

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 juin 2014

Projet de loi

de bouclement de la loi 8216 ouvrant un crédit d'investissement de 7 650 000 F pour le projet IJUGE-2001 de modernisation du système d'information du Pouvoir judiciaire

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Bouclement

Le bouclement de la loi 8216 du 27 octobre 2000 ouvrant un crédit d'investissement de 7 650 000 F pour le projet IJUGE-2001 de modernisation du système d'information du Pouvoir judiciaire se décompose de la manière suivante :

Montant brut voté	7 650 000 F
Dépenses brutes réelles	<u>9 001 782 F</u>
Surplus dépensé	1 351 782 F

Art. 2 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Objectif et résultats du projet IJUGE

La loi n° 8216 ouvrant un crédit d'investissement de 7 650 000 F pour le projet IJUGE de modernisation du système d'information du Pouvoir judiciaire (PJ) a été votée le 27 octobre 2000 avec pour objectifs de :

- faire face au vieillissement des systèmes et applications informatiques du Pouvoir judiciaire en modernisant leur architecture technique qui datait des années 80;
- mieux répondre aux besoins métiers des magistrats et des greffes, notamment en leur mettant à disposition des outils facilitant :
 - le travail de groupe (communication, coordination, collaboration, circulation de l'information, mémoire du groupe),
 - la gestion des connaissances et l'aide à la décision;
- permettre les échanges d'informations électroniques avec d'autres administrations;
- offrir une plus grande flexibilité des systèmes d'information du PJ et une meilleure interopérabilité avec d'autres systèmes d'information (SI-Population, SI-Entreprise, SI-Financier de l'Etat, etc.);
- améliorer l'ergonomie et l'intégration des applications informatiques métiers et de la bureautique;
- faciliter l'accès des magistrats et des greffiers-juristes à l'ensemble des informations et des sources documentaires nécessaires à la prise des décisions de justice (lois et règlements, recueils de jurisprudences, doctrine, décisions types, catalogues des bibliothèques, etc.);
- améliorer la confidentialité et la sécurité des données traitées et transmises.

Ce projet de grande ampleur présentait de nombreux enjeux pour les juridictions et services de support concernés et devait être mené sans perturber le fonctionnement quotidien de la justice, tout en permettant aux utilisateurs une adaptation progressive aux changements induits par les nouvelles applications informatiques mises à leur disposition.

Le planning du projet a été grandement perturbé par les nombreux changements législatifs intervenus en cours de réalisation, notamment la réforme des codes de procédure civile et pénale au 1^{er} janvier 2011. Néanmoins le projet est arrivé à son terme, si bien que le pouvoir judiciaire dispose aujourd'hui de systèmes d'informations modernes qui répondent à l'essentiel de ses besoins. Les nouvelles applications informatiques sont accessibles en mode Web; elles sont basées sur des composants « Open Source »¹. Elles sont hautement modulaires et paramétrables, ce qui facilitera les futures maintenances face à des besoins métiers en perpétuelle évolution.

Les principaux résultats obtenus sont :

- une gestion de procédures judiciaires centrée sur un dossier unique tout au long de son traitement au travers des chaînes pénales, civiles ou administratives (dossier partagé par tous les intervenants, regroupant l'ensemble des informations sur les parties, les actes de procédure et les décisions rendues);
- une saisie unique de l'information;
- l'harmonisation des processus et des pratiques métiers;
- en matière civile, un rapprochement étroit entre le volet judiciaire des procédures, géré dans les applications du PJ, et le volet financier, géré dans la comptabilité financière intégrée de l'Etat (CFI);
- la mise en place d'outils de travail collaboratifs et de gestion des connaissances;
- la mise en place d'outils de suivi d'activités et de pilotage (statistiques);
- une gestion fine des droits d'accès et d'habilitations, tenant compte du statut et du parcours des procédures judiciaires;
- des interfaces avec certains partenaires : service des contraventions, office de la population, registre du commerce, etc.;
- des outils de production de documents judiciaires semi-automatisés, grâce à une forte intégration entre la bureautique et les applications métiers.

Toutefois, diverses fonctionnalités importantes sont encore manquantes et devront faire l'objet de travaux ultérieurs, il s'agit en particulier :

¹ Open source, ou « code source ouvert », s'applique aux logiciels dont la licence permet la libre redistribution, l'accès au code source et de créer des travaux dérivés.

- du passage à un « dossier dématérialisé », contenant toutes les pièces de la procédure au format électronique, avec également l'introduction de la signature électronique;
- de la gestion financière des procédures pénales;
- de la mise en ligne de certaines prestations pour les justiciables et pour les avocats.

Commentaires sur la réalisation

Se déroulant sur plus d'une décennie (2001-2013), le projet a été divisé en trois phases ou sous-projets :

- I. Mise en place d'un Intranet judiciaire;
- II. Refonte de l'application de gestion des procédures judiciaires;
- III. Migration de la base de données.

Phase I : Mise en place d'un Intranet judiciaire (2001-2004)

Lancé par un appel d'offres en septembre 2000, le marché a été adjugé à la société Cross Systems en juin 2001. Le développement prévu s'est effectué en 2 lots de réalisation :

- lot 1 : mise à disposition d'un Intranet comprenant des outils de travail collaboratifs basés sur les produits Lotus Notes & QuickPlace;
- lot 2 : mise en œuvre de la gestion documentaire (DominoDoc) et des outils d'aide à la production de documents.

L'Intranet (lot 1) a été livré et mis en production en juillet 2002.

La gestion documentaire (lot 2) a été livrée en octobre 2002. Lors des tests de charge, des problèmes importants de performances et de fiabilité sont apparus. En mars 2003, le fournisseur a été mis en demeure et devant son incapacité à résoudre les problèmes, le contrat a été dénoncé en juin 2003. Entre juin et septembre 2003, la direction du projet, en collaboration avec la DGSJ (anciennement CTI) a élaboré et testé une nouvelle architecture qui répondait aux besoins du pouvoir judiciaire et limitait les risques. Le développement s'est effectué avec des ressources internes et la solution a été mise en production en juillet 2004.

Comme le constate l'ICF dans son audit de la phase I (rapport n° 05-16 de juillet 2005), cette phase s'est achevée en décembre 2004 à la satisfaction des utilisateurs, mais avec un retard de 2 ans et un dépassement du budget initialement prévu pour cette phase de l'ordre de 1,5 million de francs. Ce

dépassement était principalement dû à des prestations facturées en régies pour pallier le manque de ressources internes et à la réalisation d'extensions du périmètre du cahier des charges convenu dans le contrat à forfait. Comme indiqué dans le rapport susmentionné, la perte liée à l'abandon de la solution DominoDoc a été estimée à 500 000 F dont 100 000 F de coût de licence non utilisée qui ont pu être récupérés par la DGSI. Le solde correspond aux coûts de développements supplémentaires, effectués pour ce lot, qui se sont révélés inexploitable suite à l'abandon de la technologie DominoDoc.

L'ICF a également souligné que le suivi du projet par le comité de pilotage lui a permis de prendre les mesures adéquates pour pallier les problèmes rencontrés et que les recommandations émises ont été mises en œuvre par la direction de projet avec l'appui du comité de pilotage permettant notamment d'absorber le dépassement de crédit constaté en restant dans le cadre du crédit voté pour le projet.

Phase II : Refonte de l'application de gestion des procédures judiciaires (2005-2011)

Ce sous-projet visait la modernisation du cœur des systèmes d'information du Pouvoir judiciaire par la refonte complète de l'application de gestion des procédures judiciaires connue sous le nom de DM (Data Manager).

Dans un premier temps, la direction de projet a pris contact avec les deux fournisseurs suisses de logiciels de gestion de tribunaux, afin d'évaluer l'opportunité de se rallier à une solution du marché. De toute évidence, ces produits étaient adaptés dans les grandes lignes aux besoins du PJ, et comportaient même quelques fonctionnalités nouvelles dont le PJ aurait pu tirer profit. Par contre, ils étaient conçus pour des cantons organisés en districts, et donc pour des juridictions isolées, ce qui est très différent du fonctionnement de la justice genevoise avec une proximité géographique de toutes les instances. L'adoption d'un tel produit aurait donc imposé d'importants changements dans les processus de travail. De plus, il n'aurait pu être implémenté que par un changement brutal de système, après des mois voire des années de préparation, sans possibilité de retour en arrière ni même d'ajustements. Les risques associés à une telle démarche ont été jugés beaucoup trop importants, si bien que ces solutions ont été écartées.

La direction du projet a donc adopté une démarche plus souple et moins risquée, qui minimisait les impacts des changements en procédant par étapes. Une nouvelle application informatique a été développée en interne, et livrée progressivement sous forme de modules applicatifs indépendants les uns des

autres et couvrant des lots de fonctionnalités homogènes (création d'une procédure, gestion des recours, gestion des actes de procédures, etc...), tout en conservant une compatibilité stricte avec le modèle de données de l'ancienne application. Les deux applications, « DM-Cobol » (ancienne) et « DM-Web » (nouvelle), ont donc cohabité pendant plusieurs années; durant cette période, les utilisateurs accomplissaient certaines tâches dans DM-Cobol, et d'autres dans DM-Web, et pouvaient passer librement de l'une à l'autre en retrouvant les mêmes dossiers. Cette approche a permis une grande souplesse dans la mise en production des nouveaux modules applicatifs, favorisant ainsi les tests, les corrections, et l'appropriation progressive de DM-Web par les utilisateurs.

Démarré en 2005, ce sous-projet s'est achevé à fin 2011. Cette durée et les difficultés rencontrées pour tenir le planning s'expliquent principalement par de nombreux projets menés en parallèle entre 2001 et 2007 pour faire face aux changements législatifs (introduction de la médiation pénale et civile, nouveau code pénal partie générale, etc.) et à l'accroissement du périmètre de la justice (reprise des commissions cantonales de recours, création d'un tribunal des assurances sociales (TAS), création de la commission de recours des offices de poursuites et faillites (OPF), création du tribunal d'application des peines et mesures (TAPEM), etc.).

De plus, les nouveaux codes de procédure civile et pénale, entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2011, ont profondément modifié l'organisation et le fonctionnement de la justice. Il a donc fallu ouvrir un nouveau projet informatique (projet « Justice 2010 », cf. lois 10436 & 10713), qui a eu un impact majeur sur les développements en cours, en mobilisant d'importantes ressources de 2009 à 2013, avec la nécessité de coordonner étroitement ces projets en les confiant à la même direction de projet et au même comité de pilotage.

Les développements réalisés dans le cadre de ce sous-projet ont été effectués en partie par les ressources internes à disposition, appuyées par un partenaire externe choisi sur appel d'offres ouvert et par du personnel en location de services (LSE).

Les principales étapes ont été les suivantes :

Janvier 2005 à mars 2006 :

- urbanisation des systèmes d'information du PJ;
- définition et validation de l'architecture technique, y compris la réalisation d'un prototype;

Avril 2006 à fin 2007 :

- réalisation d'un premier lot de fonctionnalités concernant l'inscription et la modification des procédures et mise en production de la version 1.1 de la nouvelle application de gestion des procédures appelée « DM-Web »;

En 2008 et 2009 :

- réalisation et mise en production des versions DM-Web 1.5 et 1.6 avec de nouvelles fonctionnalités concernant la gestion des données collectives, la consultation d'une procédure et la recherche multicritères;
- mise en production des versions DM-Web 2.0 et 3.0 incluant les fonctionnalités de gestion des attributions, des recours et le générateur d'actions standard avec mise en production progressive dans les domaines juridiques, administratifs et civils;
- choix des filières éditiques.

En 2010 et 2011 :

- mise à disposition d'une nouvelle version de DM-Web permettant le traitement des juridictions pénales et incluant la gestion de la détention et l'enregistrement du dispositif d'une condamnation pénale;
- déploiement dans toutes les juridictions pénales, civiles et administratives de DM-Web pour le traitement des procédures judiciaires, préalable indispensable pour la prise en compte des nouveaux codes de procédures;
- Abandon de l'éditique Dialogue et focalisation sur la solution unique GE-HTML.

Phase III : Migration de la base de données (2011-2013)

Ce sous projet, essentiellement technique, visait à remplacer la base de données Basis+, qui datait de l'ancienne application DM-Cobol, par la base de données Oracle, standard de l'Etat de Genève. Cette opération permettait également l'arrêt des serveurs OpenVMS devenus obsolètes.

Démarré en mai 2011, ce sous-projet c'est terminé avec succès à fin 2013 avec comme principaux résultats une architecture modernisée offrant une haute disponibilité aux données et une amélioration très sensible des temps de réponse des applications.

Les principales étapes avaient pour objectif :

- valider le choix de la base de données Oracle;

- migrer le modèle de données (schéma de la base de données);
- construire les scripts de migration des données d'une base à l'autre, ainsi que les scripts de vérification du transfert;
- identifier les différences de fonctionnement entre les deux systèmes de gestion de base de données et adapter les applications en conséquence;
- mettre en place l'architecture technique (serveurs);
- construire des outils de corrections de données, en remplacement de l'ancien outillage de Basis+ qui n'était plus disponible avec Oracle.

Ce projet, en relation avec le projet Justice-2010 (volet informatique) lois 10436 et 10713, a fait l'objet d'un second audit de l'ICF en 2012 (rapport N° 12-25, septembre 2012) dont les recommandations mises en œuvre ont permis au comité de pilotage de rendre les arbitrages nécessaires pour terminer ces projets. Cet audit a également donné lieu à l'audition du Pouvoir judiciaire par la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil le 14 janvier 2013.

Aspects financiers

Les comptes de la loi n° 8216 ouvrant un crédit d'investissement de 7 650 000 F pour le projet IJUGE-2001 de modernisation du système d'information du Pouvoir judiciaire se présentent de la manière suivante :

Montant brut voté	7 650 000 F
Dépenses brutes réelles	9 001 782 F
Surplus dépensé	1 351 782 F

La loi prévoyait un investissement global de 7 650 000 F pour l'acquisition du matériel, des logiciels de base et des prestations de services auprès de tiers externes. Ce budget ne prenait pas en compte l'activation des charges internes prévues par les normes IPSAS entrées en vigueur en 2008.

Le coût total du projet ventilé par phases du projet se monte à :

- 2 762 912 F pour la mise en place d'un Intranet judiciaire;
- 5 411 112 F pour la refonte de l'application de gestion des procédures judiciaires;
- 827 758 F pour la migration de la base de données.

Avec un coût de 9 001 782 F, le bilan financier du projet présente un dépassement de 1 351 782 F (18%) dû essentiellement à l'activation des ressources internes, conformément aux normes IPSAS mises en œuvre dès 2008 :

- de la DGSi pour 1 146 749 F;
- de la direction des systèmes d'information du PJ pour 111 720 F.

Le dépassement « net », en ne tenant pas compte de l'activation des ressources internes non prévues dans la loi votée, s'élève à 93 313 F, soit un dépassement de l'ordre de 1,3%.

Ainsi, malgré les difficultés rencontrées il y a plus de 10 ans dans la phase I, le dépassement a pu être limité.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe : *préavis technique financier*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS TECHNIQUE FINANCIER

Ce préavis technique ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département de la sécurité et de l'économie.

- ♦ Objet :

Projet de loi de boucllement de la loi 8216 ouvrant un crédit d'investissement de 7 650 000 F pour le projet I-JUGE-2001 de modernisation du système d'information du Pouvoir judiciaire.

- ♦ Financement :

Pour un montant total voté de 7 650 000 F, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 9 001 782 F. Un dépassement de 1 351 782 F est à constater.

- ♦ Annexes au projet de loi :

Préavis technique financier.

- ♦ Remarques :

En application des normes IPSAS, les coûts du personnel interne ont été pris en compte pour un montant total de 1 258 469 F, alors qu'ils n'étaient pas inclus dans le chiffrage du crédit d'investissement. En excluant ces dépenses, le dépassement serait de 93 313 F.

Ce projet de loi de boucllement n'est pas conforme aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière (D 1 05) car un crédit supplémentaire au sens des articles 32, 33 et 34 aurait dû être déposé avant tout dépassement du crédit d'investissement accordé.

Sous réserve des remarques précédentes, le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au manuel de comptabilité publique édité par la conférence des directeurs cantonaux des finances (NMC) pour les charges et les revenus de fonctionnement, au manuel de comptabilité publique MCH2 pour les dépenses et les recettes d'investissement, et aux procédures internes adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le 27.5.2014

Signature du responsable financier : Dominique Ritter

Approbation / Avis du département des finances

Cette loi entre dans le cadre de l'opération lancée en 2012 du boucllement d'un grand nombre de lois et a été identifiée comme telle lors du boucllement des comptes 2013 (tome 3).

De manière générale, le visa du DF rendu dans le cadre du préavis d'un projet de loi de boucllement ne peut être considéré comme un contrôle a posteriori des dépenses d'investissement réalisées. En ce sens, il appartient aux départements compétents de justifier l'usage des crédits dépensés, de vérifier les dépenses et d'en assumer la responsabilité.

Genève, le 27/05/2014

Visa du département des finances :

A. ROSSET

N.B. : Le présent préavis technique est basé sur le PL, son exposé des motifs du 13-5-2014