

Rapport du Conseil de la magistrature (CDM) à l'attention de la Commission de justice (COJU) pour l'élection du -de la Procureur-e général-e du Canton du Valais par le Grand Conseil

1. Introduction

Le genre masculin utilisé dans le présent rapport a pour but d'alléger le texte et d'en faciliter la lecture. Il désigne également les femmes et les hommes.

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 Conseil de la magistrature (art. 46 1^{re} ph. LCDM).

En date du 3 mars 2023, le Procureur général Nicolas Dubuis a annoncé sa démission pour le 31 décembre 2023. Lors de la séance du 31 mars 2023, le CDM a déterminé les principes de la mise au concours et de l'examen des candidatures pour le poste devenu vacant.

Les membres du CDM qui ont participé à l'examen des candidatures sont :

- Carole Melly-Basili, députée, présidente du CDM ;
- Monika Henzen, consultante en ressources humaines, présidente de la Commission des élections (CDE) ;
- Romaine Jean, consultante en communication, membre de la CDE ;
- Pierre Gapany, juge de district, membre de la CDE ;
- Christophe Joris, juge cantonal, membre du CDM (jusqu'au 31 mai 2023) ;
- Dr Thierry Schnyder, juge cantonal, membre du CDM (à partir du 1^{er} juin 2023) ;
- Graziella Walker Salzman, avocate, membre de la CDE.

N'y ont pas participé :

- Gonzague Vouilloz, avocat, vice-président du CDM ;
- Nicolas Dubuis, procureur général, membre du CDM.
- Catherine Seppey, procureure, membre de la CDE.

2. Mise au concours

En prévision d'une élection, le Conseil de la magistrature met au concours le poste vacant dans le Bulletin officiel et les principaux quotidiens. Il peut, en outre, procéder à la mise au concours par d'autres moyens (art. 47 al. 1 LCDM). L'avis indique que les actes de candidature doivent être déposés dans un délai de 30 jours auprès du Conseil de la magistrature (art. 47 al. 2 LCDM).

La CDE s'est chargée de la mise au concours. Le texte suivant a été publié dès le 3 avril 2023 au Bulletin officiel du canton du Valais, deux fois dans le Nouvelliste (5 avril 2023 / 11 avril 2023), deux fois au Walliser Bote (6 avril 2023 / 13 avril 2023), dès le 5 avril 2023 sur www.jobs.ch, www.weblaw.ch et sur la bourse de l'emploi de l'Etat du Valais.

MISE AU CONCOURS

Le Conseil de la magistrature du Canton du Valais met au concours le poste suivant :

PROCUREUR-E GENERAL-E DU CANTON DU VALAIS 100%

La loi valaisanne sur l'organisation de la justice institue pour l'ensemble du canton un Ministère public indépendant dans l'application du droit. Le Ministère public du canton du Valais est composé de quatre offices: un office central à Sion et trois offices régionaux basés à Brigue-Glis, Sion et St-Maurice. Au niveau cantonal, les tâches et l'organisation du Ministère public sont essentiellement définies dans la loi sur l'organisation de la justice, la loi d'application du Code de procédure pénale suisse et la loi d'application du Code pénal suisse.

Vos tâches :

- Diriger le Ministère public du canton du Valais
- Conduire les séances du bureau du Ministère public
- Instruire personnellement des affaires pénales dans des dossiers importants ou sensible, parfois exposés aux médias ;
- Soutenir l'accusation devant les tribunaux ;
- Représenter le Ministère public valaisan à l'externe

Remarque:

Selon la loi actuelle, le procureur général dirige l'Office central du Ministère public. Une modification législative est toutefois en cours pour confier cette tâche au procureur général adjoint.

Votre profil:

- Titulaire d'un brevet d'avocat-e. Les titulaires d'une licence, master ou doctorat en droit ou d'un titre universitaire équivalent sont éligibles à condition de justifier d'une pratique suffisante
- Expérience confirmée dans l'instruction pénale; une expérience en matière de criminalité économique et d'autres affaires complexes est un atout ;
- Personnalité affirmée, maîtrise de soi, capacité de motiver
- Compétences élevées en matière de direction et de communication; une expérience dans les relations avec les médias est un atout;
- Langue maternelle française ou allemande, avec d'excellentes connaissances de la seconde langue officielle cantonale

Lieu de travail: Sion

Entrée en fonction: 1^{er} janvier 2024 ou à convenir

Des renseignements complémentaires peuvent être obtenus auprès du Conseil de la magistrature (Tel. 027/607.18.60)

Votre postulation, incluant une lettre de motivation, le curriculum vitae, les copies des diplômes, attestations et certificats, un extrait actuel du casier judiciaire et du registre des poursuites, une attestation de domicile, le formulaire de déclaration des liens d'intérêts et le formulaire officiel de candidature (les deux derniers formulaires sont disponibles sur le site web Emploi - Conseil de la magistrature - vs.ch) devra être adressée, par courriel, à postulation@cdm.vs.ch **jusqu'au 5 mai 2023.**

3. Candidatures déposées

Trois personnes ont déposé leur candidature dans le délai imparti. Tous les dossiers répondent aux exigences formelles de la mise au concours.

Il s'agit (par ordre alphabétique) des personnes suivantes :

Sergio Biondo	Chef de service et inspecteur des registres fonciers du canton du Valais
Olivier Elsig	Premier procureur de l'Office régional du Valais central du Ministère public
Beatrice Pilloud	Avocate indépendante

4. Examen des candidatures

4.1. Conditions d'éligibilité, exigences d'honorabilité et de solvabilité

Lors de l'examen des candidatures, le Conseil de la magistrature 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 (art. 47 al. 3 let. a LCDM).

Pour être nommé juge cantonal, juge de district, juge des mineurs, juge des mesures de contrainte, juge de l'application des peines et mesures, procureur général, procureur général adjoint, premier procureur, procureur, substitut, suppléant de ces magistrats ou greffier, il faut être titulaire du brevet d'avocat (art. 27 al. 1 LOJ). Les titulaires d'une licence, master ou doctorat en droit, ou d'un titre universitaire équivalent sont éligibles à condition de justifier d'une formation pratique suffisante (art. 27 al. 2 LOJ).

Les trois candidats sont titulaires d'un brevet d'avocat. Aucun des candidats ne figure au casier judiciaire suisse, ni au registre des poursuites de son domicile. Tous les candidats exercent une profession soumise à une surveillance disciplinaire. A la date de l'adoption du rapport, le CDM n'avait pas connaissance d'une sanction ou d'une procédure disciplinaire visant l'un des candidats.

Les trois candidats sont par conséquent éligibles à la fonction de procureur général.

4.2. Auditions

Lors de l'examen des candidatures, le Conseil de la magistrature auditionne les candidats qu'il a retenus sur la base des dossiers (art. 47 al. 3 let. d LCDM).

Le CDM a auditionné les trois candidats le 26 mai 2023.

4.3. Evaluation des candidatures

Lors de l'examen des candidatures, le Conseil de la magistrature évalue les candidatures (art. 47 al. 3 let. c LCDM).

Le CDM a évalué les candidatures lors de sa séance plénière du 7 juillet 2023.

4.3.1. Résumé des candidatures

SERGIO BIONDO

Né en 1970, il a obtenu sa licence en droit à l'Université de Fribourg en 1999, son diplôme de notaire valaisan en 2001 et celui d'avocat valaisan en 2002. Il est également titulaire d'un CAS en administration publique, réalisé entre 2014 et 2016. Avant sa formation de juriste, il a occupé des postes dans l'enseignement public (remplaçant) et auprès d'assurances. De 1999 à 2005, il a été employé comme collaborateur dans des Etudes d'avocats-notaires, à Brig puis à Viège. Il a ensuite exercé les mêmes activités en qualité d'associé jusqu'en 2013. En 2014, il a été engagé comme juriste auprès du Service du registre foncier. En 2016, il a été nommé chef de ce service et inspecteur des registres fonciers du canton du Valais. En plus de ces activités professionnelles, il a été membre (et président) de la Commission cantonale pour la protection des données et la transparence et il est encore actuellement expert aux examens cantonaux de notaire ainsi que membre de plusieurs commissions ad hoc du Conseil d'Etat dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire.

Chef de service depuis 8 ans, ce candidat a fait valoir son expérience de l'organisation et de la conduite d'une structure étatique, en particulier dans le domaine des ressources humaines. Il a aussi mis en avant ses compétences en matière de conduite de projet, notamment dans le domaine de la digitalisation, ainsi que sa bonne connaissance de l'administration valaisanne et ses contacts avec le Parlement, les communes, d'autres cantons et la Confédération. Il s'est aussi prévalu de son expérience de 15 ans comme avocat et notaire et de la diversité de ses expériences professionnelles.

Ce candidat est bilingue allemand-français.

OLIVIER ELSIG

Né en 1968, il a obtenu sa licence en droit à l'Université de Lausanne en 1992, son diplôme de notaire valaisan en 1995 et son diplôme d'avocat valaisan en 1996. Il a travaillé comme juriste pour la commune de Sion (1993-1997), avocat (1997-2001) et membre de la direction de la Caisse cantonale valaisanne de chômage (1997-2001). Il a ensuite été procureur extraordinaire, puis procureur-substitut et enfin, à partir de 2002, procureur auprès de l'Office central du ministère public, chargé des affaires économiques. En 2011, il a été élu Premier procureur de l'Office régional du ministère public du Valais central. En plus de ces activités professionnelles, il est chargé de cours dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale (école romande de la magistrature, Académie de police de Savatan, avocats-stagiaires), il est expert aux examens cantonaux d'avocat et il a collaboré à la rédaction de manuels d'enseignement.

Procureur depuis plus de 20 ans, Premier procureur de l'Office régional du Valais central et à ce titre membre du Bureau du ministère public depuis 13 ans, ce candidat a principalement fait valoir son expérience dans l'instruction pénale et la représentation devant les tribunaux (y compris dans des dossiers complexes et sensibles et/ou médiatisés), sa connaissance étendue du ministère public valaisan, ses contacts avec les autres des acteurs de la chaîne pénale en Valais et avec les représentants d'autres ministères publics cantonaux ainsi que sa réussite dans la conduite de l'office à la tête duquel il se trouve actuellement. Ce candidat a exposé, dans un document intitulé « Projet ministère public 2024-2030 », ses propositions pour « constituer un ministère public fort, efficace, crédible et transparent afin de restaurer la confiance à l'interne et à l'externe ».

Ce candidat, de langue maternelle française, a des connaissances correctes en allemand.

BEATRICE PILLOUD

Née 1975, elle a obtenu sa licence en droit à l'Université de Neuchâtel en 1999 et son brevet d'avocat valaisan en 2002. Elle est aussi titulaire d'un diplôme FSA d'avocate spécialisée en droit pénal (2018) et d'un CAS en justice des mineurs (2021). Depuis 2002, elle est avocate indépendante à Sion. Elle exerce diverses activités accessoires en lien avec le droit pénal, notamment comme présidente de la Commission de droit pénal de l'Ordre des avocats valaisans.

Avocate indépendante depuis 20 années, cette candidate a mis en avant son expérience dans la défense des prévenus et des victimes au pénal, sa longue pratique des autorités judiciaires valaisannes, dans les deux parties du canton, son habitude des sollicitations de la presse, ses bonnes relations avec les acteurs de la chaîne pénale et les compétences de gestion acquises depuis 10 ans à la tête d'une Etude d'avocat avec plusieurs associés et collaborateurs.

Cette candidate est bilingue allemand-français.

4.3.2. Assessment

Le CDM a soumis les candidats à un assessment spécialement axé sur la personnalité, l'expérience de direction et l'organisation. Outre les auditions organisées par le CDM, les résultats de ces tests doivent constituer une base supplémentaire pour l'évaluation des candidats. L'examen a été réalisé en juin 2023 par un prestataire de services externe, la société OTP, disposant d'une longue expérience dans la planification et les décisions de succession pour les postes de cadres, les procédures de recrutement et de sélection ainsi que les évaluations de développement. La société OTP est par ailleurs familiarisée avec les exigences spécifiques de l'administration publique. L'assessment est fondé sur deux tests de personnalité online, un entretien structuré, une présentation et un jeu de rôle. L'objectif de l'assessment est de comparer les compétences et les expériences professionnelles avec les exigences inhérentes à la fonction de procureur général. Un profil de personnalité des candidats a été établi en fonction de sept critères, soit :

- vision et stratégie ;
- leadership et motivation ;
- planification et organisation ;
- communication ;
- esprit d'équipe et collégialité ;
- gestion de la critique ;
- gestion des conflits.

Conformément à la réglementation sur la protection des données, le CDM a uniquement reçu un rapport pour chaque candidat ainsi qu'un aperçu comparatif des candidats.

Les assessments ont conclu que Serio Biondo « Anforderungen erfüllt », Olivier Elsig « ne satisfait pas pleinement aux exigences » et Béatrice Pilloud « satisfait parfaitement aux exigences ».

Le CDM tient à la disposition de la COJU les rapports d'assessment, pour consultation.

4.3.3. Evaluations

Les trois candidats sont titulaires d'un brevet d'avocat, profession qu'ils ont tous exercée (quoique nettement plus brièvement s'agissant d'Olivier Elsig). De par leur activité de procureur et d'avocate spécialisée, Olivier Elsig et Béatrice Pilloud sont confrontés en permanence au droit pénal. En qualité de chef du Service du registre foncier, Sergio Biondo

s'occupe a priori d'avantage de questions de droit administratif et de droit civil, son expérience d'avocat mandaté dans des affaires pénales étant plus ancienne.

Pour ce qui est des activités spécifiques du procureur consistant à enquêter et à soutenir l'accusation devant les tribunaux, l'expérience d'Olivier Elsig, en raison des fonctions qu'il occupe au sein du ministère public depuis plus de 20 ans (représentation devant les tribunaux), respectivement 13 ans (instruction pénale), est indiscutable. Béatrice Pilloud est une avocate qui, pratiquant la représentation en justice, a l'habitude de soutenir des causes devant les tribunaux pénaux et de suivre des enquêtes pénales. Par contre, elle n'a jamais mené d'instruction elle-même. Pour sa part, comme chef du Service du registre foncier, Sergio Biondo n'a pas d'activité devant les tribunaux pénaux et le ministère public.

Sous l'aspect des compétences et de l'expérience de direction, Sergio Biondo est le seul candidat qui conduit déjà maintenant une structure administrative d'une taille comparable – voire supérieure - à celle du ministère public valaisan, au demeurant sur plusieurs sites, à l'instar de ce dernier. En retrait sous cet aspect par rapport à ce premier candidat, Olivier Elsig a néanmoins l'avantage de disposer d'une expérience de direction spécifique au ministère public. Enfin, en termes d'effectifs, l'expérience de conduite de Béatrice Pilloud, à la tête d'une étude d'avocats, se rapproche de celle d'Olivier Elsig, sans toutefois qu'elle bénéficie de la connaissance interne du ministère public.

Lors de l'audition de Sergio Biondo et de Béatrice Pilloud, le CDM a pu constater leur facilité à s'exprimer tant en allemand qu'en français. Il ressort de l'audition d'Olivier Elsig, de langue maternelle française, que celui-ci comprend bien l'allemand, mais il s'est montré nettement moins à l'aise pour parler cette langue.

Cela étant, Sergio Biondo est bilingue et présente d'excellentes compétences en matière d'organisation et de bonnes compétences en matière de direction (dans un style consultatif), qui sont attestées par les résultats de son assessment. Néanmoins, le CDM estime que ces qualités ne suffisent pas à compenser le manque de pratique récente en droit pénal et l'absence d'expérience dans la conduite d'instructions pénales. Pour ces raisons, le CDM considère que cette candidature ne correspond que partiellement au profil recherché.

Béatrice Pilloud est bilingue et c'est une avocate pénaliste expérimentée. Certes, sa pratique de la représentation en justice ne remplace pas l'absence d'expérience du métier de procureur en matière d'instruction. En revanche, l'assessment lui a reconnu de très bonnes compétences en matière de direction (dans un style consensuel), d'excellentes compétences en matière de communication et de très bonnes compétences en matière de collégialité et de gestion des conflits. Béatrice Pilloud aura vraisemblablement besoin d'un temps d'adaptation, mais elle est potentiellement à même de jeter un regard neuf sur l'institution. Pour ces raisons, le CDM considère que cette candidature correspond au profil recherché.

Olivier Elsig a pour lui l'expérience de la représentation devant les tribunaux et de l'instruction pénale et de connaître intimement le ministère public, au sein duquel il a acquis son expérience de direction comme premier procureur, ce qui est susceptible d'accélérer, notamment, la mise en œuvre des mesures recommandées par le CDM dans son rapport du 24 novembre 2022. Le seul point objectivement faible de ce candidat est le manque de maîtrise de la seconde langue cantonale. Par ailleurs, si l'assessment a mis en évidence des lacunes au niveau de la communication, de la collégialité et de la gestion de la critique, il lui a reconnu de bonnes qualités de direction (dans un style directif). Pour ces raisons, le CDM considère que cette candidature correspond au profil recherché.

En résumé, le CDM estime que :

Correspondent au profil recherché	Olivier Elsig
	Béatrice Pilloud
Correspond partiellement au profil recherché	Sergio Biondo

5. Exigences de représentativité

Lors de l'examen des candidatures, le Conseil de la magistrature vérifie l'incidence de chaque candidature sur les exigences de représentativité arrêtées par la LOJ (art. 47 al. 3 let. b LCDM).

Les langues, les régions et les forces politiques doivent être équitablement représentées au sein des autorités judiciaires cantonales de première et de deuxième instances, et du ministère public (art. 29 al. 1 LOJ). En outre, l'autorité de nomination prend en compte le principe de l'égalité des sexes (art. 29 al. 2 LOJ).

5.1. Situation de départ

La composition du Bureau du Ministère public est la suivante :

Nom	Sexe	Langue	Domicile	Force politique
Nicolas Dubuis (jusqu'au 31.12.23)	M	F	Valais central	Le Centre
Lucie Wellig (jusqu'au 30.9.23)	F	A	Haut-Valais	«Gauche-verte»
Olivier Elsig	M	F	Valais central	Le Centre
Patrick Burkhalter	M	F	Bas-Valais	UDC
Rinaldo Arnold	M	A	Haut-Valais	Le Centre

5.2. Egalité entre les femmes et les hommes

Actuellement sur les cinq postes, quatre sont occupés par des hommes. En plus du Procureur général, l'unique femme, la Procureure générale adjointe Lucie Wellig, a démissionné pour le 30 septembre 2023.

5.3. Langue

Le poste à repourvoir est destiné un magistrat de langue maternelle française ou allemande, avec d'excellentes connaissances de la seconde langue officielle cantonale.

5.4. Régions et forces politiques

La répartition des 5 procureurs membres du Bureau du ministère public proportionnelle à celle de la population dans les trois régions du canton est la suivante :

	Population résidente (au 31.12.2021)	Procureurs
Haut-Valais	84'764	1
Valais central	140'021	2
Bas-Valais	128'424	2
Canton	353'209	5

Actuellement, sur les 5 procureurs composant le Bureau du ministère public, 2 sont domiciliés dans le Haut-Valais, 2 dans le Valais central et un dans le Bas-Valais. Le Procureur général et la Procureure générale adjointe démissionnaires sont domiciliés dans le Valais central, respectivement le Haut-Valais.

Les candidats éligibles sont domiciliés dans les régions suivantes :

Sergio Biondo	Haut-Valais
Olivier Elsig	Valais central
Beatrice Pilloud	Valais central

Compte tenu des forces politiques en présence au Grand Conseil, la répartition arithmétique de 5 procureurs au Bureau du ministère public est la suivante (un poste pour 26 sièges et le solde au plus fort reste):

	Sièges au Grand Conseil (à la date de l'adoption du rapport)	Procureurs
Le Centre et NEO - Die sozialliberale Mitte	48	2
PLR	27	1
UDC	22	1
PS/Gauche citoyenne	20	1
Les Vert·e·s	12	-
Indépendants	1	-
Total	130	5

Les principales forces politiques sont représentées comme suit au sein du Bureau du Ministère public :

	Procureurs (à la date de l'adoption du rapport)
Le Centre et NEO - Die sozialliberale Mitte	3
PLR	-
UDC	1
PS/Gauche citoyenne + Les Vert·e·s	1
Total	5

Le Procureur général et la Procureure générale adjointe démissionnaires ont été élus en tant que représentant du Centre, respectivement en se qualifiant de « gauche-verte ».

Les candidats appartiennent aux formations politiques suivantes :

Sergio Biondo	Le Centre
Olivier Elsig	Le Centre
Beatrice Pilloud	PLR

Le CDM s'est livré à cette analyse parce que la loi lui en fait l'obligation. Toutefois, il considère que la priorité du Grand Conseil doit être d'élire comme Procureur général le candidat le plus apte à cette fonction, indépendamment de tout critère de représentativité.

6. Transmission du rapport à la COJU et publication

Le Conseil plénier du CDM a adopté son rapport le 7 juillet 2023.

Le rapport est transmis à la COJU afin que celle-ci puisse adresser ses propositions au Grand Conseil en vue de l'élection d'un procureur général. Simultanément, le rapport est publié sur le site internet du CDM.

Sion, le 7 juillet 2023

Me Carole Melly-Basili

Présidente du Conseil de la magistrature

