

Rapport du Conseil de la magistrature (CDM) à propos de la procédure de renomination des procureurs

1. Contexte

Dans une communication du 11 janvier 2021, la Commission de justice du Grand Conseil (COJU) a « souhaité attirer l'attention » du CDM à propos « d'articles récents du Walliser Bote et du Nouvelliste concernant la procédure de nomination des procureurs – en particulier des femmes – par le bureau du Ministère public ».

Les articles en question sont parus :

- Le 4 janvier 2021 dans le Walliser Bote (Staatsanwältinnen auf Abschussliste – eine ist jetzt schon weg)
- Le 7 janvier 2021 dans le Nouvelliste (Rumeurs et démission au Ministère public).
- Le Nouvelliste a encore publié un article (partiellement) sur le même thème, le 19 janvier 2021 (La gestion 2.0 des procureurs crée des remous).
- De nouveaux articles ont encore été publiés ultérieurement dans le Nouvelliste, le 21 janvier 2021 (Ce que doit corriger le Ministère public) et le 13 février 2021 (PLR et UDC menacent de ne pas réélire le procureur général), après la publication d'un rapport de la COJU à propos de « graves dysfonctionnements au sein du MP ».

Plusieurs interventions parlementaires ont par ailleurs eu lieu sur ce sujet durant la session du Grand Conseil de février 2021 :

- Interpellation urgente n° 2021.02.030 du 07.02.2021 : Wie steht um die Staatsanwaltschaft ? (par Diego Clausen et Martin Kalbermatter pour le CSPO);
- Interpellation urgente n° 2021.02.038 du 07.02.2021 : Walliser Staatsanwältinnen auf der Abschlussliste – Der Ruf der Walliser Strafjustiz leidet weiter ! (Par Emmanuel Amoos et Patricia Constantin pour l'AdG/LA);
- Résolution urgente n°2021.02.051 du 08.02.2021 : Le Conseil de la Magistrature doit se saisir du dossier (par Mathieu Clerc, Céline Dessimoz, Emmanuel Revaz et Nathalie Cretton pour les Verts).

En plus du soupçon de discrimination envers les femmes, il a été question de mesures de rétorsion contre des procureur(e)s qui avaient critiqué l'organisation du Ministère public.

L'objet du présent rapport est limité à ces deux questions. Le CDM se penchera ultérieurement sur le fonctionnement global du Ministère public.

2. Récusation

Après discussion au sein du Conseil plénier, le Procureur général, Nicolas Dubuis, membre de droit du CDM et membre de la CSA, s'est volontairement mis en retrait. Catherine Seppey, procureure et membre du CDM, s'est également récusée sur ce dossier. Michel Lochmatter, avocat et membre du CDM, s'est récusé concernant les dossiers de deux procureures.

3. Processus de renomination des procureur(e)s

a) Les bases légales

Jusqu'au 31 janvier 2018 :

- Le Grand Conseil était compétent pour élire tous les procureur(e)s du ministère public, y compris le renouvellement des fonctions des magistrat(e)s en place, tous les quatre ans.

Depuis le 1^{er} février 2018 :

- Le Grand Conseil n'élit plus que les procureur(e)s membres du Bureau du Ministère public (procureur[e] général[e], procureur[e] général[e] adjoint[e] et trois premier[ère]s procureur[e]s, chef(fe)s des offices régionaux ; art. 39 al. 2 Cst. VS et 24 LOJ). Le renouvellement, pour la durée de la législature, par le Grand Conseil du Bureau du Ministère public a lieu lors de la session parlementaire de mai qui suit la session constitutive (art. 49 LOCRP).
- Le Bureau du Ministère public nomme et assermente les autres procureur(e)s et les substitut(s) (art. 26 LOJ). Dans la mesure où il n'y a pas de motifs de refus de nouvelle nomination, les procureur(e)s, procureur(e)s extraordinaires et substitut(s) nommé(e)s sont reconduit(e)s dans leur fonction pour une durée de quatre ans avec effet au 1^{er} janvier suivant la réélection du Bureau du Ministère public. En cas de refus de renomination, une décision écrite et motivée doit être notifiée à l'intéressé(e) six mois avant la fin de la période administrative. L'intéressé(e) doit avoir la possibilité de se déterminer préalablement (art. 28 LOJ et 2b du règlement du Ministère public).

Depuis le 1^{er} janvier 2021 :

- Le CDM est l'autorité de surveillance administrative des autorités judiciaires et des magistrat(e)s du Ministère public valaisan (art. 2 al. 1 et 19 al. 1 LCDM). L'autorité de surveillance intervient uniquement si la pratique de l'autorité dénoncée est révélatrice d'un problème structurel de nature organisationnelle ou administrative (par ex. 12T_2/2019 Décision du 7 juin 2019 de la Commission administrative du Tribunal fédéral, consid. 2).

b) Le partage des compétences entre le Bureau du Ministère public et le Grand Conseil

La (période législative) législature 2021 à 2025 débutera par la session constitutive d'avril 2021. Le Bureau du Ministère public sera renouvelé par le Grand Conseil le 5 mai 2021, pour la durée de la législature.

Pour la première fois, le renouvellement des fonctions des autres procureur(e)s ne sera pas de la compétence du Grand Conseil, mais du Bureau du Ministère public. Sauf refus de nouvelle nomination par le Bureau du Ministère public, les autres procureur(e)s déjà en fonction seront reconduit(e)s dans celles-ci du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025. Si le Bureau du Ministère public refuse de renommer un(e) procureur(e), il devra lui notifier sa décision le 30 juin 2021 au plus tard, en ayant auparavant respecté son droit d'être entendu(e), pour mettre fin aux fonctions de ce(tte) procureur(e) le 31 décembre 2021. Théoriquement, le Bureau du Ministère public aurait pu attendre d'avoir été renouvelé pour initier le processus, soit dès le 5 mai 2021. Il aurait alors disposé d'environ 50 jours pour examiner la situation des procureur(e)s, respecter le droit d'être entendu(e)s de ceux(celles) dont il envisageait de ne pas renouveler l'engagement, puis prendre, motiver et notifier ses décisions. A première vue, rien ne s'opposait à ce que le Bureau du Ministère public commence le processus de renomination avant son propre

renouvellement, seule la décision portant sur une éventuelle non-renomination d'un(e) procureur(e) ne pouvant vraisemblablement être prise qu'après le renouvellement du Bureau. Il semble même dans l'intérêt des procureur(e)s dont la renomination serait mise en question que le processus commence le plus tôt possible.

c) Le partage des compétences entre le Bureau du Ministère public et le CDM

La décision de ne pas renouveler un(e) procureur(e) dans ses fonctions appartient exclusivement au Bureau du Ministère public. Le respect des règles de procédure et le bien-fondé de la décision sont susceptibles d'être examinés selon les voies de recours applicables en droit administratif (Conseil d'Etat, Tribunal cantonal, Tribunal fédéral). Le CDM ne saurait dès lors se prononcer sur un ou des cas individuels.

En revanche, les allégations de pratiques discriminatoires envers les femmes ainsi que de mesures de rétorsion contre des réclamations relatives à l'organisation du Ministère public relèvent du fonctionnement de la justice en général et donc tombent dans le champ de compétence du CDM.

4. Le déroulement de l'enquête

Des allégations de discrimination à l'encontre des femmes et de mesures de rétorsion ont été portées à la connaissance du CDM par rapport à trois procureures auxquelles le Bureau du Ministère public avait signifié qu'il envisageait de ne pas renouveler leurs fonctions. Une des procureures a présenté sa démission au 30 juin 2021. Les deux autres ont maintenu leur candidature au renouvellement de leurs fonctions.

Le Conseil plénier a confié à sa Commission de surveillance administrative (CSA) la tâche de se renseigner. Le 5 février 2021, la CSA a demandé au Procureur général quelle était la position du Bureau du Ministère public. Le Procureur général a décrit la procédure de renouvellement en cours et réfuté toutes allégations de pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes ou de rétorsion. La CSA a décidé de vérifier les explications du Procureur général sur la base d'éléments objectifs en demandant au Bureau du Ministère public, le 8 février 2021, de lui procurer les dossiers personnels des trois procureures dont il avait été question dans la presse ainsi que les décisions qu'il avait prises à leur sujet dans le processus de renouvellement de leurs fonctions. Le 16 février 2021, le Bureau du Ministère public a refusé, estimant que la procédure de renomination relevait de sa seule compétence.

Suite à ce refus, afin d'étendre les moyens d'instruction de la CSA, le Conseil plénier a décidé, sur proposition de celle-ci, le 18 février 2021, d'ouvrir formellement une enquête administrative. Le Bureau du Ministère public en a été informé le 22 février 2021 et invité une nouvelle fois à produire les documents qui lui avaient été demandés. Le 3 mars 2021, il a transmis à la CSA les procès-verbaux, anonymisés, de ses décisions et indiqué qu'il avait interpellé les trois procureures pour qu'elles autorisent la transmission de leurs dossiers personnels. La CSA a décidé qu'une fois en possession de ces derniers, elle auditionnerait les procureures et les membres du Bureau individuellement. Deux procureures (la procureure ayant présenté sa démission et une autre) ont accepté la consultation de leur dossier personnel par la CSA. La troisième a refusé la transmission du dossier complet, se déclarant cependant prête à communiquer les éléments qui lui seraient précisément désignés. Considérant que sans accès à l'intégralité du dossier, elle ne serait pas en mesure de valider les déclarations des uns et des autres, la CSA a renoncé à l'audition de cette procureure.

Les deux autres procureures et les cinq membres du Bureau du Ministère public, Procureur général compris, se sont présentés l'un(e) après l'autre devant la CSA, le 16 avril 2021. Les membres de la CSA présent(e)s étaient Romaine Jean, présidente, Pierre Gapany, vice-président, et Monika Henzen, assistés de Sandy Jordan, greffière du CDM. Carole Melly-Basili a en partie assisté aux auditions, en sa qualité de présidente du CDM. Une des procureures était accompagnée d'un avocat. Bien qu'injustifiée, compte tenu de la nature de l'audition, la présence d'un conseil juridique a été acceptée par la CSA. Il a été rappelé aux comparant(e)s quelles étaient les compétences du CDM et l'objet des auditions. Il leur a été signifié que leur participation était volontaire, qu'il(elle)s n'étaient pas tenu(e)s de s'exprimer et qu'il(elle)s n'étaient pas lié(e)s par le secret de fonction à l'égard du CDM. Il a par ailleurs été précisé aux membres du Bureau du Ministère public que, la CSA ayant renoncé à l'audition de la troisième procureure, le cas de cette dernière ne serait pas évoqué. Les auditions ont été tenues en français ou en allemand et elles ont fait l'objet d'un procès-verbal qui a été relu à la personne entendue.

Sur la base des éléments recueillis, la CSA a rédigé son rapport à l'attention du Conseil plénier. Le Conseil plénier a adopté le rapport le 21 avril 2021. Il l'a transmis au Bureau du Ministère public et à la COJU.

5. Les résultats de l'enquête

a) Au sujet des allégations de discrimination à l'encontre des femmes

Dans le cadre du processus de renouvellement des fonctions des magistrat(e)s du Ministère public, le Bureau a formellement signifié à trois procureures, en date du 11 décembre 2020, qu'il envisageait de ne pas les renommer. Ces décisions, qui touchaient trois femmes, ont entraîné des allégations de sexisme au sein du Ministère public.

La question de la discrimination a été directement posée aux deux procureures auditionnées. L'une d'elles a estimé ne pas être en mesure de dire si le fait qu'elle soit une femme avait joué ou non un rôle dans la remise en question de ses fonctions. Elle a surtout évoqué des difficultés relationnelles, anciennes, avec un autre procureur, à partir du moment où celui-ci avait été élu comme membre du Bureau, fonction à laquelle elle s'était elle aussi intéressée avant d'y renoncer. L'autre magistrate n'a pas dénoncé une discrimination systématique envers les femmes procureures mais elle a mis en avant le fait que des femmes avaient commencé à rencontrer des difficultés à partir du moment où elles avaient cherché à prendre des responsabilités et s'étaient mises en concurrence avec leurs collègues masculins, ce qui avait été son cas. Elle a aussi évoqué la situation de deux procureures qui avaient quitté le Ministère public. La consultation des dossiers personnels des deux procureures auditionnées objective l'existence de tensions qui coïncident avec le renouvellement du poste de premier procureur au sein de l'office où travaillaient les deux intéressées.

La question de la discrimination a aussi été directement posée aux cinq membres du Bureau, soit quatre hommes et une femme. Ils(elle) ont réfuté les allégations de sexisme au sein du Ministère public. Ils(elle) ont mis en avant la proportion élevée de femmes occupant les fonctions de procureure, en particulier celles nommées depuis que le Bureau est compétent pour les engager. L'introduction par le Bureau du travail à temps partiel, qui a principalement profité à des femmes, a aussi été évoquée. Les membres du Bureau ont soutenu que si trois personnes sont en même temps sur la sellette, cela découle du fait que, pour la première fois depuis le 1^{er} janvier 2011, le Ministère public a

la possibilité de se séparer lui-même de procureurs qui ne lui donnent pas satisfaction. Selon tous les membres du Bureau, auditionnés séparément, le fait que seules des femmes soient touchées relève du hasard, étant toutefois rappelé que celles-ci sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes au sein du Ministère public. La mise en doute du renouvellement des fonctions des deux procureures est une décision du Bureau, seul compétent en matière de ressources humaines au sein du Ministère public, et elle est uniquement fondée sur des éléments objectifs, liés à l'évaluation de leur travail. La CSA a pu constater que les « éléments objectifs » mis en avant par les membres du Bureau figurent dans les dossiers personnels des deux procureures auditionnées. Les deux (celle qui a démissionné et celle qui a maintenu sa candidature) les contestent et il n'appartient pas au CDM de dire s'ils correspondent à la réalité ni, cas échéant, s'ils justifient la fin des fonctions des deux intéressées. Au sujet des deux autres procureures qui ont quitté le Ministère public, le Procureur général a indiqué que la première avait cessé son activité pour des motifs de santé et que la seconde avait décidé de continuer sa carrière professionnelle dans un autre canton.

En définitive, le CDM estime qu'il n'existe pas d'évidence de discrimination systématique du Bureau du Ministère public envers des femmes procureures. Sans se prononcer sur les responsabilités des uns et des autres, ni sur l'influence que cela a pu concrètement avoir eu sur le processus de renouvellement des postes des deux magistrates auditionnées, le CDM constate par contre que la concurrence entre procureur(e)s pour l'accès aux fonctions de direction du Ministère public constitue une source de tensions entre les personnes concernées dont les effets sont susceptibles de perdurer au-delà de l'élection en question. Le CDM ne fait cependant pas de lien manifeste entre cette situation et le sexe des personnes concernées. Le CDM rappelle par ailleurs que l'élection des membres du Bureau du Ministère public reste à ce jour de la compétence du Grand Conseil, sur proposition de la COJU. C'est donc à eux qu'il appartient d'assurer une plus grande représentation dans le Bureau des femmes, qui ne représentent actuellement que 20%, alors que la proportion globale des procureures est de 60%, mesure qui serait susceptible de limiter les soupçons de sexisme au sein du ministère public.

b) Au sujet des allégations de mesures de rétorsion

L'essentiel des allégations de rétorsion du Bureau à l'encontre de magistrat(e)s, qui se seraient montrées critiques envers l'organisation du Ministère public, repose sur une lettre co-signée par plusieurs procureur(e)s.

Les deux magistrates auditionnées ont déclaré ne pas compter au nombre des signataires de cette lettre, l'une parce qu'elle ne travaille pas dans l'office concerné par les plaintes, l'autre parce qu'elle estimait que cette lettre « visait un membre du bureau avec qui [elle avait] de bonnes relations et qui [avait] essayé d'utiliser les forces en place pour améliorer son office ». Elles ont par ailleurs toutes les deux dit que s'il leur était arrivé de faire des propositions de changement, elles n'avaient jamais été particulièrement critiques au sujet de l'organisation du Ministère public. Selon elles, les reproches qui leurs sont adressés par le Bureau au sujet de la qualité de leur travail, reproches qu'elles réfutent, s'expliquent par les difficultés, déjà évoquées lors de l'examen des allégations de sexisme, qu'elles ont rencontrées dans leurs relations avec certains membres du Bureau après avoir manifesté leur intérêt à faire partie de celui-ci.

Les cinq membres du Bureau du Ministère public réfutent toute mesure de rétorsion contre des procureur(e)s trop critiques à leur égard. Sur les motifs qui ont conduit le

Bureau à envisager de ne pas renouveler les fonctions des deux procureures auditionnées, ils(elle) ont répété leur réponse à l'accusation de sexisme, à savoir que cette décision repose exclusivement des considérations objectives relatives au travail des deux magistrates. Le Procureur général a confirmé que les deux procureures auditionnées n'avaient pas signé la lettre dont il a été question précédemment.

La lecture des dossiers personnels des deux procureures auditionnées ne révèle rien qui viendrait infirmer leurs déclarations selon lesquelles elles n'ont jamais particulièrement critiqué le fonctionnement du Ministère public. La lettre qui serait à l'origine des mesures de rétorsion alléguées a été signée par la troisième procureure dont la renomination est en question ainsi que par trois autres magistrat(e)s dont le renouvellement des fonctions n'est toutefois pas menacé.

En définitive, le CDM estime qu'il n'existe pas d'évidence selon laquelle le Bureau du Ministère public a envisagé de ne pas renouveler les fonctions de trois procureures par rétorsion aux critiques que ces dernières auraient formulées au sujet de l'organisation du Ministère public. Le CDM réitère néanmoins ses remarques au sujet des tensions que les nominations aux fonctions de direction paraissent avoir fait naître au sein du Ministère public.

6. Conclusion

- 1. Le CDM considère 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 procureur(e)s du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, ne sont pas fondés.**
- 2. Le CDM recommande à la COJU et au Grand Conseil de veiller à la représentation équilibrée des sexes au sein du Bureau du Ministère public.**
- 3. Le CDM constate que la mise en concurrence de procureurs lors des élections aux fonctions dirigeantes du Ministère public est une source de tensions dont les effets paraissent perdurer au-delà de l'élection en question.**
- 4. Le CDM rappelle son intention de procéder à un examen global du fonctionnement du Ministère public. A cette occasion, il se penchera en particulier sur la gouvernance en matière de ressources humaines du MP. Actuellement celle-ci est partagée par les 5 membres du bureau, sans voix prépondérante et sans appui de spécialiste RH extérieur.**

Sion, le 23 avril 2021

La Présidente : Carole Melly-Basili