



Commission de recours
du Conseil de la magistrature

CP 364, 1870 Monthey

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

CoReM 1/2022 et 2/2022

DÉCISION DU 24 juin 2022

Commission de recours du Conseil de la magistrature du Canton du Valais

Composition : Olivier Derivaz, président, Martin Stupf et Vincent Zen-Ruffinen, membres,

en la cause

A. _____, recourante, représentée par M^e Aba Neeman, avocat à Monthey

contre

Conseil de la magistrature du Canton du Valais, Rue de la Dent-Blanche 8, 1950 Sion,
instance précédente

(non-entrée en matière ; déni de justice ; droit d'être entendu)

Recours pour déni de justice et contre la décision du 14 mars 2022.

Considérant en faits

A. Par courriers recommandés des 18 janvier 2021 et 2 mars 2021, A. _____ (ci-après aussi : la **recourante**) a fait parvenir au Conseil de la magistrature du Canton du Valais (ci-après : **CM**) deux correspondances en relation avec deux procédures pénales ouvertes à l'encontre de B. _____ depuis le 31 mars 2015 (réf. XX et YY). A. _____ se plaignait en résumé de divers manquements survenus dans le cadre de ces procédures, principalement quant au retrait de sa qualité de partie dans la procédure XX (ce qui l'aurait empêchée de recourir contre une ordonnance de classement), quant au comportement du Ministère public qui « laisse à penser que celui-ci chercherait à se débarrasser de cette affaire » et quant à la lenteur de l'instruction. A. _____ concluait en demandant au CM d'ouvrir une enquête en lien avec les manquements susmentionnés et le déni de justice que ceux-ci constitueraient ainsi que de recevoir A. _____ et son mandataire dans le cadre d'une « entrevue ».

B. Par courrier du 8 mars 2021, le CM a informé A. _____ qu'il ne donnerait pas suite à sa dénonciation au motif que les éléments soulevés relevaient de l'application du droit en procédure et constituaient un moyen détourné de contester les décisions du Ministère public ou de se plaindre d'un retard injustifié, de sorte que le CM n'était pas compétent. Le CM soulignait en particulier que A. _____ aurait dû faire valoir ses droits auprès des autorités de recours ordinaires et que ces problématiques ne permettraient pas de laisser apparaître des dysfonctionnements structurels dans l'administration et l'organisation de la justice valaisanne.

C. Par courriers recommandés des 11 novembre 2021 et 28 janvier 2022, A. _____ a réitéré ses griefs envers le Ministère public (principalement sur la question du classement de la procédure XX) et a requis une nouvelle fois du CM qu'il ouvre une enquête et lui accorde une entrevue. A. _____ a en outre requis que le CM rende une décision formelle sujette à recours pour le cas où il confirmerait le point de vue exprimé dans son courrier du 8 mars 2021.

D. Le 21 février 2022, A. _____ a formulé un recours pour déni de justice (cause CoReM 1/2022) auprès de la Commission de recours du Conseil de la magistrature (ci-après : **CoReM**). A. _____ y reprochait pour l'essentiel au CM de ne pas avoir donné suite aux courriers mentionnés sous lettre C dans un délai raisonnable ; elle ajoutait que ses explications dénotaient un problème structurel au sein du Ministère public valaisan avec pour effet que le CM aurait dès lors dû s'en saisir. A. _____ concluait en substance à ce qu'il soit constaté que le CM avait tardé à donner suite auxdits courriers et à ce qu'il lui soit ordonné de les traiter immédiatement.

E. Par courrier du 14 mars 2022, le CM a décidé de ne pas entrer en matière sur les courriers susmentionnés. À l'appui de sa décision, le CM a souligné que les faits dénoncés n'étaient pas de sa compétence car ils ne relevaient pas d'une problématique de surveillance administrative, mais bien plutôt du contrôle judiciaire d'actes juridiques effectués dans un cas particulier. Le CM a ajouté que lesdits faits ne pouvaient pas non plus fonder une enquête disciplinaire à l'encontre de la magistrate en charge du dossier dans la mesure où

son comportement n'apparaissait pas constitutif d'une violation de ses devoirs de fonction. Le CM a ensuite rappelé à A. _____ qu'en qualité de dénonciatrice, elle ne disposait pas de la qualité de partie ; il a refusé l'entrevue sollicitée par A. _____ pour ce motif et car celle-ci avait déjà pu faire valoir ses arguments par écrit.

F. Le 25 mars 2022, A. _____ a déposé un second recours auprès de la CoReM (cause CoReM 2/2022), dirigé cette fois-ci contre la décision de non-entrée en matière du 14 mars 2022 susmentionnée. À l'appui de son recours, A. _____ faisait valoir une violation des art. 19 et 23 de Loi sur le Conseil de la magistrature du 13 septembre 2019 (LCDM, RS/VS 173.7) – les faits dénoncés étant selon elle révélateurs de dysfonctionnements au sein du Ministère public – ainsi qu'une violation du droit d'être entendu en lien avec le refus de mise en œuvre d'une entrevue. A. _____ concluait à la réforme de la décision en question du CM et à l'ouverture d'une enquête administrative et disciplinaire quant aux dysfonctionnements dénoncés, subsidiairement au renvoi de la cause au CM pour nouvelle décision.

G. Le 31 mars 2022 et après que A. _____ se soit acquittée de l'avance de frais réclamée en lien avec le premier recours, la CoReM lui a imparti un délai de dix jours pour qu'elle lui fasse savoir si celui-ci était maintenu au vu de la décision du 14 mars 2022. Par courrier du 8 avril 2022, A. _____ a indiqué que ce recours devait être maintenu dans la mesure où la décision de ne pas entrer en matière s'inscrivait dans la prolongation du déni de justice initialement reproché.

H. Le 2 mai 2022, le CM a renoncé à se déterminer sur le recours formé pour déni de justice et a renvoyé la CoReM à ses décisions de non-entrée en matière des 8 mars 2021 et 14 mars 2022. Dans son courrier, le CM a une nouvelle fois souligné que A. _____ revêtait uniquement la qualité de dénonciatrice et ne disposait donc pas de la qualité de partie. Le 19 mai 2022, le CM a également renoncé à se déterminer sur le recours formé contre la décision de non-entrée en matière du 14 mars 2022.

I. Le 25 mai 2022, A. _____ s'est encore spontanément adressée à la CoReM pour lui transmettre un article paru dans le quotidien C. _____ duquel elle déduisait que la presse et l'opinion publique faisaient elles aussi état de dysfonctionnements révélateurs d'un problème structurel au sein du Ministère public.

Considérant en droit

1.

1.1 Conformément à l'art. 32 al. 1 let. b LCDM, la CoReM statue sur les recours dirigés contre les décisions du CM ; eu égard à l'art. 1 al. 1 let. e LCDM, reflété par le titre attribué à la section comprenant les art. 32 à 36 LCDM (« 6 Voie de recours contre les décisions disciplinaires »), sont seules visées les décisions du CM prises dans le cadre de la surveillance disciplinaire d'un magistrat.

1.2 Sauf disposition contraire du Règlement de la Commission de recours du Conseil de la magistrature du 28 mai 2021 (ReCoReM, RS/VS 173.710), la procédure devant la CoReM est régie par la Loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA, RS/VS 172.6) en cas de recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 36 LCDM *cum* art. 12 al. 1 ReCoReM).

1.3 Le recours auprès de la CoReM peut être formé pour les motifs prévus à l'art. 78 LPJA. Conformément à l'art. 80 LPJA, les dispositions relatives à la procédure de recours devant les autorités administratives s'appliquent par analogie à la procédure de recours devant la CoReM. Par conséquent et sur le principe, la qualité pour agir est régie par l'art. 80 al. 1 let. a LPJA *cum* art. 44 LPJA. L'art. 44 LPJA donne qualité pour recourir à quiconque est touché par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. N'a pas qualité pour recourir celui qui n'a pas fait usage de la possibilité d'agir devant l'instance inférieure. La qualité pour recourir doit être examinée d'office par l'instance de recours. Le recours doit être déposé dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision (art. 80 al. 1 let. b LPJA *cum* art. 46 LPJA). Le mémoire de recours doit contenir un exposé concis des faits et des motifs, avec indication des moyens de preuve, ainsi que les conclusions. Il doit être signé par le recourant ou son mandataire et être daté. Un exemplaire de la décision attaquée et les documents invoqués comme moyens de preuve doivent être joints au mémoire. Si le recours ne satisfait pas à ces exigences ou si les conclusions ou les motifs du recourant manquent de clarté et si le recours ne s'avère pas manifestement irrecevable, l'autorité de recours accorde au recourant un bref délai supplémentaire pour rectifier son mémoire. Elle avise en même temps le recourant que si le délai n'est pas utilisé, elle statuera sur la base du dossier ou, si les conclusions, les motifs ou la signature manquent, elle déclarera le recours irrecevable (art. 80 al. 1 let. c LPJA *cum* art. 48 et 49 LPJA).

1.4 La CoReM peut, par une décision sommairement motivée, écarter un recours manifestement irrecevable ou rejeter un recours manifestement mal fondé ; cas échéant, elle peut renvoyer aux motifs de la décision attaquée. Si la CoReM entre en matière, elle statue elle-même sur le fond ou renvoie le dossier avec des instructions obligatoires à l'autorité inférieure pour qu'elle se prononce à nouveau. Elle n'est pas liée par les motifs et conclusions des parties. Elle peut modifier la décision attaquée à l'avantage d'une partie (art. 80 al. 1 let. e LPJA *cum* art. 59 al. 1, 60 al. 1 et 61 al. 1 LPJA).

2.

La recourante a formulé deux recours distincts, l'un contre l'absence de décision suite à ses courriers des 11 novembre 2021 et 28 janvier 2022, l'autre contre la décision du CM du 14 mars 2022. En tant que la recourante se plaint de griefs ayant traits au même complexe de faits et portant sur le même objet, il est renoncé à traiter ces recours séparément et la CoReM prononce la jonction des causes conformément à l'art. 11b LPJA applicable par analogie. Il sera dès lors statué sur les deux recours dans le cadre de la présente décision.

3.

3.1 Les recours ont été déposés dans les délais et respectent les exigences formelles. Il convient toutefois d'examiner préalablement si un recours était possible en tant que tel dans le cas d'espèce et, le cas échéant, si la recourante disposait de la qualité pour recourir à cet égard.

3.2 En vertu de l'art. 5 al. 1 LPJA, sont des décisions administratives les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce ayant pour objet : de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (al. 1) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (al. 2) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (al. 3). En principe, la décision de non-entrée en matière rendue par une autorité de surveillance suite à une dénonciation ne revêt pas la qualité de décision administrative car elle ne modifie pas de manière contraignante et dans un cas concret la situation juridique de l'administré (ATF 123 II 402 c. 1b et les références citées). Le dénonçant ne peut ainsi pas recourir, le recours étant d'emblée sans objet ; il peut uniquement formuler une seconde dénonciation auprès de l'autorité supérieure à celle qu'il a préalablement saisie (Pierre Moor / Etienne Poltier, *Droit administratif – Volume II*, 3^{ème} éd., Berne 2011, p. 619).

3.3 Au vu de ce qui précède, il apparaît douteux que la décision du CM du 14 mars 2022 ainsi que, *a fortiori*, l'absence de décision antérieure revêtent les caractéristiques d'une décision administrative au sens de l'art. 5 al. 1 LPJA et puissent faire l'objet d'un recours. La question peut toutefois demeurer indécise au vu des considérants 3.4 et 3.5 ci-dessous.

3.4 Indépendamment de la question de l'existence ou non d'une décision administrative sujette à recours (art. 5 al. 1 LPJA), les recours ne résistent pas à l'examen de la qualité pour recourir de la recourante. Il est incontesté, en doctrine comme en jurisprudence, que le dénonciateur n'a en principe pas la qualité pour recourir en matière disciplinaire (cf. Nicolas Pellaton, *Le droit disciplinaire des magistrats du siège*, Bâle/Neuchâtel 2016, p. 464 s., n. 1439 ss). Dans une procédure non contentieuse, la seule qualité de plaignant ou de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre la décision prise ; le plaignant ou le dénonciateur doit encore pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (ATF 135 II 145 c. 6.1). L'obtention d'une réparation du dommage causé par le magistrat dans le cadre d'une action civile ultérieure n'est toutefois pas suffisante pour justifier un tel intérêt (ATF 133 II 468 c. 2). Ni le dénonciateur ni les tiers intéressés n'ont qualité pour recourir contre le refus de l'autorité cantonale de surveillance de donner suite à une dénonciation visant l'ordre judiciaire en général ou l'un de ses membres [...]. La surveillance des magistrats vise en effet à assurer un exercice correct de leur charge et à préserver la confiance des justiciables et non à défendre les intérêts privés des particuliers (Tribunal fédéral, arrêt 1C_375/2017 du 3 août 2017, c. 4.2).

3.5 Par conséquent, il doit être retenu que la recourante ne dispose en tout état de cause pas de la qualité pour recourir. Elle n'a – et ne fait du reste valoir – aucun intérêt propre et digne de protection à ce que le CM ouvre une enquête portant sur le fonctionnement du Ministère public. Les recours doivent par conséquent être déclarés irrecevables.

4.

4.1 De manière générale et en complément des considérations ci-dessus, il y a lieu de rappeler le rôle du CM dans le cadre des dénonciations qui lui sont communiquées.

4.2 À teneur des art. 2 al. 1 et 19 al. 1 LCDM, le CM est l'autorité de surveillance administrative des autorités judiciaires valaisannes. L'art. 19 al. 2 LCDM précise toutefois que l'application du droit formel et matériel dans le traitement des dossiers judiciaires ainsi que la gestion financière sont exclues de la surveillance administrative ; conformément à l'art. 19 al. 3 LCDM, la surveillance administrative a pour but de s'assurer (a) que les tâches incombant aux autorités judiciaires et au ministère public sont exécutées conformément à la loi, de manière efficace et économique, et (b) que les juges et les procureurs exercent leur charge avec assiduité, diligence et rigueur. Le CM exerce d'office la surveillance administrative, sur la base des informations qu'il recueille ; il doit en particulier examiner les rapports des autorités judiciaires et du ministère public et traiter des dénonciations concernant les juges et les procureurs (art. 20 al. 1 et 2 LCDM). L'art. 20 du Règlement du Conseil de la magistrature du 20 novembre 2020 (RCDM, RS/VS 173.700) précise que le CM se saisit d'une question relevant de sa compétence lorsque la loi lui prescrit d'intervenir, sur la base des communications écrites qui lui sont adressées par les autorités et les justiciables et lorsque le Conseil plénier en prend la décision, sur proposition d'un ou de plusieurs membres.

En matière administrative, la Commission administrative doit, à réception d'une telle communication, prendre les renseignements utiles et proposer au Conseil plénier la suite à donner à la communication (art. 21 al. 1 RCDM), sauf dans le cas où une communication apparaît d'emblée ne pas relever de la compétence du Conseil (art. 21 al. 2 RCDM). En fonction de la décision du Conseil plénier, la Commission administrative procède aux mesures d'instruction utiles (art. 22 RCDM).

En matière disciplinaire, la Commission disciplinaire examine les dénonciations adressées au Conseil qui sont dirigées contre un juge ou un procureur (art. 27 al. 1 RCDM) ; elle propose au Conseil plénier de ne pas entrer en matière, respectivement de refuser l'ouverture d'une enquête, lorsqu'une dénonciation lui apparaît d'emblée irrecevable ou manifestement infondée, sans la soumettre au préalable au magistrat concerné (art. 27 al. 2 RCDM). Dans les autres cas, la Commission disciplinaire soumet la dénonciation au magistrat concerné qui dispose d'un délai de 30 jours pour prendre position (art. 27 al. 3 RCDM). A l'échéance du délai, la Commission disciplinaire prend les renseignements qui lui paraissent utiles et propose au Conseil plénier la suite à donner à la dénonciation (art. 27 al. 4 RCDM). En fonction de la décision du Conseil plénier, la Commission disciplinaire procède aux mesures d'instruction utiles (art. 29 RCDM.)

4.3 Il faut déduire de ces dispositions que le CM doit, de manière générale et sauf dénonciation manifestement incorrecte, à tout le moins effectuer un examen *prima facie* des faits dénoncés et envisager de procéder à des mesures d'instructions simples telles que l'interpellation de la ou des personne(s) mise(s) en cause. Cela vaut d'autant plus en présence de reproches détaillés et appuyés par des pièces *a priori* pertinentes. Le fait que

les problématiques dénoncées relèvent d'une procédure en lien avec un cas particulier est sans pertinence à cet égard et constitue même un préalable souvent nécessaire pour que le dénonciateur puisse se rendre compte d'un dysfonctionnement. À titre d'exemple, un cas menaçant d'être atteint par la prescription – comme la recourante le rend vraisemblable en l'espèce – est susceptible de constituer un indice de problématique organisationnelle ou fonctionnelle (surveillance administrative) voire de manquement aux devoirs de fonction du magistrat en charge (surveillance disciplinaire). Tant qu'une telle problématique ou qu'un tel manquement ne peut être exclu, il doit pouvoir être exigé du CM qu'il s'y intéresse de près, sans qu'il puisse se référer à l'existence d'un lien avec une procédure pénale, civile ou administrative externe pour conclure à une non-entrée en matière. De l'avis de la CoReM, les art. 19 al. 2 let. a LCDM, 21 al. 2 RCDM et 27 al. 2 RCDM doivent être interprétés de manière particulièrement restrictive à cet égard, faute de quoi les dénonciations des justiciables seraient systématiquement ignorées si bien que l'institution même du CM serait vidée de sens. Au besoin, une correction de l'approche adoptée vis-à-vis des dénonciations devrait être initiée, sinon par le CM lui-même, par le Grand Conseil en sa qualité d'autorité de haute surveillance conformément aux art. 2 al. 4 et 40 LCDM. Sur ce point, il est encore souligné que la « seconde dénonciation », évoquée au considérant 3.2 *in fine*, devrait le cas échéant être adressée au Grand Conseil sur la base de ces dispositions, et non à la CoReM. Les considérations qui précèdent n'ont toutefois aucune influence sur l'issue des deux recours qui font l'objet de la présente décision.

5.

5.1 En tant que les conditions de recevabilité ne sont pas remplies, les recours se révèlent manifestement irrecevables (art. 59 al. 1 LPJA ; cf. considérant 3), sans qu'il soit nécessaire d'en examiner le fond.

5.2 Dans la procédure de recours, les frais sont en règle générale supportés par la partie qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA). Exceptionnellement, une remise totale ou partielle des frais peut être accordée (art. 89 al. 2 LPJA). Dans le cas présent, il n'existe aucune raison de déroger à cette règle, raison pour laquelle les frais doivent être mis à charge de la recourante.

5.3 Conformément à l'art. 13 al. 1 à 4 ReCoReM, l'instruction et les décisions rendues par la CoReM donnent lieu à la perception d'un émolument, ainsi qu'au recouvrement des débours qu'ils ont occasionnés. L'émolument couvre les actes accomplis par la CoReM. Les débours consistent dans les montants versés par la CoReM à des tiers pour l'accomplissement de certaines opérations ; ils comprennent notamment les honoraires des experts, les indemnités de témoin et d'autres dépenses occasionnées par l'administration des preuves et s'ajoutent à l'émolument. Le montant de l'émolument et des débours est fixé par la décision de la CoReM mettant fin à la procédure. Conformément à l'art. 14 al. 1 à 3 ReCoReM, l'émolument est fixé entre un minimum de 200 francs et un maximum de 5'000 francs. Lorsque des circonstances particulières le justifient, la CoReM peut fixer l'émolument en-deçà de la limite inférieure ou jusqu'au double de la limite supérieure susmentionnée. Le montant de l'émolument est fixé en tenant compte des

difficultés et de l'ampleur des opérations requises, ainsi que de l'intérêt des parties à la cause et de sa complexité.

5.4 Dans le présent cas, la CoReM a dû prendre connaissance de deux recours comprenant 18 pages et 15 pièces pour l'un et 29 pages et 16 pièces pour l'autre. La charge de travail était toutefois réduite par le fait que les recours étaient similaires et n'ont pas nécessité d'opérations particulières. Pour le reste, la cause ne présentait pas de difficulté particulière. Compte tenu de ces éléments, l'émolument est fixé en l'espèce à 4'000 francs, pour les deux recours dont la procédure a fait l'objet d'une jonction, montant demeurant inférieur au plafond de la fourchette applicable en cas de recours unique ; il est intégralement prélevé sur et compensé avec les avances de frais opérées par la recourante pour un montant identique.

5.5 En tant que partie succombante, la recourante n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

**Sur quoi la Commission de recours du Conseil de la magistrature du Canton du Valais
prononce**

1. Les recours formés par A. _____ les 21 février 2022 et 25 mars 2022 sont irrecevables.
2. Un émolument de 4'000 francs est mis à la charge de A. _____.
3. Aucune indemnité n'est accordée à A. _____.

Sion, le 24 juin 2022

Au nom de la Commission de recours du Conseil de la magistrature du Canton du Valais :

Olivier Derivaz, Président

Notification :

La présente décision est communiquée par écrit à A. _____ (par l'intermédiaire de son mandataire) et au Conseil de la magistrature du Canton du Valais, le 7 juillet 2022.

Information sur les voies de recours :

À supposer réunies les conditions de recevabilité, la présente décision peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral dans les 30 jours suivant sa notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé ; les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie ; il en va de même de la décision attaquée si le mémoire est dirigé contre une décision (art. 42 LTF).