

Rapport du Conseil de la Magistrature pour l'année 2021

adressé

au Grand Conseil du canton du Valais (articles 17, 22, 30 et 38 de la Loi sur le Conseil de la Magistrature)

Bericht des Justizrats für das Jahr 2021

an den Grossen Rat des Kantons Wallis (Artikeln 17, 22, 30 et 38 des Gesetzes über den Justizrat)

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Monsieur le Président de la Commission de justice,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de justice,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,
Messieurs les Conseillers d'Etat,

Le 25 septembre 2016, le peuple valaisan a accepté en votation populaire l'article 65bis de la Constitution cantonale instituant un Conseil de la Magistrature (CDM). Le but de cette nouvelle autorité est de renforcer l'indépendance de la Justice vis-à-vis des Pouvoirs politiques et de préserver la relation de confiance qui doit exister entre la population et la Justice (https://www.vs.ch/web/pres/news/-/asset_publisher/UyDuOZAIvZ0C/content/votations-cantonale/529400).

Après deux lectures, la Loi sur le Conseil de la Magistrature (LCDM) a été adoptée par le Parlement le 13 septembre 2019 et est entrée en vigueur partiellement le 1^{er} septembre 2020 et totalement au 1^{er} janvier 2021.

Le 9 septembre 2020, le Grand Conseil a élu les membres du CDM qui ne sont pas désignés par la loi (art. 65a al. 4 Cst. et art. 6 LCDM).

L'article 17 LCDM prévoit que le CDM adopte son rapport annuel d'activité ainsi que ses éventuels rapports complémentaires sur proposition du président (al. 1). Il détermine la forme du rapport et l'étendue de la publication (al. 2). Il y rend compte de son activité de surveillance administrative et de son activité de surveillance disciplinaire (art. 22 al. 1 et 30 LCDM). Il soumet au Grand Conseil son rapport annuel d'activité pour la session de juin (art. 38 al. 1 LCDM). La Commission de justice examine les rapports du CDM adressés au Grand Conseil (art 38 al. 3 LCDM).

Ce premier rapport relatera l'activité du CDM depuis son début d'activité, le 1^{er} octobre 2020, ainsi que pour l'année 2021, tout en rappelant les bases légales qui dirigent son action. Des informations seront ainsi apportées sur :

- 1) l'installation du CDM ;
- 2) l'organisation interne ;
- 3) la surveillance administrative ;

- 4) la surveillance disciplinaire ;
- 5) les élections ;
- 6) l'utilisation des ressources humaines et des moyens financiers.

Par ailleurs, le CDM fera part au Grand Conseil de quelques observations au terme de sa première année d'activité.

I. Installation du CDM

Une fois élu, le CDM s'est attelé aux tâches pratiques suivantes :

- a) Recherche de locaux, puis installation ;
- b) Rédaction de son règlement ;
- c) Organisation des dossiers et de l'informatique ;
- d) Création de son site internet ;
- e) Engagements du personnel administratif, soit un poste de juriste (60%) et un poste de secrétaire (40%).

Au 1^{er} janvier 2021 le CDM était opérationnel et avait réglé la plupart de son installation.

II. Organisation interne

Le CDM a adopté son règlement le 20 novembre 2020 et a défini ses organes comme suit :

- a) Le Conseil plénier ;
- b) La Présidence ;
- c) La Vice-présidence ;
- d) Les Commissions.

Le Conseil compte trois commissions permanentes : la Commission de surveillance administrative, la Commission de surveillance disciplinaire et la Commission des élections. Le Conseil plénier peut instituer d'autres commissions pour l'examen de questions particulières (art. 1 al. 2 du Règlement du CDM). La Commission désigne sa présidence.

Les Commissions permanentes mènent les instructions qui lui sont confiées par le Conseil plénier. Toute décision ou tout rapport est adopté par le Conseil plénier, qui se réunit mensuellement. En 2021, le Conseil plénier s'est réuni quinze fois (treize plénums, y compris deux séances de février 2021 et une séance d'août 2021 pour les auditions des candidats au poste de juge cantonal).

Les Commissions permanentes siègent aussi souvent que nécessaire.

Lors de son premier plénum, le CDM a désigné Me Carole MELLY-BASILI comme Présidente du CDM et Me Gonzague VOUILLOZ comme Vice-Président.

Pour 2021, la Commission administrative est composée de :

- Mme Romaine JEAN, Présidente de Commission ;
- M. Pierre GAPANY, Vice-président de la Commission ;
- Me Gonzague VOUILLOZ ;

- Mme Monika HENZEN ;
- M. Nicolas DUBUIS.

Pour 2021, la Commission disciplinaire est composée de :

- Me Gonzague VOUILLOZ, Président de Commission ;
- Me Michel LOCHMATTER, Vice-président de la Commission ;
- Mme Catherine SEPPEY ;
- M. Christophe JORIS.

En raison des récusations régulières dans cette commission, qui traite des dénonciations disciplinaires contre des magistrats, Me Carole MELLY-BASILI a rejoint en cours d'année la Commission disciplinaire comme membre permanent.

Pour 2021, la Commission des élections est composée de :

- Mme Monika HENZEN, Présidente de Commission ;
- M. Pierre GAPANY ;
- Mme Romaine JEAN ;
- Me Michel LOCHMATTER ;
- Mme Catherine SEPPEY.

La présidence du CDM peut assister aux séances des commission (art. 1 al. 4 RCDM).

III. Surveillance administrative

L'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires et des magistrats du ministère public sont soumis à la surveillance administrative du CDM (art. 19 al. 1 LCDM).

Sont exclues de la surveillance administrative l'application du droit formel et matériel dans le traitement des dossiers judiciaires et la gestion financière (art. 19 al. 2 let. a et b LCDM).

La surveillance administrative a pour but de s'assurer que les tâches incombant aux autorités judiciaires et au ministère public sont exécutées conformément à la loi, de manière efficace et économique et que les juges et procureurs exercent leur charge avec assiduité, diligence et rigueur (art. 19 al. 3 let. a et b LCDM).

Selon l'article 21 LCDM, le CDM peut notamment

- a) ordonner une enquête pour élucider des faits ;
- b) procéder à l'inspection d'un tribunal ou d'un office du ministère public, s'il l'estime nécessaire ;
- c) émettre des directives de portée générale, donner des instructions et prendre toute autre mesure nécessaire pour améliorer l'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires et du ministère public, ou encore pour faciliter l'exercice de la surveillance administrative ;
- d) faire des propositions au Grand Conseil pour améliorer le fonctionnement de la Justice.

En 2021, le CDM a ouvert quatre enquêtes administratives, d'office :

- Une **première suite à des articles de presse et des interpellations du Grand Conseil au sujet de la procédure de renomination des procureurs.**

Le rapport a été adopté le 23 avril 2021, après consultation des dossiers RH, auditions du Bureau du Ministère public et de trois procureures.

Cette enquête a mis en lumière que les soupçons de pratiques discriminatoires envers les femmes et de mesures de rétorsion, mis en avant à l'occasion de la procédure de renouvellement par le Bureau du Ministère public des fonctions des procureurs pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, n'étaient pas fondés.

Le CDM a notamment recommandé à la COJU et au Grand Conseil de veiller à la représentation équilibrée des sexes au sein du Bureau du Ministère public (cf. pour le rapport complet

<https://www.vs.ch/documents/10166929/0/Rapport+sur+la+procédure+de+renomination+des+procureurs.pdf/5470bbdd-669f-a5ee-5101-0cda09a27451?t=1623747998801&v=1.2>).

Cette première enquête a induit l'ouverture **d'une seconde enquête portant sur un examen global du fonctionnement du Ministère public** et, en particulier, sur la gouvernance en matière de ressources humaines du Ministère public, enquête qui est en cours au 31 décembre 2021.

- Le 12 mars 2021, suite à un échange entre Tribunal cantonal, Département de la Justice, COJU et CDM au sujet des juges cantonaux suppléants, le CDM a proposé au Grand Conseil de porter le nombre de juges suppléants de 10 à 12. Cette discussion a engendré l'ouverture d'une **troisième enquête portant sur la fonction de juge suppléant.**

Le rapport a été adopté le 5 novembre 2021, après consultation de divers documents RH et 18 auditions de juges cantonaux, de juges suppléants cantonaux, du secrétaire général du Tribunal cantonal, et du président de la Commission thématique de la constituante concernant les autorités judiciaires.

Le CDM a adopté plusieurs recommandations. En particulier, le CDM recommande à la COJU et au TC de revoir à la hausse la rémunération des juges suppléants, de même que d'augmenter le nombre de juges cantonaux ordinaires au TC, sous-doté en comparaison cantonale (cf. pour le rapport complet : <https://www.vs.ch/documents/10166929/0/04-03.+05.11.2021+Rapport+juges-suppléants+FR.pdf/740ecad4-22d9-eac9-3263-027280dfbba1?t=1636962862629&v=1.0>)

Le CDM a estimé qu'il allait poursuivre son enquête sur les questions de gouvernance et de ressources humaines au Tribunal cantonal et a ainsi ouvert **une quatrième enquête** qui est en cours au 31 décembre 2021.

Cinq communications reçues par le CDM ont été transmises pour enquête à la Commission de surveillance administrative. Quatre ont fait l'objet d'une décision du Conseil plénier sur proposition de la Commission. Une enquête était encore pendante au 31 décembre 2021.

IV. Surveillance disciplinaire

Le juge ou le procureur est passible de sanctions disciplinaires lorsqu'il enfreint, intentionnellement ou par négligence, ses devoirs de fonction (art. 23 LCDM).

Une sanction disciplinaire ne peut être prononcée qu'après enquête. La personne concernée est informée de l'ouverture de la procédure (art. 24 al. 1 LCDM).

Selon l'article 26 alinéa 1 LCDM, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être prononcées :

- a) le blâme écrit ;
- b) la diminution du traitement mensuel jusqu'à concurrence du tiers, pour une durée maximale d'une année ;
- c) le transfert dans une autre fonction ou à un poste, équivalente ou inférieur avec traitement correspondant à la nouvelle situation ;
- d) la révocation disciplinaire.

En 2021, le CDM a reçu quatorze communications qu'il a considérées comme des dénonciations disciplinaires à l'encontre des magistrats et qui ont été transmises pour examen à la Commission de surveillance disciplinaire.

Huit affaires ont été liquidées par décision du Conseil plénier, sur proposition de la Commission de surveillance disciplinaire. Aucune sanction disciplinaire n'a été prononcée. Au 31 décembre 2021, six dossiers font encore l'objet d'un examen pour déterminer s'il y a lieu ou non d'ouvrir une enquête.

Une décision a fait l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours du Conseil de la Magistrature au mois d'avril 2021, recours à notre connaissance pendant au 31 décembre 2021.

V. Remarques au sujet de la surveillance administrative et disciplinaire

Durant l'année 2021, le CDM a immédiatement, c'est-à-dire sans estimer utile de les attribuer au préalable pour enquête à la Commission de surveillance administrative ou à la Commission de surveillance disciplinaire, rendu 14 décisions de non-entrée en matière.

Le CDM a constaté que certaines des communications qui lui étaient adressées contestaient en réalité des décisions concrètes prises par un tribunal ou un procureur dans une affaire particulière ou se plaignaient de retards. C'est ici le lieu de rappeler que le CDM n'est pas une autorité de recours supplémentaire ou parallèle à celles qui existent déjà, tant au niveau cantonal que fédéral. C'est à ces autorités de recours, et non au CDM, qu'incombe en priorité l'examen d'éventuelles erreurs ou de retards dans la conduite d'un dossier judiciaire. Le CDM n'intervient, sous l'angle de la surveillance administrative, que si la situation à laquelle il est rendu attentif est le signe d'un problème général de structure ou d'organisation de l'autorité. Sous l'aspect de la surveillance disciplinaire, le CDM n'intervient que si le comportement dénoncé trahit une possible violation des devoirs d'un magistrat.

En outre, il est important de rappeler que celui qui signale une situation qu'il juge problématique au CDM n'acquiert pas la qualité de partie dans la procédure administrative ou disciplinaire qui

peut en découler. Le règlement du CDM prévoit certes qu'il lui sera donné connaissance de la suite donnée à sa communication, mais il ne dispose pas du droit de participer à la procédure, ni du droit de recevoir une décision, ni du droit de recourir contre celle-ci.

VI. Les élections

Les Juges cantonaux et les procureurs membres du Bureau du ministère public sont élus par le Grand Conseil sur proposition de la Commission de justice après rapport du CDM. Sont éligibles par le Grand Conseil toutes les candidatures déposées en bonne et due forme et en temps voulu auprès du CDM (art. 46 LCDM).

Lors de l'examen des candidatures, le CDM :

- a) vérifie que les conditions d'éligibilité arrêtées par la LOJ, ainsi que les exigences d'honorabilité et de solvabilité liées à la fonction sont réalisées ;
- b) vérifie l'incidence de chaque candidature sur les exigences de représentativité arrêtées par la LOJ ;
- c) évalue les candidatures ;
- d) auditionne les candidats qu'elle a retenus sur la base des dossiers, et
- e) soumet son rapport à la commission de justice (art. 47 al. 3 LCDM).

La Commission de justice soumet ses propositions au Grand Conseil (art. 47 al. 4 LCDM).

Dès qu'elle apprend qu'un juge ou un procureur élu par le Grand Conseil va cesser ses fonctions, la Commission des élections prend les dispositions nécessaires pour que le poste soit repourvu, si possible sans vacance (art. 31 RCDM).

La présidence accuse réception des dossiers de candidature et les transmet à la Commission des élections. Celle-ci examine si les dossiers de candidature sont complets et, au besoin, impartit aux candidats un court délai pour les compléter en indiquant qu'à défaut, les candidatures ne seront pas prises en considération (art. 32 RCDM).

La Commission des élections vérifie si les candidatures répondent aux conditions d'éligibilité de la LOJ, examine les candidatures au regard des exigences de représentativité arrêtées par la LOJ et établit un rapport à l'attention du Conseil plénier (art. 32 al. 3 RCDM). Le Conseil de la magistrature a également décidé d'organiser à l'avenir, si cela s'avère nécessaire, des évaluations externes pour les candidats éligibles après les auditions. A cette fin, il a déjà conclu un accord avec une entreprise externe.

Les auditions des candidats se tiennent en présence du Conseil plénier (art. 4 al. 1 let. a RCDM).

En 2021, le CDM a participé à la nomination de quatre juges cantonaux et de quatre juges cantonaux suppléants. Ces élections ont fait l'objet d'un rapport le 5 mars 2021, respectivement d'un rapport le 3 septembre 2021. La première mise au concours a intéressé dix-sept candidats et la seconde huit (cf. pour les rapports complets :

<https://www.vs.ch/documents/10166929/0/Rapport+CDM+pour+l%27élection+de+4+juges+cantonaux.pdf/bcb0d391-78d3-3ae5-7385-fdb23715b1dd?t=1623749598296&v=1.1>

<https://www.vs.ch/documents/10166929/0/Rapport+sur+l%27élection+de+quatre+juges+cantonaux+suppléants.pdf/a0b6ad3b-69c6-63a3-31bd-f93f4ec24941?t=1631520552093&v=1.0>).

Si, lors du premier rapport, le CDM a opté pour un caviardage des candidats qui ne maintenaient pas leur candidature, il a ensuite décidé que ce ne serait plus le cas, afin de rendre public le rapport, immédiatement après son adoption et sa transmission à la COJU. Cette réflexion est intervenue suite à diverses incompréhensions et imprécisions, engendrées notamment par une publication tardive du rapport adopté.

La contribution du CDM aux élections a suscité de longues discussions entre ses membres et certaines difficultés. En effet, le CDM veut respecter fidèlement la volonté du législateur qui lui donne pour mission d'évaluer les candidats uniquement (art. 47 al. 3 let. c LCDM), sans préavis (art. 47 al. 4 LCDM), ce qui est un exercice délicat, qui peut être faussement interprété.

Le CDM souligne le nombre important de candidats et la qualité de leur candidature, lors de chacune des mises au concours.

VII. L'utilisation des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure

Le CDM a débuté son activité avec, pour budget, celui arrêté par le Département. Le budget global pour l'année 2021 est de 324'400 CHF-.

En fonction de ce budget, 1 EPT lui a été accordée, qui se déclinait en deux pourcentages, l'un de juriste, l'autre de secrétariat.

Rapidement, il est apparu que la fonction nécessaire au soutien du CDM s'apparentait à celle d'un secrétaire général, ses membres étant des miliciens. Ainsi, il a été décidé au mois de juillet 2021, en accord avec le Service des ressources humaines, de transformer le poste de juriste en un poste de secrétaire général. Cette transformation a permis l'engagement d'une candidate ayant des compétences diversifiées, tant juridiques qu'organisationnelles. Cette modification de fonction a induit une augmentation du budget quant à ce poste.

Pour 2021, le coût du CDM s'est élevé à CHF 214'985.-. Cette sous-utilisation du budget s'explique par un premier exercice d'essai et notamment un budget prévisionnel qui devra être précisé après quelques exercices. Un des postes du budget par exemple tenait compte d'une rémunération de « juges », non voulue par le législateur, et vraisemblablement de l'important travail organisationnel, comptabilisé en 2020. Le poste de juriste est en outre demeuré vacant durant plus de trois mois, le temps de sa transformation (changement de juriste à secrétaire général), et le temps d'effectuer le processus de recrutement.

Finalement, les indemnités des membres (à l'exception des séances plénières) n'ont pas été comptabilisées sous la rubrique de coûts attribués, ce qui doit faire l'objet d'éclaircissements prochainement, en collaboration avec l'Etat du Valais.

L'exercice 2022 devrait permettre au Conseil de la Magistrature une évaluation plus juste de son besoin financier, avec, pour comparaison, l'exercice 2021, et la gestion de SAP directement par la secrétaire administrative du CDM.

V. Conclusions

L'année 2021 est l'année de lancement de cette nouvelle institution qu'est le CDM.

A ce jour, ce Conseil travaille incessamment sur sa philosophie et sur l'application de la loi, dans l'esprit du législateur, de même que sur l'étude des moyens à sa disposition. La Présidence a fixé pour objectifs notamment de doter l'institution de fiches juridiques quant à la gestion des problématiques liées aux récusations, à ses relations avec les autorités judiciaires (indépendance de la justice), à la tenue de ses auditions et à ses mesures d'investigations courantes, dans les procédures disciplinaires.

Le CDM a fait preuve d'assiduité, de réactivité et de capacité d'adaptation et d'organisation, durant sa première année de fonction. En sus de la mission qui lui est confiée, il a investi beaucoup d'énergie et de temps à l'installation de moyens logistiques et à son organisation interne. Partir d'une page blanche est un challenge de tous les instants et un défi tout aussi intéressant que préoccupant.

Ainsi, grâce au travail et à l'engagement de ses neuf membres et de leurs précieuses collaboratrices administratives, le CDM a pu liquider la plupart de ses dossiers, dix étant pendants au 31 décembre 2021, et effectuer ses tâches selon une organisation efficace et qui se veut pérenne.

Le Conseil de la Magistrature remercie les divers employés de l'Etat du Valais, notamment Madame Yasmine CHETELAT, Madame Nadine REY, Monsieur Thierry CRETTON, Monsieur Gilbert BRIAND, Madame Elisabeth BENEY, Madame Sabine MARCOZ, Monsieur Maxime SATTA, Monsieur Daniel PETITJEAN, Madame Nathalie GERMANIER, Madame Melissa AICARDI et le service informatique, qui l'ont assisté dans la mise en place de la structure.

Il remercie également les membres de la COJU et leur Président, pour leur collaboration efficace et constructive.

Il adresse enfin son merci au Conseil d'Etat et au Parlement pour leurs écoutes attentives et les prises de parole sur leurs rapports, qui ont pour objectif d'améliorer le fonctionnement de l'institution.

Veillez trouver ici, Monsieur le Président du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat, l'assurance de notre haute considération.

La Présidente, Carole MELLY-BASILI

Sion, le 18 mars 2022

