valeur légale que la signature manuscrite.

Depuis mars [2000](#), la signature numérique d'un document a en France la même valeur légale qu'une signature sur papier (cf. loi du 13 mars 2000 relative à l'adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique). Le contexte législatif a été finalisé avec l'arrêté du 26 juillet 2004 relatif à la reconnaissance de la qualification des prestataires de certification électronique et à l'accréditation des organismes chargés de l'évaluation.

La mise en place d'un dispositif permettant de signer électroniquement nécessite un dispositif organisationnel adapté et des investissements lourds.

La signature électronique s'appuie sur la technologie d'infrastructure de gestion de clé publique (IGC ou PKI pour Public Key Infrastructure).

Une infrastructure de gestion de clé (IGC) désigne un cadre organisationnel ainsi qu'une infrastructure technique. Ce cadre permet la mise en œuvre d'opérations allant de l'authentification à la création d'une signature électronique en passant par le chiffrement. L'IGC est une structure à la fois technique et administrative.

Depuis que la signature électronique possède la même force qu'une signature manuscrite, son utilisation s'est fortement répandue dans les entreprises et les administrations publiques. De nombreux ministères ont ainsi investi dans des solutions de signature électronique. Chaque projet est spécifique et peut présenter un coût entre quelques dizaines d'euros à quelques millions d'euros. A titre d'exemple :

- un certificat électronique (délivré par une autorité de certification référencée par le MINEFI) coûte environ 120 € par an ;
- le projet global "Chorus" de modernisation de la comptabilité de l'Etat devrait représenter un coût de l'ordre de 40 millions d'euros pour l'Etat français.

Les contraintes propres à la chaîne pénale rendent impossible la mise en place à court ou moyen termes d'un dispositif de signature électronique pour les tiers extérieurs à l'administration.

Une dématérialisation complète de la chaîne pénale pour l'ensemble des procédures n'est donc pas envisageable avant un horizon de long terme. Seules les procédures pour lesquelles toutes les personnes peuvent être identifiées de manière certaine pourraient bénéficier d'une signature électronique. Il s'agit des échanges internes à l'administration, des échanges avec les auxiliaires de justice ou éventuellement les procédures contre X.

Par ailleurs, un projet de définition et de mise en œuvre d'une infrastructure à gestion de clés publiques (IGC) a déjà été réalisé au sein du Ministère en 2002-2003. Il s'agit du projet FND v3 destiné à sécuriser le fichier national des détenus. Une infrastructure du même type pourrait ainsi facilement être créée au sein de la chaîne pénale afin de fournir aux magistrats et aux agents une signature électronique.

5 - LES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA CHAINE PENALE

GENDARMERIE

Application	Fonction	Nature des données	Entrée des données	Sortie / utilisation des données	Mise à jour / contrôle des données	Inter opérabilité
JUDEX	Répertoire des personnes mises en causes dans des procédures gendarmerie	Champs relatifs à l'infraction et à son auteur	Alimenté automatiquement par Icare	Consultation par la gendarmerie pour aide à l'enquête	Retour à saisir à partir des résultats de jugements si favorable au mis en cause : retour souvent manquant	Communicant via le format XML
Icare	Système intégré de rédaction et de transmission de champs de procédures et de PV	PV, champs identifiés au sein des PV, documents générés par la procédure (réquisition...)	Manuelle, c'est un point d'entrée lors de la création d'une procédure gendarmerie	Consultation des procédures et de leurs éléments		Communicant via le format XML

POLICE

Application	Fonction	Nature des données	Entrée des données	Sortie / utilisation des données	Mise à jour / contrôle des données	Inter opérabilité
STIC	Répertoire des personnes mises en causes dans des procédures police	Champs relatifs à l'infraction et à son auteur	Saisie manuelle actuellement à partir des procédures. Automatisation lors du déploiement d'Ardoise et Ariane	Consultation par la police pour aide à l'enquête	Retour à saisir à partir des résultats de jugements si favorable au mis en cause : retour souvent manquant	
ARDOISE	Système intégré de rédaction de procédure et de transmission de champs de procédures et de PV Déploiement début 2008	PV, champs identifiés au sein des PV	Manuelle, c'est un point d'entrée lors de la création d'une procédure gendarmerie	Transmission automatique à Ariane et à Anadoc		Communicant via le format XML
Anadoc	Système d'archivage dématérialisé des procédures Déploiement début 2009	Procédures, PV et possibilité d'ajout de documents annexes scannés	Automatique à partir d'Ardoise	Consultation des procédures archivées, de manière dématérialisée	Possibilité d'ajout de nouveaux documents à la procédure mais impossibilité d'en enlever ou modifier	
FNAEG	Stocke les empreintes génétiques des personnes mises en causes	Identité Empreintes génétiques	Saisie manuelle des données suite à analyse génétique	Consultation de l'empreinte génétique ; vérification de la présence au fichier avant demande d'empreinte		
FIJAIS	Suivi et localisation des délinquants sexuels	Identité Coordonnées actualisées Faits	Saisie manuelle à partir des postes des OPJ police et gendarmerie	Localisation des délinquants sexuels recensés, lors des enquêtes	Par police et gendarmerie, tous les 6 mois. Le délinquant doit se présenter tous les 6 mois	
FAED	Stocke les empreintes digitales des personnes mises en causes	Identité Empreintes digitales	Lors de la prise d'empreintes	Comparaison d'empreinte lors d'une enquête		
LRP	Logiciel obsolète de rédaction de procédures ; sera remplacé par Ardoise					
Odyssee	Logiciel obsolète de comptage statistique des infractions					

POLICE et GENDARMERIE

Application	Fonction	Nature des données	Entrée des données	Sortie / utilisation des données	Mise à jour / contrôle des données	Inter opérabilité
ARIANE	Remplacera à très court terme JUDEX et STIC en les unifiant, et recensant dans une même base les personnes mises en cause en police comme en gendarmerie	Champs relatifs à l'infraction et à son auteur	Alimentation automatique par l'aire et par Ardoise	Consultation par police et gendarmerie pour aide à l'enquête	Retour à saisir dans un premier temps manuellement, puis prévu pour être automatisé à partir de Cassiopée	Communiquera selon le format XML

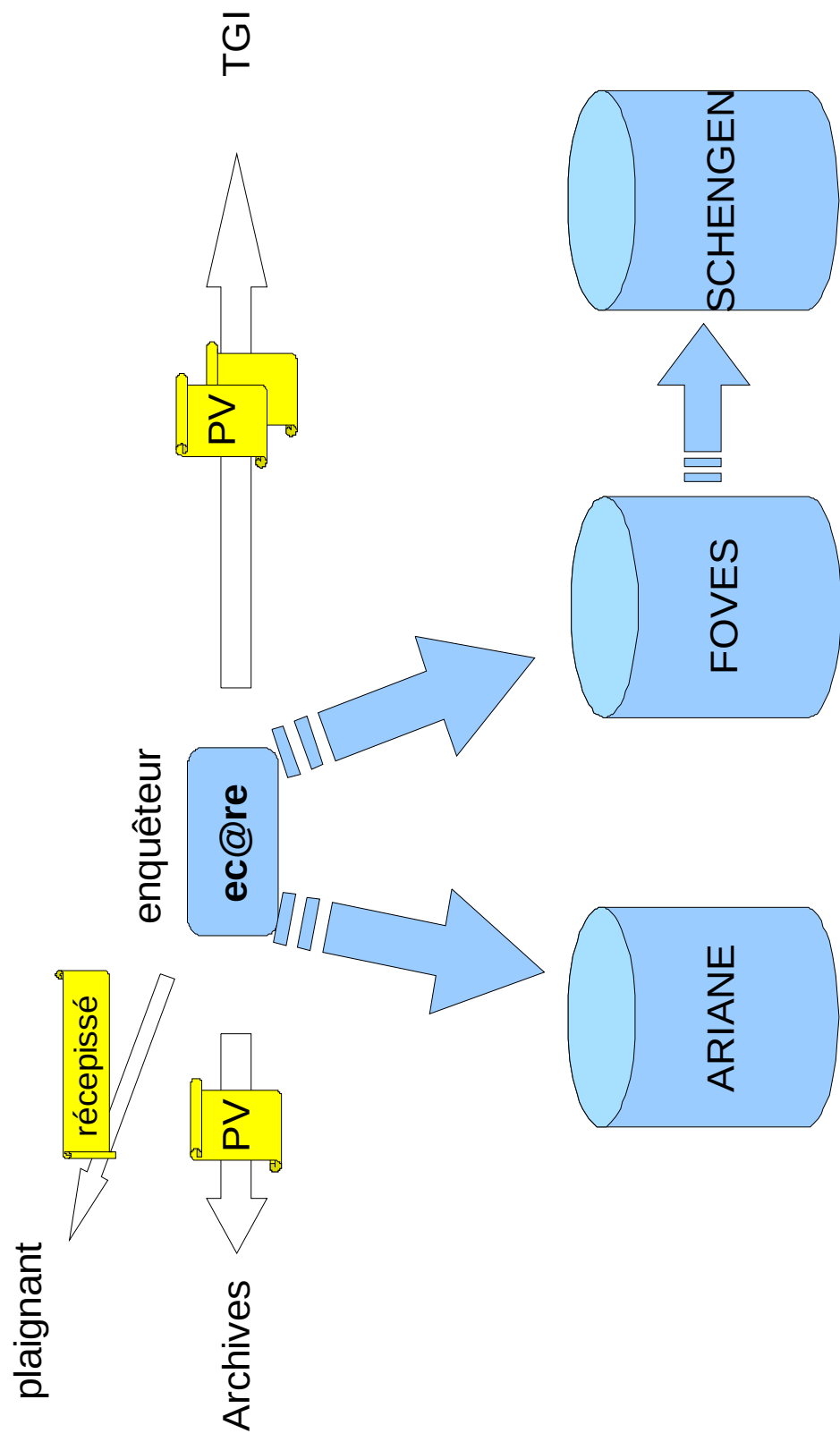
JUSTICE

Application	Fonction	Nature des données	Entrée des données	Sortie / utilisation des données	Mise à jour / contrôle des données	Inter opérabilité
CASSIOPEE	Suivi des procédures pénales ; sera déployé à partir de 2008 en province, et potentiellement après 2009 en IdF	Données relatives à la procédure, auteur, infraction, localisation	Automatisable à partir d'Ariane	Information sur la procédure	Retour de données automatisable vers Ariane	Via le format XML
NCP	Suivi des procédures pénales, logiciel utilisé seulement en IdF	Données relatives à la procédure, auteur, infraction, localisation	Manuelle : saisie à partir des procédures papier transmises à la justice	Information sur la procédure	Pas de retour de données automatisé	
CASIER JUDICIAIRE	Consultation des antécédents judiciaires	Identité Infraction	Saisie manuelle actuellement ; les données seront entrées automatiquement quand Cassiopée sera déployé	Demande de bulletins	En entrée : - Cassiopée pour le contenu - Intranet administration pour les demandes de bulletins En sortie : - Intranet administration pour les demandes de bulletins B2	Prévu à terme avec Cassiopée

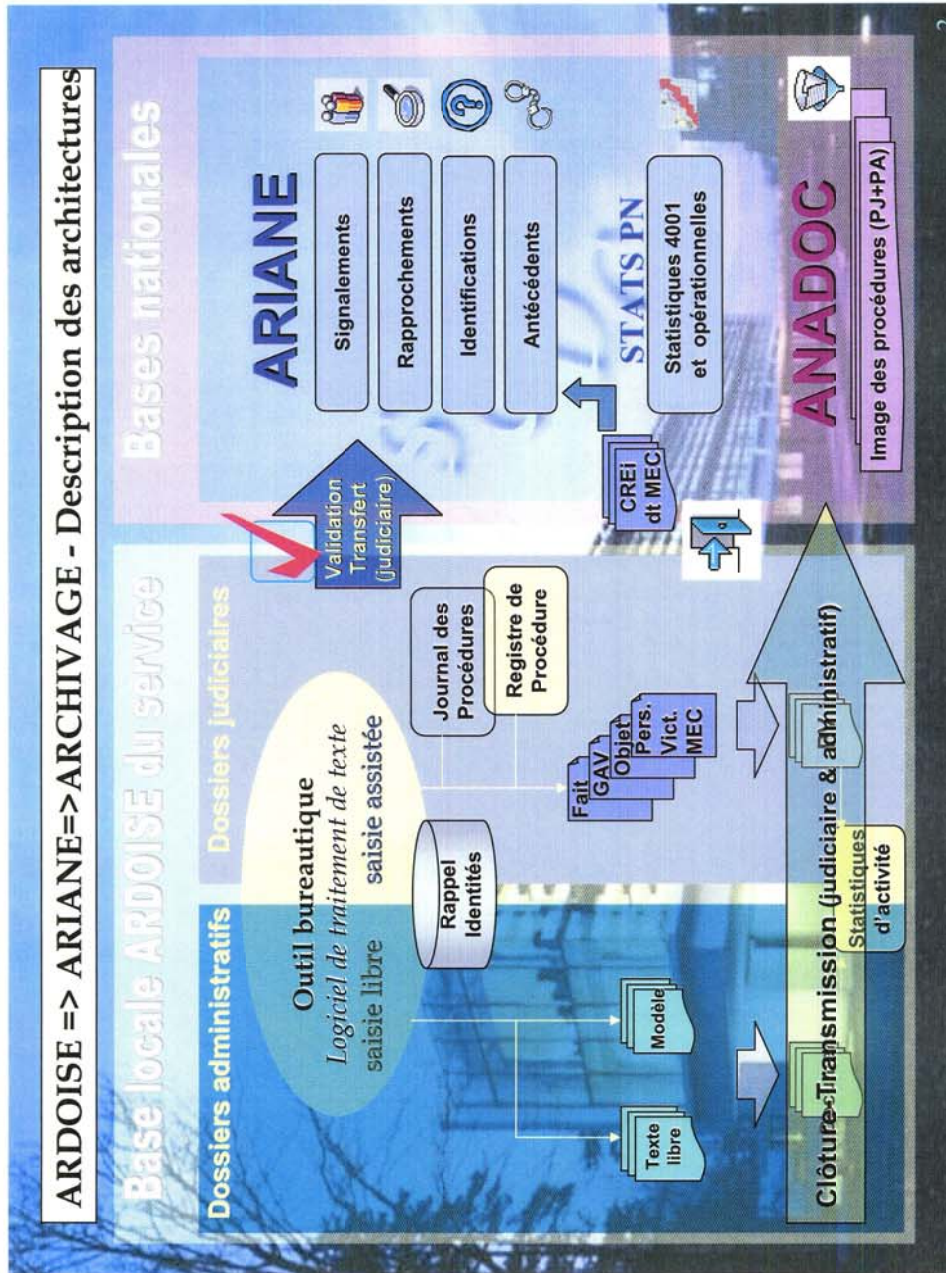
ANNEXE 5

SCHEMAS SYSTEMES D'INFORMATION

Le circuit de la Gendarmerie Nationale des informations judiciaires

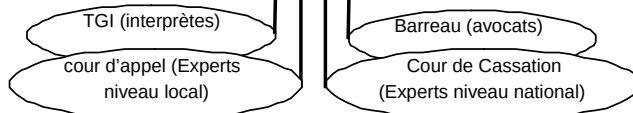
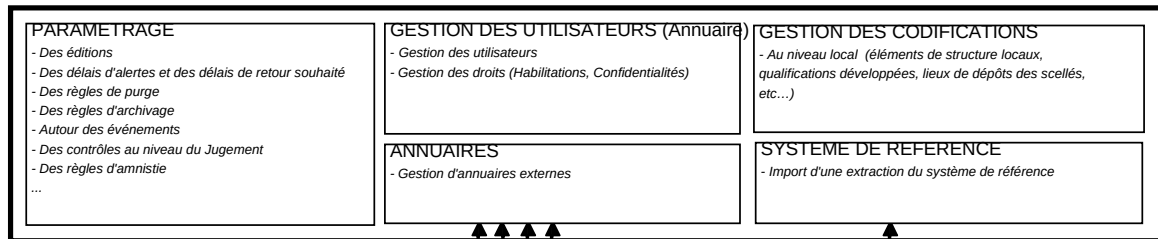


ARDOISE => ARIANE=> ARCHIVAGE - Description des architectures

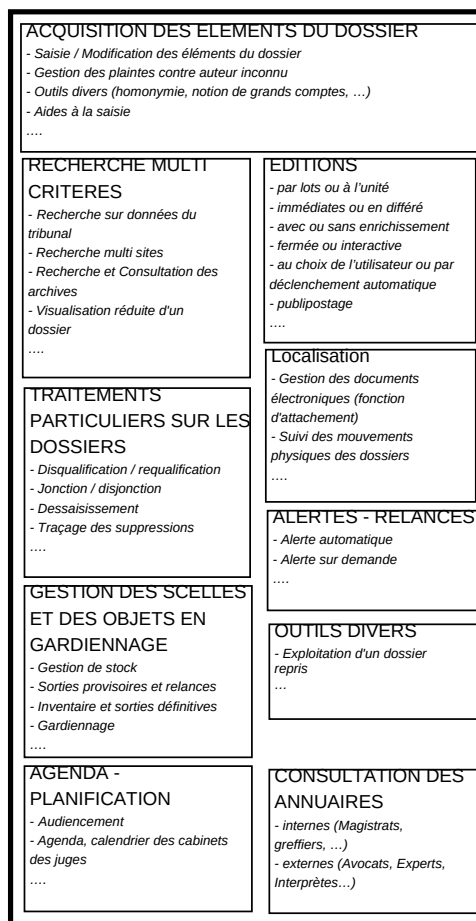


SCHEMA D'ARCHITECTURE FONCTIONNELLE

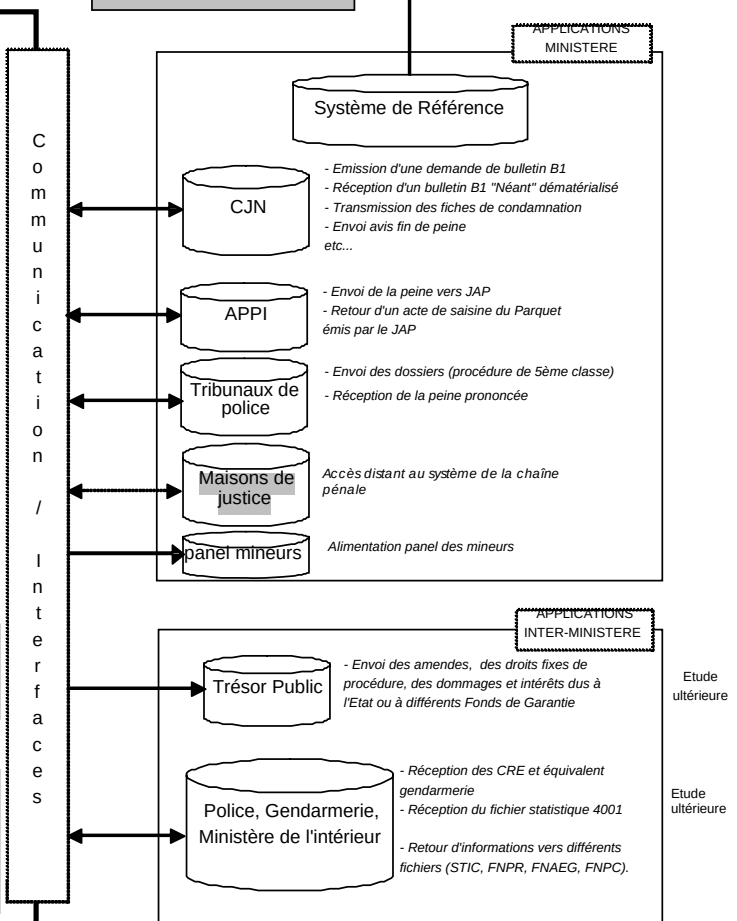
Domaine administration fonctionnelle



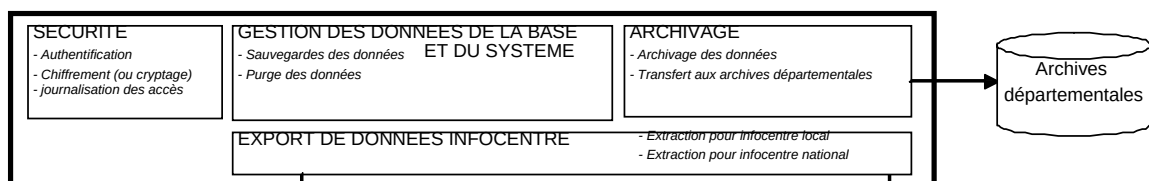
Domaine gestion



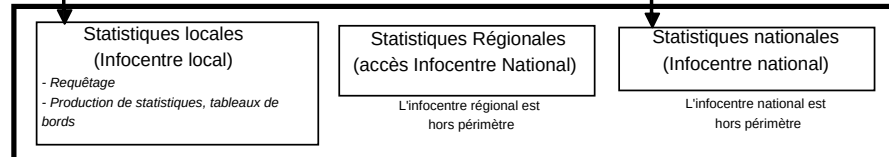
Domaine communication



Domaine administration technique



Domaine statistique



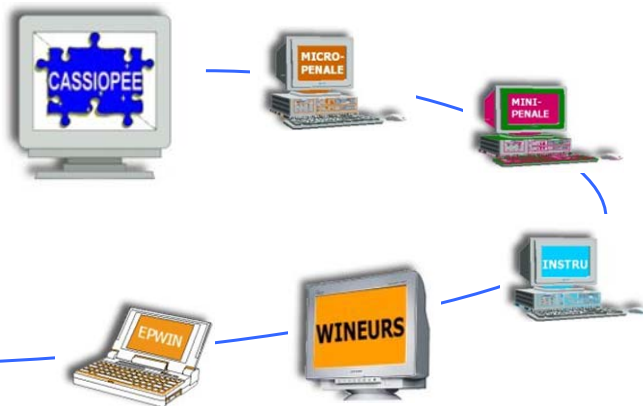
175 Juridictions :

Chaîne parquet
Du B.O.
à l'exécution des peines

Cabinets J.I. & JLD

Cabinets J.E.

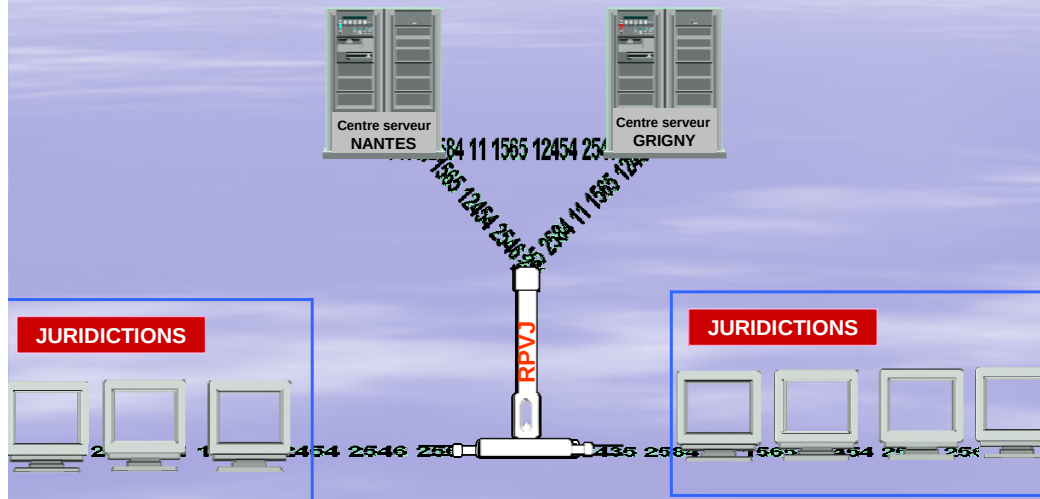
Greffes correctionnels



7

PRESENTATION CASSIOPEE - T.G.I. ROUEN - 30 juin 2006

CASSIOPEE c'est une application centralisée :



9

PRESENTATION CASSIOPEE - T.G.I. ROUEN - 30 juin 2006



ANNEXE 6
UN MODELE POSSIBLE D'EXPERIMENTATION

Dématérialisation des procédures : expérimentation

Une expérimentation poursuit d'ordinaire quatre objectifs :

- tester l'acceptabilité d'une manière nouvelle de travailler et définir les ajustements organisationnels et les mesures d'accompagnement à prévoir dans une phase de généralisation ;
- évaluer avec plus de précision les coûts et avantages escomptés ;
- valider les options techniques, identifier les difficultés à surmonter et les points faibles à corriger, dégager pour les unes et les autres les solutions propres à y porter remède ;
- disposer d'une référence illustrant le bien-fondé de la stratégie retenue et constituer un groupe d'acteurs à même d'en promouvoir l'adoption par leurs pairs.

Au regard d'un objectif de dématérialisation à terme de l'ensemble des procédures pénales, l'expérimentation viserait :

- en un premier temps, la mise à disposition sous forme électronique aux seuls stades de la transmission des procédures au Parquet et de la conclusion de la procédure, d'un équivalent « image » du dossier d'affaire dont l'original sur papier continuera seul à faire référence : scannerisation de cet original ou d'une copie conforme, ajout des meta-données de gestion, implémentation des mécanismes d'accès conformes aux habilitations délivrées ;
- en un deuxième temps, la mise à disposition d'un exemplaire de travail « informatisé », associant dans un même dossier, à l'image et aux méta-données, le contenu exploitable obtenu par reconnaissance optique à partir de l'équivalent « image », ou par envoi des données issues des applications qui créent les parties correspondantes de l'original papier ;
- en un troisième temps, l'adjonction d'un moteur de workflow assurant le couplage entre les événements de la vie du dossier saisis dans les applications informatiques, et l'exemplaire de travail « informatisé ».

Cette découpe en trois phases permet une mise en place rapide d'une première étape, où les problèmes à résoudre ne dépendent pas de l'état d'avancement des applications informatiques dont le développement est encore en cours.

1. PREMIÈRE PHASE : UNE BIBLIOTHÈQUE NUMÉRISÉE À ACCÈS RÉSERVÉ

L'objectif est d'évaluer les bénéfices métier d'une situation où le dossier papier devient accessible sur écran depuis le poste de travail de toute personne habilitée, dans l'état dans lequel il a été transmis au Parquet, puis dans l'état définitif après le prononcé de la décision.

Ceci suppose la mise en place :¹

- des mécanismes d'authentification, de signature et d'accusé de réception, qui assureront l'équivalence du dossier papier et du dossier dématérialisé : annuaire des personnes habilitées, distribution des certificats, gestion des révocations ;
- des mécanismes d'ouverture aux parties du dossier dématérialisé, dossier par dossier : annuaire des personnes habilitées, gestion des autorisations, traçabilité des demandes de téléchargement ou d'impression à distance par les parties si cette option est expérimentée, traçabilité des interrogations des dossiers clôturés effectuées par la police judiciaire et la gendarmerie pour mise à jour de leurs fichiers ;
- des mécanismes de consultation et de recherche par les personnes habilitées quelle que soit leur origine (police judiciaire, gendarmerie, magistrats et greffes, auxiliaires de justice, ...) : définition de méta-données couvrant l'ensemble des requêtes d'accès, puis création et enregistrement pour chaque dossier ;
- des mécanismes de suivi de l'expérimentation : statistiques d'activité, taux d'échec des requêtes ventilée par nature, durée d'indisponibilité,

Sans doute sera-t-il décidé de recourir à des authentifications par carte ou clés USB, la protection apportée par mot de passe étant insuffisante au regard des contenus. Il peut en résulter la nécessité d'intervenir sur certains postes de travail selon le navigateur dont ils sont équipés, et l'obligation pour la plate-forme de reconnaître des certificats d'origine diverse, sauf à prévoir que pour la durée de l'expérimentation, l'autorité gérant la plate-forme émettra ses propres certificats et en dotera tous les acteurs.

La décision de crypter les contenus se traduirait par une dégradation des temps de réponse ; pour y remédier une intervention sur les postes de travail serait là encore nécessaire.

Au total la mise en place visée s'apparente à l'accès par les professionnels de santé au « Dossier Médical Personnel » dont la phase de généralisation débutera au printemps 2007.²

Pour tester la situation de dématérialisation visée à terme, la numérisation à partir du dossier original papier au stade transmission au Parquet ou clôture après décision :

- apporte le minimum de bouleversements vis-à-vis de modes opératoires antérieurs qui vont se poursuivre tant que les deux circuits seront maintenus en parallèle ;

¹ La connaissance qu'a l'auteur de cette note de l'ensemble des procédures étant fort imparfaite, cette énumération ne saurait être exhaustive ; elle vise seulement à illustrer la multiplicité des problèmes à résoudre. Ne sont pas cités les impératifs « classiques » de sécurité contre les intrusions, de fiabilité de fonctionnement, de sauvegarde des données,

² L'appel d'offres a été lancé en juillet 2006.

- permet de valider l'emploi des équipements de numérisation : si, en phase finale seulement 10% des pages d'un dossier ne sont pas directement issues d'une application informatique, l'expérimentation initiale sur une juridiction sera représentative des conditions que connaîtront les juridictions 10 fois plus importantes lors de la phase de généralisation ;³
- sera sans doute la seule solution s'il est jugé nécessaire de disposer sur la plate-forme des années antérieures ;
- permet d'engager l'expérience indépendamment du degré d'avancement dans la réalisation et le déploiement des applications informatiques.⁴

Les conditions dans lesquelles cette charge de numérisation pourrait être sous-traitée, en tout ou partie, sur place ou à l'extérieur, seraient à étudier.

2. DEUXIÈME PHASE : UN EXEMPLAIRE DE TRAVAIL INFORMATISÉ

L'objectif est d'évaluer les bénéfices métier d'une situation où le contenu du dossier papier devient accessible sur écran depuis le poste de travail de toute personne habilitée, non seulement sous forme d'image, mais sous forme de données textuelles se prêtant à l'utilisation d'outils automatisés de recherche, de rapprochements, de corrélations, d'assistance à la rédaction,

Ceci suppose la mise en place :

- soit de « connecteurs » entre les applications qui initialisent et enrichissent le contenu des dossiers (procès-verbal d'audition par exemple), et le réceptacle « affaire n°AA » ouvert sur la plate-forme, ou sur un serveur intermédiaire avant transfert ;
- soit d'une reconnaissance optique au niveau document à partir des « images » obtenues selon les mécanismes de la première phase.⁵

A chaque dossier se trouverait alors associé le flux XML permettant à la fois l'exploitation informatisée de son contenu, et une restitution sur papier « à l'identique », par appel au serveur de formulaires approprié (Cf. l'architecture de l'*Intelligent Document Platform* d'Adobe).

Pour partie la mise en place visée s'apparente aux expériences de dématérialisation des marchés publics : soumission des offres, notification, archivage.

³ à l'exception des documents au format autre que le format A4, des originaux à photocopier recto-verso, etc.

⁴ Expérimenter amène à s'interroger sur le pourquoi de certains comportements, voire à modifier les textes qui les déterminent. Ainsi, bien que les décisions civiles et commerciales de la Cour d'Appel de PARIS soient en ligne, le greffe irait apparemment chercher l'original papier pour délivrer copie.

⁵ Pour obtenir un haut degré de fiabilité, il convient de procéder à un examen de la structure de chaque famille de documents, en veillant à prendre en compte les variantes, voire en imposant la standardisation de l'emplacement et du contenu de certains champs, début de paragraphe, etc.

3. TROISIÈME PHASE : LE COUPLAGE AVEC LES SYSTÈMES D'INFORMATION

Les systèmes d'informations existants ou en cours de réalisation, d'une part enrichissent le contenu d'un dossier, d'autre part gèrent les événements qui jalonnent la vie du dossier.

L'objectif de la troisième phase est d'évaluer les bénéfices métier d'une situation où le cheminement du dossier dématérialisé s'effectue automatiquement d'un poste de travail à un autre en fonction de ces événements, des délais à respecter qui s'y attachent, des notifications qui en découlent, ...

Ceci suppose la mise en place d'un moteur de workflow et le développement de messages d'alerte automatique entre la plate-forme et les modules assurant dans les divers systèmes d'information la saisie des événements.

4. REMARQUE SUR UN EXEMPLE ÉTRANGER

En Finlande le *New Act on criminal procedure* est entré en vigueur, le 1^{er} octobre 1997. En l'an 2000 a été conçu un système informatisé de gestion des événements de la procédure ; des liens ont été développés avec le système d'information de la Police Judiciaire. Une nouvelle phase débute en 2007 avec l'intégration des décisions de justice et la constitution d'un « entrepôt de données » où seraient également gérés les contenus (Système SAKARI).⁶

⁶Sami Sarvilinna, Bureau of Court Administration, Ministry of Justice, Helsinki, Finland, vient de publier un mémoire intitulé "**The Use of E-Filing - A Finnish Perspective**", consultable en ligne : www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS_EIFileCTC7EIFileScholar.htm ; elle peut être contactée à l'adresse suivante : sami.sarvilinna@om.fi.

ANNEXE 7
LISTE NON EXHAUSTIVE DE TERMES AFFERENTS A LA NUMERISATION ET
A LA DEMATERIALISATION, AINSI QUE LES SIGLES EMPLOYES DANS LE
CADRE DE L'AUDIT

Dématérialisation : ensemble des activités, méthodes et solutions permettant de favoriser les échanges immatériels entre systèmes fonctionnels ou techniques que ce soit par remplacement de flux matériel, notamment papier ou par mise en place d'un canal d'échange numérisé.

Numérisation : transfert, en image électronique, de l'image papier ou de tout autre type de support traditionnel de documents. Le document numérisé devient alors document électronique.

Doc (format)	Le format doc est le format utilisé par le traitement de texte Microsoft Word. C'est un format propriétaire dont la documentation reste sporadique et incomplète, et l'interopérabilité nécessite de faire de la rétro-ingénierie. Récemment, Microsoft a annoncé son intention de migrer vers un format de fichier basé sur XML pour les applications bureautiques. Ce format est pour le moment (janvier 2004) réservé à l'édition « professionnelle ». Mais le XML de Microsoft Office n'est pas identique au XML réglementé par le W3C et est soumis à des brevets détenus par Microsoft. En mai 2005, l'OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards) normalise le format OpenDocument pour remédier à ces soucis d'interopérabilité et d'indépendance vis-à-vis d'une seule société. L'apparition de ce standard attire l'intérêt des concurrents de Microsoft Word tels que OpenOffice.org et KOffice mais aussi SoftMaker ou AbiWord. Microsoft ne s'est pas encore prononcé sur le soutien ou le rejet de ce standard.
EDI	Enterprise Document Interchange. Le terme désigne l'ensemble des activités, produits et services ayant pour objet l'échange de données informatisées (numériques) entre systèmes informatiques dans le cadre du SI de l'entreprise, d'une institution ou d'un ministère : échanges intra-entreprise (entre services ou systèmes fonctionnels) ou au delà : échanges inter-entreprises.
Fermé (format)	Un format de données est dit fermé si son auteur essaie, soit par la non-divulgaration de son mode de représentation, soit par des entraves légales, d'en restreindre l'utilisation. Cela est généralement fait par des sociétés qui veulent empêcher que les fichiers créés avec leurs applications puissent être utilisés avec d'autres applications. Par opposition au format ouvert, le format fermé désigne un format de données qui n'a pas de libre utilisation.
GED	Gestion Electronique de Documents.
HTML	Le HTML, abréviation de l'anglais Hypertext Markup Language (Hypertext est parfois écrit HyperText pour marquer le T de l'abréviation), aussi appelé langage HTML, rarement traduit littéralement en langage de balisage hypertexte, est le langage informatique créé et utilisé pour écrire les pages Web. HTML permet en particulier d'insérer des hyperliens dans du texte, donc de créer de l'hypertexte, d'où le nom du langage.
HTTP	HyperText Transfer Protocol. Protocole de transmission dédié aux clients et aux serveurs du web.

HTTPS	HTTPS (avec S pour secured, soit « sécurisé ») est la variante du HTTP sécurisé avec les protocoles SSL ou TLS .
Interface	En informatique, dans un assemblage, une interface désigne ce que chaque élément a besoin de connaître de l'autre. Exemple : l'interface homme machine. L'écran, le clavier et la souris sont des éléments de cette interface.
Interopérabilité	L'interopérabilité est le fait que plusieurs systèmes, qu'ils soient identiques ou radicalement différents, puissent communiquer sans ambiguïté et opérer ensemble.
Métadonnées	Ensemble structuré d'informations servant à décrire une ressource. Décrire une ressource, qu'elle soit sous forme numérique (document web, photographie, fichier sonore, etc.) ou non (livre dans une bibliothèque, tableau dans une galerie d'art, etc.) résulte en une série de données. On appelle "métadonnées" ces données décrivant des données. Si on prend l'exemple d'un livre, il serait pertinent d'y associer des métadonnées telles que le titre, le nom de l'auteur, le nom de l'éditeur, l'année de publication, etc.
MIME	Multipurpose Internet Mail Extensions (MIME) est un format de données permettant d'introduire dans les messages SMTP (courriels) différents types de fichiers multimédias.
OASIS	L'OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards) est un consortium mondial qui travaille pour la normalisation et la standardisation de formats de fichiers ouverts basés sur XML.
OCR	Optical Character Recognition. Reconnaissance Optique de Caractère. Technologie permettant à partir de la lecture optique d'un document de déterminer pour chaque « image de caractère ou de code rencontré » la lettre ou le code correspondant. S'applique à la lecture de codes barre, caractères imprimés ou manuscrits. L'analyse est optique et s'apparente à de la reconnaissance de formes, elle est dénuée de capacité d'analyse syntaxique ou sémantique. Permet la transposition d'une image d'un texte numérisé, vers un document au format texte exploitable en tant que tel.
Open Office	OpenOffice.org désigne à la fois un logiciel libre de bureautique, une communauté de développeurs, et le site internet hébergeant l'ensemble du projet. Le but énoncé est de créer, en tant que communauté, la suite bureautique internationale leader tournant sur les principales plateformes, et fournissant l'accès aux fonctionnalités et aux données via des composants et API ouverts et un format de donnée XML.
Open source	Le terme open source correspond à une licence de logiciel obéissant à une définition très précise établie par l' Open Source Initiative , dont voici les principaux critères nécessaires : la libre redistribution ; un code source disponible ; les travaux dérivés possibles. Le fait de disposer des sources d'un logiciel ne suffit pas à dire qu'il est open source. Dans tous les cas, on se référera à la licence d'utilisation du logiciel.

Ouvert (format)	Un format ouvert est un format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre, par opposition à un format fermé (loi française n° 2004-575 du 21 juin 2004).
Pdf (format)	PDF, qui signifie Portable Document Format (traduit littéralement par format portable de documents), est un format de fichier informatique créé par la société Adobe Systems. Il est à noter que c'est un format ouvert : ses spécifications sont publiques et utilisables librement (certains éléments sont à disposition sur le site Adobe). Il est dérivé du format PostScript.
Propriétaire (format de données)	Un format est dit propriétaire s'il a été élaboré par une entreprise, dans un but essentiellement commercial. Un format propriétaire peut être ouvert (le format PDF d' Adobe par exemple) s'il est publié, ou fermé (le format ' .doc ' de Microsoft par exemple). Un format propriétaire est donc un format attaché à un programme spécifique. Ces formats doivent être exportés ou importés pour être utilisés par un autre programme.
Protocole	Description formelle des formats de messages et des règles que deux ordinateurs doivent respecter pour échanger des messages. Les protocoles peuvent servir à décrire des détails de bas niveau des interfaces machine (p. ex. l'ordre dans lequel les bits et les octets sont transmis sur un câble) ou des échanges de haut niveau entre les programmes d'affectation (p. ex. la manière selon laquelle deux programmes s'échangent un fichier par Internet).
Sécurisé (protocole)	Il repose sur un procédé de cryptographie par clef publique afin de garantir la sécurité de la transmission de données sur internet. Son principe consiste à établir un canal de communication chiffré entre deux machines (un client et un serveur) après une étape d' authentification . C'est le cas du système SSL utilisé par le protocole HTTPS.
SGBD	Système de Gestion de Base de Données, plus communément dénommé base de données.
S/MIME	Secure/Multipurpose Internet Mail Extension. Version de la norme MIME pour chiffrer et signer numériquement les messages électroniques ainsi que les pièces jointes.
Signature électronique	Signature reposant sur un système de chiffrement à clé publique et clé privée permettant d'authentifier l'émetteur d'un document. La clé privée sert à signer, la clé publique sert à vérifier cette signature. La signature électronique est l'équivalent numérique de la signature manuscrite. La signature numérique est l'analogue de la signature sur un document papier, elle partage avec cette dernière les propriétés suivantes : * Le lecteur doit être convaincu que le signataire a bien signé le document.* La signature ne peut pas être falsifiée.* La signature n'est pas réutilisable. Elle fait partie du document signé et ne peut être déplacée sur un autre document.* Un document signé est inaltérable. Une fois signé, on ne peut le modifier.
SMTP	Single Mail Transport Protocol. Protocole de messagerie standard.
TCP/IP	Transmission Control Protocol /Internet Protocol. Les deux protocoles de communication qui forment les fondements d'internet, issu du projet ARPA et spécifiés dans la RFC 793.

URL	Uniform Resource Locator. Méthode d'accès à un document distant, créant un lien hypertexte avec la syntaxe <type_connexion> :// <serveur> / <ressource> /.... Exemples http ://www.w3.org/2002/ws/ désigne dans le répertoire 2002, le sous répertoire webservices sur le serveur web du w3C, ayant pour adresse www.w3.org .
W3C	Le World Wide Web Consortium, abrégé W3C, est un consortium fondé en octobre 1994 pour promouvoir la compatibilité des technologies du World Wide Web telles que HTML, XHTML, XML, CSS, PNG, SVG et SOAP. Le W3C n'émet pas des normes, mais des recommandations.
WORKFLOW	Outil de gestion des flux et processus, permet l'automatisation de l'enchaînement des processus et la supervision des flux.
XML	eXtensible Markup Language : Langage de balises autodéscriptif et extensible permettant de structurer des documents texte dont la création et l'exploitation pourront être automatisées

A.D.E.R. : Administration en réseau

A.R.D.O.I.S.E. : Application de recueil de la documentation opérationnelle et d'informations statistiques sur les enquêtes

C.A. : Cour d'appel

C.A.S.S.I.O.P.E.E. : Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants

C.H.U. : Centre hospitalier universitaire

C.N.I.L. : Commission nationale de l'informatique et des libertés

e-C@RE : Communauté d'aide à la rédaction des écrits (Intranet/Internet)

E.T.P.T. : Equivalent temps plein travaillé

F.I.J.A.I.S. : Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

F.N.D. : Fichier national des détenus

G.E.D. : Gestion électronique documentaire

I.A.O : Instruction assistée par ordinateur

I.C.@R.E. : Logiciel réalisé par e-C@RE (pas de signification)

I.G.C. : Infrastructure de gestion de clé

J.U.D.E.X. : Système judiciaire de Documentation et d'Exploitation

O.A.S.I.S. : Organization for the Advancement of Structured Information Standards

O.M.P. : Officier du ministère public

P.K.I. : Public Key Infrastructure

P.V. : Procès verbal

S.I. : Système d'information

S.T.I.C. : Système de traitement des infractions constatées

T.G.I. : Tribunal de grande instance

T.I.G. : Travail d'intérêt général

X.M.L. : Extensible Markup Language

ANNEXE 8
DEGRE D'INTELLIGENCE DE LA PLATEFORME

Scénarios possibles au niveau du degré d'intelligence de la plateforme.

Scénario 1 : plateforme de stockage et de recherche simple sur l'intitulé des procédures, avec possibilités de recherches texte au sein des seuls documents ouverts.

Ce scénario, s'il présente l'avantage de ne pas nécessiter d'acquisition ni de développement d'un outil très élaboré, trouvera cependant rapidement ses limites au niveau des capacités offertes aux utilisateurs. En particulier, il serait fastidieux de ne pouvoir travailler sur l'ensemble des documents d'une procédure et de devoir les ouvrir un à un.

Scénario 2 : Plateforme avec utilisation d'une GED, mais sans fonctionnalité de recherche plein texte sur l'ensemble des procédures stockées et avec fonctionnalités de recherche orientées métier par procédure, au sein de l'ensemble des documents qui la composent.

Ce scénario présente l'avantage de permettre un degré avancé de fonctionnalités offertes aux utilisateurs dans leur travail sur les procédures. Parallèlement, le verrouillage des fonctionnalités de recherche plein texte, sur l'ensemble des documents d'une procédure, permet de travailler non par document mais par procédure, tout en évitant le risque d'éparpillement des recherches a priori. En outre, ce verrouillage évite des soucis supplémentaires avec la Cnil, que pourrait présenter une recherche plus large.

Scénario 3 : Utilisation d'une GED avec fonctionnalités de recherche plein texte sur l'ensemble des procédures stockées.

Ce scénario présente l'avantage de pouvoir retrouver toutes les procédures et tous les documents au sein de celles-ci, correspondant à un texte quelconque qui serait donné en entrée, sans restriction de champs. Si cela permettrait certes de retrouver toutes les occurrences d'un nom, quel que soit l'endroit des textes où il apparaisse et pour l'ensemble des procédures, en revanche, cela pourrait ouvrir la porte à des interrogations de la part de la Cnil au niveau notamment des aspects nominatifs et au niveau de recherches sur des critères sensibles (par exemple ethnie, nationalité, confession...)

Scénario retenu

Le deuxième scénario présenté ci-dessus constitue le meilleur compromis, permettant d'atteindre un degré de fonctionnalités compatibles avec les besoins et les attentes en termes d'avantages métiers pour une telle solution, tout en encadrant les capacités de recherche.

ANNEXE 9
PLAN D’ACTION DELOITTE

AUDIT SUR LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES PÉNALES :

PROPOSITION DE PLAN D'ACTION

I. Objectif et présentation du projet

Le projet cible : la dématérialisation des échanges et l'assistance informatique pour le traitement judiciaire des procédures

Le « projet cible » défini à l'issue de l'audit consiste à mettre en œuvre une plate-forme d'échanges et de stockage des documents numériques relatifs aux procédures pénales.

Ce projet cible a deux objectifs :

- ▶ Diminuer les moyens nécessaires au traitement des procédures pénales, par un allègement des tâches liées à la gestion de documents en papier
- ▶ Permettre l'utilisation d'outil de traitement de données dans le cadre des procédures pénales afin de faciliter le travail des acteurs de la chaîne judiciaire et d'accroître le traitement qualitatif des procédures

Analyse forces/ faiblesses/ opportunités/ menaces de la mise en œuvre d'un projet de dématérialisation des procédures pénales

La mise en place d'un dispositif entièrement dématérialisé de traitement des procédures pénales aura comme principal impact positif de supprimer des tâches administratives de traitement des documents et de simplifier le travail sur les documents.

Au niveau technique, les premiers chantiers concerneront le dimensionnement de la plate-forme, les protocoles de communication et la capacité nécessaire des liaisons entre les systèmes d'information police / gendarmerie / douanes et la plate-forme.

Analyse FFOM (dite aussi « SWOT ») de la dématérialisation des procédures



Identification des risques spécifiques liés à la mise en œuvre de l'expérimentation préalable

Les travaux d'audit ont permis d'identifier 5 types de risques :

Risques liés à la mise en œuvre	Réponse
► Risque lié au pilotage : mauvaise mise en œuvre conduisant à dépasser le budget ou les échéances ; travail collaboratif insuffisant	Mise en place d'un groupe de travail interministériel placé sous l'autorité d'un directeur de projet national
► Risque juridique : validité juridique des documents électroniques non signés électroniquement pour l'audience et pour l'archivage	Conservation d'un exemplaire original en papier stocké dès sa création
► Risque lié au contrôle interne	Nécessité de mettre en place des procédures de contrôle interne adaptées
► Risque organisationnel :	
o procédure de marché non adaptée	Choix d'une procédure de marché permettant de faire jouer la concurrence en cours de marché
o résistance au changement	Formation des personnels concernés et communication sur les résultats de l'expérimentation
► Risque technique :	
o hétérogénéité des systèmes d'information des acteurs et interopérabilité des systèmes d'information incomplète	Développement d'une application spécifique de transmission de documents entre les acteurs
o dépendance vis-à-vis d'un éditeur privé de logiciel	Développement et utilisation exclusive de technologies ouvertes

II. Démarrage du projet

Désignation du Pilote de la transformation et du Groupe de travail interministériel

Le projet doit être mis en place et dirigé au niveau national par un Pilote, assisté d'un groupe de travail associant les quatre principaux ministères concernés. Le Groupe de travail interministériel pourra être constitué des acteurs suivants :

- ▶ Ministère de la Justice :
 - Le Secrétariat Général / La Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE), au sein de laquelle se trouve la Sous-Direction des Systèmes d'Information (SDSI)
 - La Direction des Services Judiciaires (DSJ)
 - La Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG)
- ▶ Ministère de l'Intérieur :
 - La Direction Générale de la Police Nationale
 - Le Secrétariat Général / La direction des systèmes d'information) et de communication (DSIC) et le Centre d'Études et de Prospective (CEP)
- ▶ Ministère de la Défense, Gendarmerie Nationale :
 - La Sous-Direction de la Police Judiciaire (SDPJ)
 - La Sous-Direction des Technologie de l'Information (SDTI)
- ▶ Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :
 - La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects

Enfin, les représentants des auxiliaires de la Justice (avocats et huissiers) pourraient être associés au projet afin de faciliter sa mise en œuvre et d'en permettre ultérieurement les extensions.

Définition d'indicateurs de résultat

Afin de mesurer l'avancement de l'expérimentation et ses résultats, la définition d'indicateurs est nécessaire ainsi que leur suivi.

A titre indicatif, les indicateurs suivants pourraient être créés :

Indicateur	Catégorie	Définition, commentaire	Alimentation de l'indicateur
Satisfaction des personnels utilisateurs par catégorie (Magistrats, Greffiers, agents administratifs)	Indicateur de suivi Indicateur de résultat	Cet indicateur reflète l'appréciation du nouveau dispositif par les personnels utilisateurs à trois niveaux : - leur appréciation globale ; - les gains de temps apportés par le nouveau dispositif ; - les améliorations qualitatives.	Une enquête de satisfaction sera menée auprès des personnels concernés : - Magistrats ; - Greffiers ; - personnels administrations. Un questionnaire simple sera adressé aux personnels tous les deux mois à partir du 2 ^e mois d'expérimentation.
Satisfaction des personnels de la Police, de la Gendarmerie et des Douanes	Indicateur de résultat	Cet vise à apprécier l'appréciation du dispositif par les acteurs de la chaîne pénale.	Une enquête de satisfaction sera menée auprès des personnels concernés de manière trimestrielle.

Indicateur	Catégorie	Définition, commentaire	Alimentation de l'indicateur
Délai moyen de traitement des procédures pénales	Indicateur de résultat	Indicateur LOLF n°1 relatif à l'objectif 2 du programme 166	L'indicateur devra être alimenté trimestriellement sur la base : - d'une enquête reprenant les cadres du Parquet de manière allégée ; - du répertoire de l'Instruction ; - du suivi du Casier Judiciaire national. (cet indicateur sera alimenté au niveau national grâce à Cassiopée à partir de 2008)
Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (en emplois équivalent temps plein)	Indicateur de résultat	Indicateur LOLF n°5 relatif à l'objectif 2 du programme 166	L'indicateur devra être alimenté trimestriellement sur la base : - d'une enquête reprenant les cadres du Parquet de manière allégée ; - des feuilles de temps ; - du logiciel LOLFI.
Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (TGI)	Indicateur de résultat	Indicateur LOLF n°7 relatif à l'objectif 2 du programme 166	L'indicateur devra être alimenté trimestriellement sur la base : - d'une enquête reprenant les cadres du Parquet de manière allégée ; - des feuilles de temps ; - du logiciel LOLFI.
Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale	Indicateur de résultat	Indicateur LOLF n°1 relatif à l'objectif 5 du programme 166	Cet indicateur sera alimenté avec le logiciel de données budgétaires (disponible à partir de 2008)
Consommation de papier du Bureau d'Ordre	Indicateur de résultat	Cet indicateur pourrait être impacté grâce aux copies de procédures délivrées au format numérique.	Cet indicateur sera alimenté trimestriellement à partir d'un suivi réalisé par le Bureau d'Ordre.
Frais postaux du TGI	Indicateur de suivi Indicateur de résultat	Cet indicateur pourrait être impacté grâce aux copies de procédures délivrées au format numérique.	Cet indicateur sera alimenté trimestriellement à partir du logiciel de gestion du TGI.
Nombre d'impressions de procédures dématérialisées fournies à des personnes extérieures à la Justice	Indicateur de suivi Indicateur de résultat	Cet indicateur pourrait être impacté grâce aux copies de procédures délivrées au format numérique.	Cet indicateur sera alimenté par un compteur du papier consommé mis en place au sein du service en charge de la reprographie. Il sera alimenté trimestriellement.
Nombre de procédures recherchées dans les archives	Indicateur de suivi Indicateur de résultat	Cet indicateur pourrait être impacté grâce aux copies de procédures délivrées au format numérique.	Cet indicateur sera alimenté par un compteur du papier consommé mis en place au sein du service en charge de la reprographie. Il sera alimenté trimestriellement.
Nombre des copies de procédures	Indicateur de suivi Indicateur de résultat	Cet indicateur pourrait être impacté grâce aux copies de procédures délivrées au format numérique.	Cet indicateur sera alimenté par un compteur automatique du papier consommé mis en place au sein du service en charge de la reprographie. Il sera alimenté trimestriellement.
Nombre de copies de procédures fournies au format numérique	Indicateur de suivi	Cet indicateur pourrait être impacté grâce aux copies de procédures délivrées au format numérique.	Cet indicateur sera alimenté par un compteur automatique du nombre de copies produites mis en place au sein du service en charge de la reprographie. Il sera alimenté trimestriellement.

IV. Mise en œuvre opérationnelle

La mise en œuvre du dispositif préconisé s'effectuera en 4 phases.

Après une première phase rapide de préparation, une phase d'expérimentation permettra de tester le dispositif préconisé selon deux options possibles. La première option se limiterait à tester seulement les aspects techniques de la solution, la seconde en revanche testerait le fonctionnement complet de celle-ci, à l'échelon réduit. Cette deuxième option, quoique plus chère, est à préconiser car elle présente l'avantage d'un test complet de la solution ainsi que de la réaction d'un échantillon d'acteurs impliqués. Réalisée à l'échelon de deux TGI, elle permet de valider et vérifier l'ensemble des fonctionnalités et modes d'utilisation et d'échanges d'informations, tant sur les aspects techniques que fonctionnels et humains. Elle constitue une réelle maquette locale de la solution préconisée à l'échelon national.

A l'issue de la validation de la solution par la phase d'expérimentation, une étude de faisabilité au niveau national permettra de définir les modalités et travaux préparatoires nécessaires à la mise en place finale de la solution. Enfin, une quatrième phase consistera en le développement de la plate-forme proprement dite.

Phase 1 : Préparation au changement (3 mois) Coût estimatif de l'ordre de 25 000 €

La préparation au changement consiste à collecter les informations nécessaires et la mise en place des bases de l'expérimentation. Elle repose sur la mise en place d'une structure de suivi et dans la sélection d'une solution technique à coût réduit. Elle nécessite d'ores et déjà une réelle communication entre les responsables informatiques des applications concernées au sein des différents ministères. Elle se compose des étapes suivantes.

- ▶ Expression des besoins par les utilisateurs et spécifications métiers (*externalisable*)
- ▶ Validation du calendrier et des échéances
- ▶ Désignation d'un site de test (*possibilité de le faire sur site pilote Ardoise en 2007*)
- ▶ Validation des indicateurs de suivi à mettre en place et préparation des procédures d'alimentation
- ▶ Etude des solutions disponibles sur le marché
- ▶ Spécifications techniques et préparation d'un cahier des charges (*externalisable*)
 - Achat d'une application d'e-room et d'un serveur
 - Développement / achat d'une interface communicante simple entre la Police Nationale / Gendarmerie Nationale et le TGI
- ▶ Communication auprès des acteurs locaux de la chaîne pénale

Phase 2 :

Expérimentations

Afin d'évaluer précisément les impacts liés à cette solution cible mais également d'identifier les obstacles à la mise en œuvre opérationnelle, une phase d'expérimentation préalable est nécessaire.

L'expérimentation préalable avec une « e-room »

Cette expérimentation vise à :

- ▶ Mettre en place une solution simple et de coût réduit
- ▶ Apprécier l'accueil de l'échange et de l'usage de procédures dématérialisées au sein des acteurs de la chaîne pénale

Définition des options de test

- ▶ Une première option consiste à mener des travaux ciblés sur la mise en œuvre technique d'une liaison communicante entre les services de Police, de Gendarmerie et des Douanes et ceux de la Justice, équipés d'une e-room de test.
- ▶ Une deuxième option consiste à mettre en place une expérimentation de type « e-room » entre un TGI et les services de Police, de Gendarmerie et des Douanes concernés.

Présentation synthétique de l'expérimentation d'une e-room

Une expérimentation simple consiste à mettre en place une e-room au sein d'un TGI.

Une e-room est un espace virtuel de travail collaboratif.

Une e-room permet de mettre en commun des documents destinés à plusieurs utilisateurs. Les documents sont stockés sur un serveur relié à un réseau intranet ou Internet (sur un site sécurisé).

Les documents sont consultables ou modifiables par les utilisateurs en fonction de droits d'accès préalablement définis.

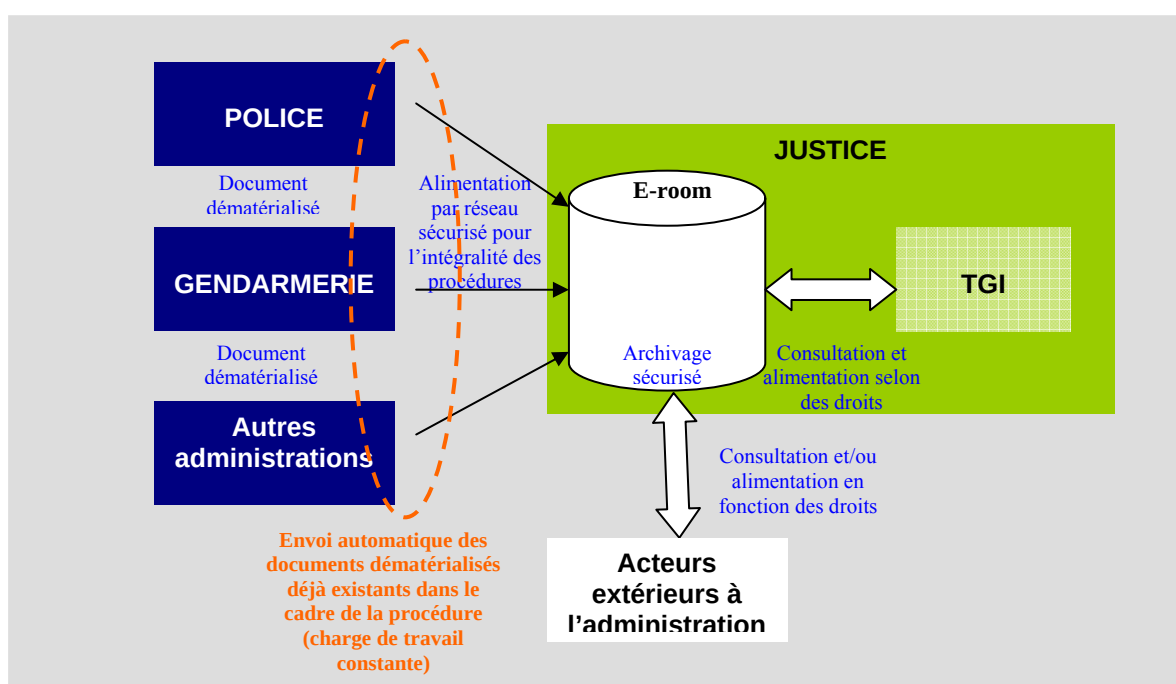
Les logiciels d'e-room sont des produits très courants sur le marché.

Cette e-room stockera les documents en provenance des applications d'édition des PV de la Police et de la Gendarmerie grâce à une application spécifique. Les documents seront consultables et/ou modifiables par les Magistrats, les Greffiers et les personnels administratifs. Pour des raisons juridiques, les exemplaires originaux en papier signés par des personnes extérieures à la Justice devront être conservés. Ils seront stockés dès leur création.

La mise en place de ce dispositif nécessite les investissements suivants selon les ordres de grandeur :

- l'achat d'un serveur : 10 000 € ;
- l'achat et l'installation d'un logiciel sécurisé de gestion d'e-room (disponible sur le marché) et le développement d'une application communicante permettant d'alimenter automatiquement l'e-room avec les documents électroniques produits par la Police ou par la Gendarmerie : entre 200 000 € et 400 000 € ;
- la formation des personnels utilisateurs (1 000 € pour 10 utilisateurs) ;
- l'attribution d'une signature électronique aux Officiers de Police Judiciaire concernés (quelques euros par OPJ).

Schéma de l'expérimentation :



Afin de permettre la réalisation de cette expérimentation, les applications police et gendarmerie enverront vers l'e-room un échantillon de procédures non matérialisées.

L'expérimentation s'articulera autour :

- des interfaces de communication des applications de gestion et de stockage des documents dématérialisés des procédures police et gendarmerie ;
- des protocoles de communication de ces applications ;
- de la mise à niveau éventuelle des formats de communication et des interfaces des applications des autres administrations ;
- de la mise ne place proprement dite de l'e-room adaptée à l'option d'expérimentation adoptée ;

- ▶ de la définition des caractéristiques de l'échantillon de procédures dématérialisées qui seront échangées dans le cadre expérimental ;
- ▶ de la définition des modes de consultation des documents reçus dans l'e-room à destination des TGI ;
- ▶ et, selon l'option choisie, des modes de travail associés à l'utilisation des documents dématérialisés consultés dans l'e-room.

Cette expérimentation, selon l'option qui sera retenue, permettra de valider, ou bien uniquement le bon fonctionnement du dispositif sur ses aspects techniques, ou bien d'y ajouter en outre, de manière plus complète, la vérification du bon fonctionnement global dans un environnement de travail réel.

Option 1 : Test simple de transmission de procédures dématérialisées

Coût inférieur à 100 000 €

Cette option permet de tester la fonction de transfert de procédures dématérialisées depuis les applications de la police et de la gendarmerie vers une e-room. Elle s'appuie sur la mise en place d'une interface de transmission des documents de la Police/Gendarmerie vers l'e-room. Ce test vise à vérifier le bon fonctionnement de ce procédé de transmission des documents dématérialisés, qui sera à la base de la solution préconisée.

Dans le cadre de cette seule option de test, le dimensionnement de l'e-room restera très restreint puisque ce n'est pas un test en situation réelle mais seulement une vérification du fonctionnement d'un processus de transmission informatique.

Cette option pourra se dérouler sur une durée de 8 mois au maximum.

Après la mise en place de l'e-room de test et des protocoles de communication depuis les applications police et gendarmerie (durée maximale estimée : 4 mois), cette phase permettra, pendant trois mois, de vérifier sur un échantillon de procédures issues des applications police et gendarmerie, que la communication des fichiers depuis ces applications vers l'e-room s'effectue de manière fiable en vérifiant notamment l'intégrité des documents transmis. Aucun stockage ni test de stockage ne sera effectué au niveau de l'e-room.

Le bilan de cette expérimentation (1 mois) consistera en un rapport technique sur la qualité des communications entre les applications police et gendarmerie, et l'e-room, sur la fiabilité et l'intégrité des données transférées. En cas de dysfonctionnements majeurs, ce rapport pointera les problèmes et proposera les méthodes à appliquer pour y remédier dans le cadre de la solution définitive.

Option 2 : Expérimentation dans deux juridictions et bilan

Coût entre 300 000 et 500 000 €

Cette option consiste en la mise en œuvre opérationnelle d'une *e-room* au sein de deux TGI. Elle s'appuie sur la mise en place d'une interface de transmission des documents de la Police/Gendarmerie vers une e-room de taille adaptée à la situation à tester, et du stockage de documents de l'e-room sur un serveur.

La partie de démarrage et de mise en place est prévue pour environ 7 mois, et la phase de test pour environ 7 mois, pour un total de 13 mois. Un bilan sera effectué en fin d'expérimentation. Cette expérimentation se déroulera selon les étapes suivantes :

- ▶ Mise en place d'une maîtrise d'ouvrage (*externalisable*)
- ▶ Appel d'offre ou procédure négociée relatifs à l'achat de l'e-room
- ▶ Appel d'offre ou procédure négociée relatifs au développement / à l'achat d'une interface communicante simple
- ▶ Formation des personnels concernés
- ▶ Réalisation des investissements et mise en place du dispositif

- ▶ Suivi du dispositif
- ▶ Etude d'impact et bilan final (*externalisable*)

Le bilan de cette expérimentation concernera donc non seulement le bon fonctionnement du dispositif au niveau technique (tel qu'évoqué dans l'option réduite 1), mais fera aussi le point sur les aspects humains et métiers du système mis en place. Il reprendra donc les aspects évoqués dans l'option 1, auxquels seront ajoutés un récapitulatif des procédures et modes de travail mis en place, avec leur évaluation en termes d'efficacité et de satisfaction dans le travail. Lorsque des problèmes auront été révélés, le bilan proposera les solutions nécessaires à leur résolution dans le cadre de la mise en place de la solution nationale.

Phase 3 : *Étude de faisabilité au niveau national (6 mois)* Coût d'environ 150 000 €

L'étude de faisabilité reprend les expériences déjà menées et définit le cadre technique du projet. Elle se déroule sur une durée de 6 mois environ.

- ▶ Appel d'offre ou procédure négociée relatifs à l'audit des moyens informatiques disponibles / prise en compte des tests relatifs à Cassiopée
- ▶ Description précise des modalités de mise en œuvre
- ▶ Détermination de la forme de marché la plus intéressante
- ▶ Chiffrage précis du marché
- ▶ Préparation de la phase 4

Phase 4 : *Développement de la plate-forme d'échange (21 mois)* Coût de l'ordre de 10 000 000 € selon la solution choisie

La Phase 4 de la transformation consiste à développer et déployer un outil permettant d'échanger, de traiter et de stocker des documents pour l'ensemble des procédures.

Moyennant la prise en compte des préconisations (notamment au niveau de la forme de marché) émises dans le cadre de la phase 3, cette dernière phase pourra s'articuler selon un marché en 5 lots :

- ▶ Lot 1 : Spécification des besoins des utilisateurs (« spécifications métiers »)
- ▶ Lot 2 : Réalisation d'une maquette du projet
- ▶ Lot 3 : Spécifications techniques du projet
- ▶ Lot 4 : Développement et mise en œuvre du projet
- ▶ Lot 5 : Tests opérationnels, recette et validation

Le déploiement du dispositif se fera en respectant les contraintes techniques et informatiques inhérentes à un tel projet, mais il n'est pas prévu de phasage géographique car la phase d'expérimentation (phase 2) aura déjà permis d'effectuer les tests nécessaires et de tirer les conclusions d'un test sur deux juridictions. Ainsi, les tests de l'outil définitif n'auront pour seule vocation d'en vérifier le bon fonctionnement et une fois l'outil recetté, le déploiement s'effectuera sur l'ensemble du territoire national : les applications police et gendarmerie étant elles aussi centralisées, et les accès à la plate-forme se faisant par un mode intranet, il n'y aura pas d'interventions techniques à l'échelon local des postes informatiques. Les formations seront donc à programmer pour permettre à tous les utilisateurs une prise en main quasi-concomitante de l'outil.

Interventions des acteurs clés (à titre indicatif)

Acteurs Clés										
Pilote	Group e de Travail	MINJUS		Utilisateurs (Magistrats, Greffiers, personnels)	MIAT		GN	MINEFI Douanes		
		SG/ DAGE (dont SDSI)	DSJ		DACG	DGPN			SG/ DSIC CEP	
Phase 1 : Préparation au changement										
	X	X	X	X	X		X		X	
	X	X								
	X	X			X		X		X	
	X	X								
	X	X	X		X					
	X	X	X			X	X			
	X	X	X				X	X		
	X	X	X			X	X	X		
	X	X	X			X	X	X		
	X	X	X			X	X	X		
Phase 2 : Expérimentation et bilan (option 2)										
	X	X								
	X	X	X	X		X		X		
	X		X			X		X		
			X	X	X		X			
		X	X			X		X	X	
	X	X	X			X		X		
	X	X	X			X		X		
Phase 3 : Etude de faisabilité au niveau national										
	X	X	X							
	X	X	X				X		X	
	X	X	X			X		X		
	X	X	X			X		X		
	X	X	X							
Phase 4 : Mise en œuvre										
	X	X	X							
	X	X	X	X	X		X		X	
	X	X	X	X	X	X	X	X		
	X	X	X	X	X	X	X	X		
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

Calendrier indicatif

Plan d'action et de transformation

