

Message

accompagnant le projet de loi sur la réorganisation du ministère public du canton du Valais

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi sur la réorganisation du ministère public du canton du Valais.

1. Contexte

1.1 Genèse du projet

1.1.1 Le 12 mars 2000, le peuple et les cantons ont accepté à une large majorité l'arrêté fédéral du 8 octobre 1999 relatif à la réforme de la Justice (« réforme 2000 de la Justice ») visant notamment à unifier, au niveau fédéral, les procédures civile et pénale.

Dite réforme a eu des incidences directes et immédiates sur l'organisation judiciaire cantonale valaisanne, nécessitant une révision de la législation en vigueur. Le processus législatif comportait alors deux étapes :

- dans un premier temps, il s'agissait d'adopter une nouvelle loi d'organisation judiciaire afin de confirmer l'organisation existante tout en l'adaptant aux impératifs du nouveau droit fédéral ;
- dans un deuxième temps, avec le recul nécessaire, il s'agissait de réviser le chapitre 5.3 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst. cant. ; RS/VS 101.1) portant sur le pouvoir judiciaire d'une part, et, d'autre part, de repenser en profondeur les structures judiciaires et administratives chargées d'appliquer le droit civil et le droit pénal (« Réforme 2015 »).

Suite à plusieurs interventions parlementaires, le projet de révision globale de la justice « Réforme 2015 » a été remplacé par le projet de révision par étapes « Justice 21 », avec pour priorités la création d'un Conseil de la magistrature, puis la professionnalisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte.

Le 4 mars 2018, la population valaisanne s'est prononcée en faveur de l'initiative populaire pour une révision totale de la Constitution cantonale et a décidé d'en confier les travaux à une Constituante. Un avant-projet de Constitution a été élaboré au printemps 2021, puis traité en première lecture à l'automne 2021 et en deuxième lecture à l'automne 2022 ainsi qu'en février 2023. Le projet de Constitution doit être remis pour le 17 juin 2023 au Conseil d'Etat, lequel organisera ensuite une votation populaire.

1.1.2 Le 13 juin 2018, constatant que les autorités judiciaires demandent régulièrement des ressources humaines supplémentaires et que ces requêtes sont majoritairement refusées par le Grand Conseil en raison de l'état des finances du canton et des explications jugées insuffisantes, les députés Xavier Fellay (suppl., PDCB), Joachim Rausis (PDCB) et Muriel Favre-Torelloz (PDCB) ont déposé le postulat n° 4.0329 « Pour une remise à niveau de notre ordre judiciaire ».

Dite intervention sollicitait la réalisation d'une analyse complète des éléments structurels et financiers du pouvoir judiciaire afin de disposer d'un état général du système judiciaire permettant d'émettre des propositions d'amélioration à moyen et long terme.

Dans le même sens, les députés Julien Délèze (AdG/LA) et Carole Melly-Basili (PDCC) ont déposé une motion, transformée en postulat n° 4.0330 « Améliorer l'efficacité de la justice pénale », le 14 juin 2018. Ledit postulat demandait de modifier la loi du 11 février 2009 sur l'organisation de la Justice (LOJ ; RS/VS 173.1) et la loi du 11 février 2009 d'application du code de procédure pénale suisse (LACPP ; RS/VS 312.0) de manière à créer une cour pénale de première instance composée de juges qui ne connaîtraient que des affaires pénales, et ce dans le but de rendre la justice plus rapide et efficace.

Ces deux postulats ont été acceptés par le Grand Conseil le 12 juin 2019 et transmis pour exécution au Conseil d'Etat, lequel a chargé la société Ecoplan SA, basée à Berne, de réaliser une analyse sur les possibilités d'améliorer l'organisation et les méthodes de travail des autorités judiciaires ainsi que du Ministère public, en vue de rationaliser et d'accroître leur efficacité.

Le rapport d'analyse du Pouvoir judiciaire du 17 novembre 2021 établi par la société Ecoplan SA (ci-après : le rapport Ecoplan du 17 novembre 2021) a été transmis au Grand Conseil en exécution des interventions parlementaires n° 4.0329 et 4.0330 précitées, le 22 décembre 2021.

1.1.3 Le 10 mars 2020, les députés Barbara Lanthemann (AdG/LA), Sylvie Masserey-Anselin (PLR), Cyrille Fauchère (UDC) et Patrick Hildbrand (SVPO) ont déposé la motion n° 2020.03.074 « Pour une transparence réelle des liens d'intérêts de la justice valaisanne ». Dite motion visant à faire figurer l'appartenance politique des magistrats dans les registres d'intérêts au sens de l'article 34a LOJ a été acceptée par le Grand Conseil en séance du 6 mai 2021 et transmise pour exécution au Conseil d'Etat, lequel avait conclu à son rejet.

1.1.4 Corollairement au rapport Ecoplan, l'organisation du pouvoir judiciaire a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires :

- Postulat n° 2021.06.2012 « Procureur général, procureur général adjoint, un rôle à définir » déposé le 8 juin 2021 par Vincent Roten (PDCVr), Aron Pfammatter (CVPO) et Diego Clausen (CSPO). Les auteurs demandent, notamment, de poursuivre la réflexion sur les fonctions de procureur général et de procureur général adjoint et d'étudier la possibilité de nommer d'abord les

procureurs puis, parmi eux, le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs. Dit postulat a été transmis pour réponse au Conseil d'Etat le 15 décembre 2021.

- Motion n° 2021.06.227 « Conseil de la magistrature, composition à revoir » déposée le 10 juin 2021 par Vincent Roten (PDCVr), Aron Pfammatter (CVPO), Sonia Tauss-Cornut (PLR) et Diego Clausen (CSPO), lesquels demandent à ce que l'article 5 de la loi du 13 septembre 2019 sur le Conseil de la magistrature (LCDM ; RS/VS 173.7) soit modifié de manière à ce que le procureur général ne soit plus membre de droit de ce conseil. Cette motion a été transmise pour réponse au Conseil d'Etat le 15 décembre 2021.
- Motion n° 2021.06.228 « Ministère public, pour un réel secrétariat général » déposée le 10 juin 2021 par Vincent Roten (PDCVr), Diego Clausen (CSPO), Sarah Constantin (PS/GC) et Aron Pfammatter (CVPO). L'intervention tend à modifier l'article 36 LOJ de sorte que le Ministère public dispose d'un secrétariat général, à l'instar du Tribunal cantonal. Elle a été transmise pour réponse au Conseil d'Etat le 15 décembre 2021.
- Résolution n° 2021.09.348 « Tribunaux et ministère public : à quand une gestion RH comme dans les autres services de l'Etat » déposée le 9 septembre 2021 par les députés (PLR) Martine Tristan et Nicole Carrupt, chargeant la Commission de justice (COJU), en collaboration avec le Conseil de la magistrature (CDM), de doter le Ministère public d'une structure en charge des ressources humaines (ci-après : RH) gérée par un responsable au bénéfice d'un brevet fédéral en RH ou d'une formation jugée adéquate pour un tel poste. Cette résolution a été développée et acceptée par le Grand Conseil le 11 mars 2022.
- Motion n° 2022.03.081 « Des greffiers pour le Ministère public » déposée le 10 mars 2022 par la COJU, sous la plume de Stéphane Ganzer (PLR) et Charlotte Aymon-Constantin (PDC), concluant à ce que le Conseil d'Etat crée les bases légales permettant au Ministère public de bénéficier de l'engagement de greffiers. Dite motion a été transmise pour réponse au Conseil d'Etat le 14 septembre 2022.
- Résolution n° 2022.12.514 « Dubuis/Wellig : un rapport alarmant » déposée le 12 décembre 2022 par les députés (PS/GC) Doris Schmidhalter-Näfen, Marc Kalbermatter, Sarah Constantin et Anne-Laure Secco, et résolution n° 2022.12.531 « Pour une détermination de la COJU en réponse aux recommandations du Conseil de la magistrature » déposée le 13 décembre 2022 par le député Cyrille Fauchère (UDC), lesquels demandent à la COJU de prendre position sur le rapport du Conseil de la magistrature du 24 novembre 2022 concernant la gouvernance et les ressources humaines au sein du Ministère public (ci-après : le rapport du CDM du 24 novembre 2022). La COJU a analysé ledit rapport en séances des 19 et 26 janvier 2023 ainsi que du 16 février 2023 et a présenté ses conclusions lors de la session du Grand Conseil de mars 2023.

1.1.5 Le 16 septembre 2022, les députés (UDC) Blaise Melly, Alexandre Cipolla et Valentin Reynard ont déposé la motion n° 2022.09.383 « Election du procureur général par le peuple ». Cette intervention a été refusée en session du Grand Conseil de mars 2023.

1.1.6 Suite aux tensions constatées lors de l'élection des premiers procureurs en mai 2021, le CDM a décidé de procéder à un examen global de la gouvernance du

Ministère public, en particulier en matière de ressources humaines. Dans son rapport du 24 novembre 2022, il recommande notamment la mise en œuvre immédiate d'une modification de la loi instituant le procureur général adjoint comme chef de l'Office central et la création de postes de greffiers.

1.1.7 En réaction au rapport du CDM du 24 novembre 2022, les députés (UDC) Blaise Melly et Alexandre Cipolla ont déposé la motion urgente n° 2022.12.538 « Les recommandations du Conseil de la Magistrature doivent être immédiatement mises en œuvre » le 13 décembre 2022.

Les auteurs chargent le Conseil d'Etat de réaliser immédiatement les modifications législatives nécessaires, notamment concernant le transfert des compétences de direction de l'Office central du procureur général vers le procureur général adjoint. Cette motion urgente a été transmise le 16 décembre 2022 au Conseil d'Etat pour exécution.

1.2 Nécessités législatives et solutions retenues

L'analyse du Pouvoir judiciaire du canton du Valais effectuée par la société Ecoplan SA a démontré que si, dans l'ensemble, les autorités judiciaires et le Ministère public ont un bon niveau organisationnel et fonctionnent de manière satisfaisante, certaines mesures peuvent être mises en œuvre afin de pallier les faiblesses identifiées et de rendre le système judiciaire encore plus performant.

De même, dans ses rapports sur le fonctionnement et la gestion des ressources humaines du Tribunal cantonal du 4 juillet 2022 et sur la gouvernance et les ressources humaines au sein du Ministère public du 24 novembre 2022, le CDM a émis des recommandations visant à optimiser le fonctionnement de ces deux institutions.

Des améliorations de l'organisation judiciaire sont dès lors possibles et doivent passer par des modifications législatives.

Afin de réaliser la motion urgente n° 2022.12.538 précitée dans les meilleurs délais, il convient toutefois de procéder en deux étapes :

- dans un premier temps, il s'agira d'adopter le présent projet législatif visant à modifier les dispositions relatives à l'organisation du Ministère public ; puis
- dans un deuxième temps, il s'agira de mener une étude approfondie des recommandations émises concernant les tribunaux, en tenant compte des résultats des travaux constitutionnels en cours, puis de soumettre au Parlement un projet de modifications législatives portant sur l'organisation de ces autorités.

Les différentes mesures recommandées s'agissant du Ministère public sont présentées ci-dessous.

1.2.1 Double casquette du procureur général et cumul de charges

Le Ministère public est organisé en quatre offices : un office central, chargé des affaires importantes, de l'entraide judiciaire ainsi que des conflits de for (art. 7 LACPP), dirigé par le procureur général et assisté par le procureur général adjoint (art. 23 al. 3 LOJ), et trois offices régionaux dirigés par des premiers procureurs, un pour l'arrondissement du Haut-Valais, un pour l'arrondissement du Valais central et un pour l'arrondissement du Bas-Valais (art. 23 al. 2 LOJ ; cf. annexe 1).

Actuellement, le procureur général dirige à la fois l'activité de l'ensemble du Ministère public et l'activité de l'Office central (art. 23 al. 3 LOJ et 6 al. 1 LACPP). Il assume également de nombreuses tâches administratives, notamment en matière de ressources humaines (cf. rapport Ecoplan du 17 novembre 2021, p. 77).

Enfin, il siège au sein du CDM sur son temps de travail, en qualité de membre de droit (art. 5 al. 1 let. a LCDM).

Cette « double casquette » de directeur du Ministère public et de chef d'office cumulée aux tâches liées à la fonction de procureur général n'est pas optimale. D'une part, elle empêche le procureur général de se consacrer pleinement à la défense des intérêts de l'ensemble de l'institution et aux traitements des affaires pénales importantes et/ou médiatiques. D'autre part, elle le place dans un conflit d'intérêts lorsqu'il s'agit de départager l'Office central et un office régional, par exemple sur la question du for.

Depuis 2019, la direction de l'Office central est assurée par la Procureure générale adjointe, suite à une décision interne du Ministère public. Toutefois, dans les faits, la répartition du travail entre le Procureur général et la Procureure générale adjointe n'est pas claire et peu respectée par les collaborateurs de cet office (cf. rapport du CDM du 24 novembre 2022, p. 20).

Pour ces motifs, il se justifie d'ancrer dans la loi le rôle de chef de l'Office central attaché dorénavant à la fonction de procureur général adjoint (cf. annexes 1 et 2).

La fonction de membre de droit du CDM assumée par le procureur général n'est également pas satisfaisante. Elle participe à la réduction de son temps disponible à la défense des intérêts du ministère public et au traitement des affaires sensibles. Par ailleurs, le procureur général est le seul membre de droit désigné individuellement par la loi. En effet, et pour mémoire, dans son projet de loi sur le CDM, le Conseil d'Etat proposait que le bâtonnier de l'Ordre des avocats valaisans (ci-après : l'OAVS), le président du Tribunal cantonal et le procureur général siègent en qualité de membres de droit au sein de ce conseil. Toutefois, accepté en 2^e lecture, le projet de loi modifié par la commission spéciale permet aux organes dirigeants du Tribunal cantonal et de l'OAVS de choisir leur représentant au CDM, dans le but notamment de ne pas surcharger le bâtonnier de l'OAVS et le président du Tribunal cantonal (cf. rapport de la Commission de 2^e lecture de la LCDM, ad art. 5, p. 7). La même possibilité doit être donnée au Bureau du ministère public. La variante choisie a par ailleurs l'avantage de permettre la désignation d'un membre de ce bureau qui disposera des meilleures disponibilités pour exécuter la charge.

La suppléance des membres du CDM avait été discutée lors des travaux législatifs menés en 2018 et en 2019, mais finalement rejetée au motif notamment que l'institution nécessite la participation régulière de ses membres pour assumer les tâches qui lui sont attribuées par la loi et que, partant, la fonction de membre revêt une certaine responsabilité qui ne saurait être partagée avec un suppléant. Cet argument demeure valable aujourd'hui, de sorte que la variante consistant à désigner « le procureur général ou son remplaçant désigné par le bureau du ministère public » en qualité de membre de droit du Conseil de la magistrature n'a pas été retenue.

1.2.2 Organisation du Bureau du ministère public

Le Bureau du ministère public est formé du procureur général, du procureur général adjoint et des trois premiers procureurs (art. 23 al. 4 LOJ) ; il arrête, par voie de règlement, les dispositions relatives à son organisation interne (art. 45 al. 2 LOJ).

Plus particulièrement, selon l'article 6 alinéas 6 et 7 du règlement du 3 janvier 2011 de fonctionnement interne du bureau du ministère public du canton du Valais (ci-après : le règlement du Bureau du ministère public), les décisions du Bureau du ministère public sont prises à la majorité, trois membres au moins devant être présents.

Dans son rapport sur l'analyse du Pouvoir judiciaire, la société Ecoplan SA remet en question la structure collégiale du Bureau du ministère public et recommande de l'organiser de manière plus hiérarchique, dans le but « d'accéder à plus de congruence entre les tâches, les pouvoirs de décision et les responsabilités et de les déplacer vers le [procureur] général, comme c'est le cas dans la plupart des autres cantons » (cf. rapport Ecoplan du 17 novembre 2022, p. 78).

Pour sa part, dans son analyse de la gouvernance et des ressources humaines du Ministère public, le CDM arrive à la conclusion que la structure de gouvernance du Bureau du ministère public n'a pas besoin d'être modifiée en faveur d'une organisation plus hiérarchisée. Il estime en effet que le procureur général dispose, en vertu de la loi, de compétences exclusives en matière de direction de l'activité du ministère public et de politique criminelle (art. 6 LACPP), alors que le Bureau du ministère public n'exerce que des compétences expressément limitées « à la nomination de procureur(s), de substitut(s) et du personnel administratif, ainsi qu'à leur répartition entre les offices » (cf. rapport du CDM du 24 novembre 2022, p. 14).

Cela étant, le Bureau du ministère public exerce également des compétences fondamentales de gouvernance, à savoir :

- nommer et assermenter les procureurs et les substituts (art. 26 LOJ) ;
- nommer et assermenter les procureurs extraordinaires (art. 26a LOJ) ;
- exercer la surveillance sur le personnel administratif (art. 32 al. 2 LOJ) ; et
- organiser le fonctionnement interne du Ministère public, sa surveillance interne, le contrôle préalable des ordonnances, les relations avec les médias et l'archivage, par voie de règlement (art. 38 al. 4, 44 al. 2 et 45 al. 2 LOJ ; art. 1 al. 1 du règlement du 3 janvier 2011 du ministère public du canton du Valais [ci-après : règlement du Ministère public ; RS/VS 173.101]).

Ainsi, le quorum fixé à l'article 6 du règlement du Bureau du ministère public a pour conséquence directe de réduire très fortement le pouvoir de direction du procureur général sur des questions importantes, en particulier s'agissant de l'organisation interne du Ministère public, et va à l'encontre de la hiérarchisation de l'institution voulue par le législateur lors de l'adoption de la LOJ en 2009 (cf. titre de l'art. 23 LOJ et art. 6 LACPP).

Partageant néanmoins l'avis du CDM selon lequel « il est important que les premiers procureurs partagent le pouvoir décisionnel, dans l'engagement du personnel avec lequel ils seront appelés à collaborer », la variante choisie consiste à maintenir la structure actuelle de gouvernance du Bureau du ministère public, tout en transférant la compétence d'édicter le règlement du Ministère public au procureur général (cf. ci-dessous : § 1.4.1.8 et 1.4.1.9), afin de renforcer son pouvoir de direction sur l'institution dont il est garant du bon fonctionnement.

1.2.3 Election du procureur général, du procureur général adjoint et des premiers procureurs

Le postulat n° 2021.06.212 cité plus haut (cf. ci-dessus : § 1.1.4) charge le Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de nommer d'abord les procureurs puis, parmi eux, le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs.

Ce système comporte divers désavantages.

En premier lieu, il met en compétition les procureurs qui exercent déjà une fonction dirigeante et ceux qui ambitionnent leur poste, mais qui demeurent subordonnés aux premiers jusqu'aux prochaines élections. Cette concurrence directe dans la hiérarchie risque d'instaurer un climat de travail délétère au sein des offices et du Bureau de ministère public. En second lieu, il constitue une épée de Damoclès sur la tête des procureurs qui ne désirent pas occuper un poste de dirigeant mais qui encourent le risque d'y être désignés contre leur gré. En conséquence, ces derniers pourraient être incités à ne fournir qu'un effort minimum dans leur activité, de sorte à éviter d'être mis en lumière.

Par ailleurs, en comparaison intercantonale, seul le canton de Fribourg connaît un système de désignation du procureur général par le Grand Conseil parmi les procureurs élus par la même autorité. Dans tous les autres cantons romands ainsi qu'au Ministère public de la Confédération, la fonction de procureur général est soumise à un système d'élection. Les cantons de Neuchâtel et du Jura connaissent un système de désignation mais uniquement s'agissant de la fonction de suppléant, à savoir que le procureur général suppléant est désigné par le Conseil de la magistrature (NE), respectivement l'assemblée des procureurs (JU), parmi les procureurs élus par le Grand Conseil.

Au vu de ses motifs, il se justifie de maintenir le statu quo, à savoir que :

- le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs sont élus par le Grand Conseil et forment ensemble le Bureau du ministère public (art. 39 al. 2 Cst. cant. et 23 al. 4 LOJ) ;
- les autres procureurs sont nommés par le Bureau du ministère public, à l'instar des substituts (art. 26 al. 2 let. a LOJ).

1.2.4 Composition du personnel juridique

Outre le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs, le Ministère public comprend des procureurs et des substituts (art. 26 al. 2 let. a LOJ).

Les substituts sont compétents pour rendre des ordonnances pénales et, sur délégation d'un procureur, pour mener des actes d'instruction et de représentation du Ministère public, y compris dans les affaires relevant de la compétence des tribunaux de district (art. 9 LACPP).

Les procureurs et substituts n'étant pas assistés par des greffiers, ils sont appelés à travailler de manière indépendante sur les affaires qui leur sont confiées, respectivement déléguées. En cas d'arrêts maladie ou de fin des rapports de travail, la reprise des dossiers représente alors un défi : le successeur doit prendre connaissance de l'entier de l'affaire, au risque de prolonger la procédure, voire de poser des problèmes de prescription.

La composition actuelle du personnel confère par ailleurs peu de flexibilité en cas d'augmentation rapide des stocks.

Finalement, le niveau de compétences et de connaissances exigé des magistrats étant très élevé, le recrutement de nouveaux procureurs s'avère difficile dans la mesure où, à l'exception des substituts, il n'y a actuellement pas de postes « juniors » dans ce domaine.

Au vu de ces éléments, il s'avère nécessaire d'introduire dans la législation la possibilité pour le Ministère public d'engager des greffiers et de définir leurs compétences, ainsi que leur traitement salarial.

Deux variantes ont été examinées lors de l'élaboration du projet.

La première variante consiste à attribuer aux greffiers des compétences juridictionnelles en matière de contraventions ainsi que, sur délégation d'un procureur, la possibilité de mener certains actes d'instruction. Aucun des cantons romands dotés de trois degrés de magistrats (procureurs, substituts et greffiers) n'ayant attribué de telles compétences à un greffier, le canton du Valais ferait figure de pionnier en la matière.

La deuxième variante limite, quant à elle, l'intervention des greffiers à un rôle de support juridique – par l'étude juridique des dossiers, la rédaction d'avis de droit, la tenue de procès-verbaux, l'élaboration de projets de décision – en faveur des magistrats du Ministère public, à l'instar de ce qui est connu dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel.

La préférence a été donnée à la première variante, laquelle présente l'avantage de décharger les magistrats, qui pourront concentrer leurs efforts sur la poursuite des crimes et délits, et le secrétariat des Offices régionaux du Valais central et du Haut-Valais, qui pourrait se voir alléger de la prise en charge des délits de masse (cf. rapport Ecoplan du 17 novembre 2021, p. 70) au profit du traitement de tâches administratives.

En définitive, le personnel juridique du Ministère public sera composé du procureur général, du procureur général adjoint, de premiers procureurs, de procureurs, de substituts et de greffiers, disposant chacun des compétences juridictionnelles définies par leur fonction (cf. annexe 2).

1.2.5 Services centraux et secrétariat général

Le Ministère public ne dispose pas de véritables services centraux. C'est actuellement le secrétariat de l'Office central qui apporte son soutien au procureur général, notamment en matière d'administration générale du Ministère public, du personnel, de l'informatique et des finances (art. 36 al. 3 LOJ et 20 al. 3 du règlement du Ministère public). Cette organisation ne permet pas de traiter de manière optimale les domaines précités, le personnel du secrétariat de l'Office central ne bénéficiant généralement pas d'une formation spéciale en la matière.

Compte tenu de l'absence de compétences professionnelles spécifiques et de services centraux propres au Ministère public, la création d'un secrétariat général doté de personnel qualifié doit être entérinée dans la loi, pour soutenir le procureur général dans la conduite de l'institution (cf. annexe 2).

1.2.6 Levée du secret de fonction

L'ancien article 2 du règlement du 6 février 2002 d'application de la loi d'organisation judiciaire (ancien RS/VS 173.104) prévoyait que les magistrats, soumis au secret de fonction, ne pouvaient déposer en justice qu'avec l'autorisation du président du Tribunal cantonal (al. 2), respectivement du procureur général et du Conseil d'Etat (al. 3).

Ledit règlement a été abrogé avec l'introduction des procédures civile et pénale fédérales unifiées et l'entrée en vigueur de la LOJ. Toutefois, la nouvelle législation n'a pas repris la norme précitée et souffre en conséquence d'une lacune proprement dite.

Afin d'y remédier, une nouvelle disposition doit être introduite dans la législation.

1.2.7 Registre des liens d'intérêts et appartenance politique

La motion n° 2020.03.074 exposée précédemment (cf. ci-dessus : § 1.1.3) sollicite une modification de l'article 34a LOJ de manière à préciser que l'appartenance politique des magistrats doit figurer dans les registres de liens d'intérêts.

Conformément à l'article 110 de la loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP ; RS/VS 171.1), le Conseil d'Etat présente ci-après un projet de modification de la disposition en cause. Demeurant cependant convaincu que la motion ne doit pas être réalisée pour les motifs exposés ci-dessous, il propose au Grand Conseil de refuser la modification du titre et de l'alinéa 1 de l'article 34a LOJ.

En premier lieu, la notion d'appartenance politique doit être différenciée de la notion de liens d'intérêts mentionnée à l'article 34a LOJ.

Pour mémoire, cette disposition a été introduire suite à la motion n° 6.0023 « Pour une transparence complète dans l'indication des liens d'intérêts », déposée le 10 juin 2014 par les députés (UDC) Alexandre Cipolla, Jean-Luc Addor et Grégory Logean, avec pour but d'imposer aux magistrats des autorités judiciaires et du Ministère public l'obligation d'annoncer leurs liens d'intérêts.

Sa formulation étant calquée sur celle des articles 12 et 77a LOCRP (cf. message du Conseil d'Etat du 2 novembre 2016 accompagnant le projet de loi modifiant la loi

sur l'organisation de la Justice, p. 3), la notion de liens d'intérêts qui y figure correspond à celle indiquée dans ces deux législations ainsi que dans leur règlement d'application.

Selon l'article 13 alinéa 1 du règlement du 13 septembre 2001 du Grand Conseil (RGC ; RS/VS 171.100), on entend par liens d'intérêts :

- l'activité professionnelle ;
- l'appartenance à des organes de direction ou de surveillance des corporations, entreprises, établissements ou fondations de droit privé ou de droit public ; et
- les fonctions occupées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes.

L'article 6 alinéa 2 du règlement du 15 janvier 1997 sur le Conseil d'Etat (RS/VS 172.011) précise, quant à lui, qu'il s'agit de publier les liens d'intérêts économiques des Conseillers d'Etat, à savoir les activités professionnelles et les fonctions de direction ou de contrôle dans une organisation poursuivant une activité à but commercial (al. 1).

Ainsi, à la lecture de ces deux dispositions, il apparaît que la notion de liens d'intérêts inscrite à l'article 34a LOJ, et définie par les articles 37a du règlement d'organisation des tribunaux valaisans (ROT ; RS/VS 173.100) et 18a du règlement du Ministère public, ne couvre pas l'appartenance politique.

En second lieu, ni la LOCRP, ni les règlements du Grand Conseil et du Conseil d'Etat précités n'imposent aux députés, respectivement aux Conseillers d'Etat, de communiquer leur appartenance politique.

On serait tenté d'objecter qu'à l'inverse d'un magistrat, la couleur politique d'un député ou d'un Conseiller d'Etat est connue du public, notamment grâce aux campagnes d'élection largement médiatisées.

Toutefois, force est de constater que celle des magistrats du Tribunal cantonal et du Bureau ministère public est aussi connue puisqu'elle doit être communiquée au CDM (art. 29 al. 1 LOJ et 47 al. 3 let. a LCDM) qui consigne ensuite l'information dans son rapport à l'attention de la COJU (art. 47 al. 3 let. e LCDM), lequel est librement accessible sur le site officiel du Service parlementaire du canton du Valais.

En troisième lieu, on précise que ni la Confédération, ni les cantons romands n'ont légiféré en la matière. C'est à titre volontaire que le Tribunal fédéral publie sur son site officiel l'affiliation politique de ses magistrats. Il en va de même du pouvoir judiciaire genevois qui publie volontairement, par juridiction, la liste de ses magistrats et leur appartenance politique. A ce sujet, lors de la séance du 15 décembre 2022, le Conseil des Etats a d'ailleurs refusé de donner suite à la pétition n° 20.215 demandant à ce que les juges fédéraux soient soumis à l'obligation stricte de signaler publiquement leurs intérêts, à savoir leur affiliation politique, leurs occupations accessoires ainsi que leurs charges ou activités au service d'une personne morale poursuivant un objectif politique, économique, social ou analogue.

Il est encore rappelé que le Conseil national a également rejeté la motion n° 17.3455 visant à rendre public les liens d'intérêts des juges et des procureurs de la Confédération, au motif que les dispositions légales en vigueur suffisent à réglementer strictement l'exercice d'activités accessoires et à garantir l'indépendance ainsi que l'impartialité des juges fédéraux, ceux-ci n'œuvrant pas en qualité de représentants d'intérêts. Le même raisonnement peut être appliqué

s'agissant de l'appartenance politique des magistrats du canton du Valais, vu les exigences imposées notamment par les articles 29 et 31a LOJ.

Enfin, par surabondance de moyens, l'article 103 alinéa 2 du projet de nouvelle Constitution cantonale, issu de la deuxième lecture bis, indique expressément que « l'élection, respectivement la nomination des membres du pouvoir judiciaire n'est pas liée à des critères politiques ».

1.3 Consultation

Un avant-projet de loi sur la réorganisation du ministère public du canton du Valais a été soumis en consultation technique du 27 janvier 2023 au 10 février 2023, auprès de la COJU, du CDM, du Ministère public, du Tribunal cantonal, de la Police cantonale, de l'Administration cantonale des finances (ACF) et de l'OAVS.

D'une manière générale, les partenaires consultés qui se sont exprimés ont bien accueilli l'avant-projet.

Leurs propositions de modification sont mentionnées ci-après.

1.4 Commentaire des dispositions

1.4.1 Loi sur l'organisation de la Justice (LOJ)

1.4.1.1 Article 23

Cette disposition est entièrement modifiée de manière à clarifier l'organisation du ministère public et, plus particulièrement, les fonctions de procureur général et de procureur général adjoint.

Ainsi, les actuels alinéas 1 et 2 sont réunis sous le seul premier alinéa pour traiter de l'organisation territoriale du ministère public. La circonscription des offices régionaux est précisée, en ce sens qu'il existe un office pour chaque arrondissement judiciaire au sens de l'article 11 LOJ.

Le nouvel alinéa 2 indique expressément que le procureur général dirige le ministère public – sous réserve des compétences dévolues au Bureau du ministère public (art. 26 al. 2, 26a al. 1, 26b al. 2, 32 et 45 al. 2 LOJ) – et veille sur le bon fonctionnement des offices. Avec le nouvel alinéa 3, il précise le rôle du procureur général adjoint, à savoir :

- diriger l'Office central ; et
- suppléer le procureur général dans ses tâches administratives et ses compétences matérielles définies par la loi, en cas d'empêchement de ce dernier pour cause de récusation, de vacances, de maladie, d'accident ou d'autres motifs d'absence.

Dans son retour de consultation, le Ministère public a proposé de modifier les articles 36 et 37 LACPP de sorte que le procureur général soit autorisé à approuver les ordonnances de l'Office central et des offices régionaux, notamment lorsqu'un chef d'office doit se récuser. Il est toutefois préférable que cette tâche soit assumée par leur suppléant.

Jusqu'ici réglée par voie réglementaire (cf. art. 6 al. 3 du règlement du Ministère public), le nouvel alinéa 3^{bis} ancre dans la LOJ le principe de la suppléance des chef d'office. Ainsi, dorénavant, le procureur général adjoint et les premiers procureurs sont contraints par la loi de désigner leur suppléant parmi les procureurs de leur office. Le suppléant est chargé de remplacer dans ses tâches administratives et ses compétences matérielles le procureur général adjoint, respectivement le premier procureur de son office, chaque fois que celui-ci en est empêché.

L'alinéa 4 est reformulé de manière à mettre l'accent sur la composition de ce bureau, et non sur la compétence d'élire ses membres puisque ce point fait déjà l'objet d'une réglementation à l'article 39 alinéa 2 Cst. cant..

Dans son retour de consultation, l'OAVS a suggéré de mentionner à l'alinéa 2 la réserve des compétences du Bureau du ministère public. Bien que celle-ci soit implicite, le Conseil d'Etat a retenu la proposition et a modifié son projet dans ce sens.

Pour sa part, craignant que l'absence de collaboration étroite entre le procureur général et le procureur général adjoint n'entraîne une suppléance occasionnelle peu efficace, le Ministère public a proposé les variantes suivantes :

- confier à un magistrat la fonction de premier procureur de l'Office central et à un autre magistrat celle de procureur général adjoint permanent aux côtés du procureur général ; ou
- préciser que le procureur général adjoint assiste le procureur général, en sus de le suppléer et de diriger l'Office central.

Le Conseil d'Etat n'a pas retenu ces deux variantes, pour les motifs qui suivent. D'une part, avec la création d'un secrétariat général, il revient en premier lieu au secrétaire général et au greffier qui lui est attaché d'épauler le procureur général s'agissant de la gestion et de l'organisation du Ministère public (cf. ci-dessous : § 1.4.1.8, 2.1.1 et 2.3). D'autre part, la gouvernance bicéphale du Ministère public doit être abandonnée au profit d'une vision plus hiérarchisée où le procureur général fait figure de véritable leader (cf. rapport Ecoplan du 17 novembre 2021, p. 78 et rapport du CDM du 24 novembre 2022, p. 14). Dans le projet présenté, la locution « assisté de » a d'ailleurs été volontairement supprimée de l'article 23 alinéa 3 LOJ, par souci de clarification des rôles.

1.4.1.2 Article 26 alinéas 1, 2 et 2^{bis}

Avec la modification de l'article 26 alinéa 2 lettres a et c LOJ, le ministère public dispose dorénavant de la possibilité d'engager des greffiers, dont les compétences sont définies par le nouvel article 9a LACPP (cf. ci-dessous : § 1.4.2.5).

Le système d'unités juristes institué pour les tribunaux (art. 18 LOJ) est transposé à l'identique pour le ministère public (al. 1 et 2^{bis}). La faculté de réduire le nombre de greffiers et d'augmenter proportionnellement le nombre de procureurs et de substituts revient au Bureau du ministère public qui dispose déjà de cette compétence.

Sauf disposition contraire, la législation sur le personnel de l'Etat s'applique par analogie également aux greffiers du Ministère public (art. 31 al. 1 LOJ).

1.4.1.3 Article 28a

La procédure de nomination et d'assermentation des greffiers est régie par le règlement du Ministère public, à l'instar des procureurs, des substituts et du procureur extraordinaire.

1.4.1.4 Article 30 alinéa 1

Tous les membres des autorités judiciaires devant être assermentés, la locution « à assermenter » est supprimée, dans un souci de clarté.

Le Ministère public, dans son retour de consultation, a proposé de remplacer « les membres » par « les magistrats » afin d'exclure expressément le personnel administratif et d'éviter ainsi toute erreur d'interprétation de cette disposition.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette modification n'est pas nécessaire, la formulation existante depuis l'adoption de la LOJ en 2009 n'ayant pas porté à confusion jusqu'à ce jour. De plus, le législateur a déjà fait largement usage de l'expression « membres du », pour désigner les magistrats qui composent les autorités judiciaires et le Ministère public.

1.4.1.5 Article 31a alinéas 1 et 2

L'article 31a LOJ a été introduit conjointement à l'entrée en vigueur de la LCDM. Il est le pendant de l'article 19 alinéa 3 lettre b LCDM et énumère les devoirs que les « juges et les procureurs » doivent respecter pour éviter d'être sanctionnés disciplinairement par cette législation. Nonobstant la terminologie utilisée, il s'applique également aux substituts et aux procureurs extraordinaires. En effet, selon le message du 23 mai 2018 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature (p. 8), lorsque l'on parle de « juges » et de « procureurs », on doit également comprendre les « juges suppléants », les « assesseurs », les « juges extraordinaires », les « substituts » et les « procureurs extraordinaires ».

Dans le cadre des travaux parlementaires portant sur la loi réorganisant la juridiction fiscale et les voies de droit en matière fiscale, il a été décidé d'ajouter « les juges assesseurs » dans la liste des magistrats énumérés à l'article 31a LOJ. Aussi, dans le même souci de précision, « les substituts » figurent désormais à l'alinéa 1.

De l'avis du Ministère public, les greffiers devraient également être ajoutés à la liste énumérée ainsi que dans le titre de la disposition, dès lors qu'ils disposent d'un pouvoir de signature pour certaines décisions. Cependant, conformément à l'article 31 LOJ, les greffiers tant du Tribunal cantonal que du Ministère public sont soumis au secret de fonction du personnel de l'Etat (cf. art. 21 de la loi du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'Etat du Valais [LcPers; RS/VS 172.2]). Aussi, le Conseil d'Etat n'a pas suivi la proposition du Ministère public.

Par ailleurs, il convient de combler une lacune en désignant, à l'article 31a alinéa 2 LOJ, l'autorité compétente pour délier les membres des autorités judiciaires et du ministère public de leur secret de fonction et pour les autoriser à déposer en justice.

En effet, selon l'article 320 chiffre 2 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), la révélation du secret n'est pas punissable si elle est faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure ; la désignation de l'autorité habilitée à

le faire relève du droit qui régit la collectivité publique concernée (BERNARD CORBOZ, Les infractions en droit suisse, Volume II, 2010, n° 28 ad art. 320 CP et les références citées).

Plus particulièrement, la levée du secret de fonction relevant de la surveillance disciplinaire, la compétence d'exercer cette tâche doit revenir au Conseil de la magistrature qui « exerce la surveillance administrative et disciplinaire sur les autorités judiciaires cantonales et les magistrats du ministère public » (art. 65a al. 2 Cst. cant.).

Cette réglementation a l'avantage de concentrer auprès d'une seule autorité la compétence de lever le secret de fonction de tous les magistrats, quelle que soit l'institution dont ils relèvent (autorités judiciaires ou ministère public), leur rôle hiérarchique (substitut ou procureur général) et la raison pour laquelle la levée du secret est requise (procédure disciplinaire, déposition en justice, etc.).

Dès lors, elle doit être préférée à la proposition formulée par la COJU dans son courrier du 27 janvier 2023, laquelle visait à insérer dans la LCDM une disposition prévoyant que le secret de fonction ne peut être opposé au CDM dans l'exercice de la surveillance disciplinaire, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 20 alinéa 3 LCDM s'agissant de la surveillance administrative. Elle est également préférable à la solution préconisée par le CDM, qui consiste à ce que seuls les membres du Bureau du ministère public et les juges cantonaux, ainsi que les juges suppléants et assesseurs du Tribunal cantonal, doivent être déliés par le CDM.

Cette proposition de réglementation a été largement acceptée par les partenaires consultés qui se sont exprimés, à l'exception du CDM et du Ministère public qui, quant à lui, estime que la compétence doit rester entre les mains de son Bureau, voire être transférée entre celles du procureur général.

1.4.1.6 Article 32 alinéa 2

Les greffiers sont soumis à la surveillance du Bureau du ministère public qui est également l'autorité de nomination (cf. ci-dessus : § 1.4.1.2).

1.4.1.7 Article 34a alinéa 2

Avec la création d'un poste de secrétaire général pour le ministère public (cf. ci-dessous : § 1.4.1.8), la tenue du registre des liens d'intérêts – laquelle constitue une tâche administrative – sera confiée à ce dernier (al. 2).

1.4.1.8 Article 36 alinéas 1, 2 et 3

A l'instar du Tribunal cantonal, le ministère public dispose désormais d'un secrétariat général chargé d'apporter un soutien administratif au procureur général (al. 1).

L'organisation et les compétences de ce secrétariat sont à définir dans un règlement (al. 2) arrêté par le procureur général (cf. ci-dessus : § 1.2.2 et ci-dessous : § 1.4.1.9).

Dans sa composition, ce secrétariat général devrait, à tout le moins, comprendre un poste de secrétaire général en chef, un poste de juriste, des postes de collaborateurs spécialisés en matière de ressources humaines, de communication,

de finances et de comptabilité, d'informatique et de logistique, ainsi qu'un poste de collaborateur spécialisé chargé du suivi de projets (p. ex. « HIJP » et « Justitia 4.0 »).

Cette modification concrétise la résolution n° 2021.09.348 (cf. ci-dessus : § 1.1.4).

Dans son retour de consultation, le Ministère public a suggéré de préciser que c'est le procureur général qui dispose d'un secrétariat général et non le Bureau (recte : le Ministère public). Cependant, c'est bien le Ministère public qui dispose d'un secrétariat général dont les missions s'étendent à l'ensemble de l'institution, en appui aux tâches directives dévolues au procureur général. Dès lors, le Conseil d'Etat n'a pas retenu la proposition.

1.4.1.9 Articles 38 alinéa 4, 44 alinéa 2 et 45 alinéa 1^{bis}

Le ministère public étant organisé et dirigé par le procureur général (cf. ci-dessus : § 1.4.1.1 et art. 6 al. 1 LACPP), la compétence d'adopter le règlement du ministère public portant sur son organisation interne, ses relations avec les médias ainsi que l'organisation et la tenue des archives revient au procureur général (art. 38 al. 4, 44 al. 2 et 45 al. 1^{bis} LOJ).

La compétence d'édicter le règlement concernant l'organisation interne du Bureau du ministère public demeure en mains de celui-ci (art. 45 al. 2 LOJ).

L'OAVS a suggéré, dans son retour de consultation, d'examiner la possibilité d'inscrire dans la loi le concours du Bureau du ministère public à la rédaction du ou des règlements portant sur l'organisation interne du ministère public, ses relations avec les médias ainsi que l'organisation et la tenue des archives. Le Conseil d'Etat a estimé qu'une telle précision n'était toutefois pas nécessaire dans la mesure où la fonction de chef du Ministère public confère déjà au procureur général la possibilité de s'adjoindre l'assistance du Bureau du ministère public ainsi que de n'importe quel autre membre ou employé du Ministère public. En outre, une telle précision risquerait de rendre le concours du Bureau du Ministère public contraignant et de créer une confusion dans les attributions respectives du procureur général et du Bureau.

Le CDM estime que la compétence de rédiger les règlements internes devrait appartenir au Bureau du ministère public, et non uniquement au procureur général, notamment pour ne pas le charger administrativement. En outre, il ne partage pas l'avis selon lequel le procureur général serait entravé par le partage de compétence. Cependant, le Conseil d'Etat ne partage pas ces points de vue. D'une part, le procureur général est responsable du bon fonctionnement du Ministère public. De ce fait, il lui revient de l'organiser et de le structurer au travers de règlements. D'autre part, comme mentionné ci-dessus, il peut compter sur le soutien des membres du Bureau du ministère public, mais également de son secrétariat général, pour leur rédaction.

1.4.1.10 Article 41 alinéas 1 et 2

La modification apportée à l'alinéa 1 permet au procureur général adjoint, dorénavant chef d'un office, de proposer le personnel administratif à nommer pour son siège, au même titre que les premiers procureurs.

En outre, la loi permet déjà de transformer un poste de l'organigramme attribué au personnel administratif en un poste de procureur ou de substitut. Cette possibilité est étendue au poste de greffier (al. 2).

Dans son retour de consultation, le Ministère public a proposé de remplacer le terme « siège » par « office ». Cependant, dans la mesure où l'article 41 alinéa 1, deuxième phrase LOJ traite également des instances judiciaires, lesquelles n'ont pas d'office, le Conseil d'Etat n'estime pas judicieux de donner suite à cette proposition.

1.4.1.11 Article 42 alinéas 1, 2 et 3

Le Ministère public a proposé, dans son retour de consultation, de supprimer l'assermentation des huissiers (al. 1 et 2) et la publication de leur nomination au Bulletin officiel (al. 3). Partageant son avis, selon lequel une différence de traitement avec les autres collaborateurs administratifs de la justice ne se justifie pas, le Conseil d'Etat a modifié son projet dans le sens de la proposition.

1.4.2 Loi d'application du code de procédure pénale suisse (LACPP)

1.4.2.1 Article 6 alinéas 1, 2, 3 et 4

Si les compétences du Ministère public sont définies notamment par la LACPP, son organisation, les attributions au sein de son organisation interne et les conditions d'exercice de la fonction de procureur sont déterminées dans la LOJ (art. 1 et 2 LOJ). Aussi, tout élément de cette disposition se rapportant aux fonctions exercées par le procureur général en matière d'organisation du Ministère public est transposé à l'article 23 du projet de modifications de la LOJ (P-LOJ ; cf. ci-dessus : § 1.4.1.1).

La structure de la norme est par ailleurs quelque peu modifiée pour apporter une meilleure compréhension des compétences du procureur général.

Ainsi, les alinéas 1 et 2 exposent les compétences générales de ce dernier, à savoir s'assurer que les offices pratiquent une politique criminelle uniforme et veiller à ce que ces derniers soient à même de mener les procédures qui leur sont confiées dans le respect des principes régissant la procédure pénale (droit à un procès équitable, indépendance, célérité, etc. ; art. 3 ss du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 [CPP ; RS 312.0]).

L'alinéa 4 énumère quant à lui les mesures concrètes que le procureur général peut prendre dans le cadre des missions générales précitées.

L'alinéa 4 lettre a est divisé en deux pour plus de clarté : la nouvelle lettre a traite des instructions aux magistrats alors que la nouvelle lettre a^{bis} traite des directives. Par ailleurs, l'idée que le procureur général « au besoin, dirige et conduit les procédures [confiées aux magistrats] », à savoir qu'il peut donner des instructions au procureur général adjoint, aux premiers procureurs, aux procureurs et aux substituts est retirée de l'actuel alinéa 2 *in fine* pour ne figurer plus qu'à l'alinéa 4 lettre a, en tant qu'il s'agit d'une mesure concrète.

S'agissant de l'alinéa 4 lettre c, il indique désormais clairement que le procureur général peut se saisir d'une affaire relevant de la compétence de n'importe quel office pour la traiter lui-même, par exemple lorsqu'il s'agit d'une affaire complexe, sensible ou fortement médiatisée. De facto, l'alinéa 4 lettre d est également modifié.

Le nouvel alinéa 4 précise par ailleurs que le procureur général peut confier le traitement de dossiers spécifiques et donner des instructions, tant au procureur général adjoint qu'aux premiers procureurs, aux procureurs, aux substituts et aux greffiers (al. 4 let. a à d).

Lorsque le procureur général est empêché, il est implicitement suppléé dans ses compétences par le procureur général adjoint (art. 23 al. 2 P-LOJ ; cf. ci-dessus : § 1.4.1.1).

Dans son retour de consultation, le Ministère public a proposé de conserver l'ancienne version de l'alinéa 4 lettre a. Le fait que le procureur général puisse donner des instructions à un magistrat dans une procédure particulière entraîne selon lui un risque d'atteinte à l'indépendance du magistrat. Le Conseil d'Etat n'a pas suivi cette proposition. En effet, la nouvelle formulation précise que le procureur général peut donner des instructions sur la « conduite » d'une procédure, ce qui exclut la possibilité de « diriger » une procédure, comme le mentionne la version actuelle de l'alinéa 2. En d'autres termes, par « donner des instructions sur la conduite d'une procédure », il faut comprendre que le procureur général peut intervenir auprès d'un magistrat concernant la manière qualitative de traiter le dossier au regard des principes généraux du CPP – en particulier le droit au respect de la dignité et à un procès équitable (art. 3 CPP) ainsi que le principe de célérité (art. 5 CPP) –, mais non donner des prescriptions matérielles quant au contenu des décisions à rendre en cours d'enquête, lors de la clôture de celle-ci ou quant aux conclusions à prendre dans l'acte d'accusation.

1.4.2.2 Article 7 alinéas 1 et 2

L'article 7 ne traite plus seulement des compétences de l'Office central mais également de celles des offices régionaux, comme mentionné dans le titre.

S'agissant de l'alinéa 1, il précise que l'Office central est compétent sur l'ensemble du territoire.

Quant au nouvel alinéa 2, il reprend l'article 8 alinéa 3 LACPP – qui est dès lors supprimé – en précisant que la répartition des affaires entre les différents offices régionaux se fait selon les règles de for du CPP.

1.4.2.3 Article 8 alinéas 1 et 3

Dès lors que le procureur général adjoint devient chef de l'Office central (cf. ci-dessus : § 1.2.1 et 1.4.1.1) et que les compétences des offices régionaux sont définies à l'article 7 alinéa 2 du projet de modification de la LACPP (P-LACPP ; cf. ci-dessus : § 1.4.2.2), l'alinéa 1 de cette disposition ainsi que son titre doivent être adaptés.

Par ailleurs, à l'instar de la précision ajoutée à l'article 6 lettres c et d P-LACPP (cf. ci-dessus : § 1.4.2.1) concernant les compétences du procureur général, il est expressément mentionné à l'article 8 lettres b et c que le procureur général adjoint et les premiers procureurs peuvent se saisir de n'importe quel dossier de leur office pour le traiter eux-mêmes, puis s'en dessaisir au profit d'un autre magistrat.

L'alinéa 3 est supprimé (cf. ci-dessus : § 1.4.2.2).

Lorsque le procureur général adjoint, respectivement un premier procureur est empêché, il est implicitement suppléé dans ses compétences par le procureur de son office désigné à cet effet (cf. art. 23 al. 3^{bis} P-LOJ ; cf. ci-dessus : § 1.4.1.1).

Dans son retour de consultation, le Ministère public a proposé de conserver l'ancienne version de l'alinéa 1 lettre a. Pour les motifs cités à l'article 6 (cf. ci-dessus : § 1.4.2.1), le Conseil d'Etat n'a pas suivi la proposition.

S'agissant de l'OAVS, il a estimé que la réserve des compétences du procureur général ne suffisait pas à garantir que l'attribution d'un dossier à un magistrat par ce dernier, conformément à l'article 6 alinéa 4 lettres c et d, demeure inchangé par le premier procureur. Ne partageant pas ce point de vue, le Conseil d'Etat n'a pas donné suite à la proposition de l'OAVS. En effet, le procureur général adjoint et les premiers procureurs sont hiérarchiquement subordonnés au procureur général. A ce titre, ils doivent respecter les décisions prises par le procureur général et ne peuvent dès lors pas modifier une attribution de dossier décidée par ce dernier sans son accord exprès.

1.4.2.4 Article 9 alinéas 1, 2 et 3

Cette disposition est modifiée afin de permettre à tout procureur, quelle que soit sa fonction hiérarchique, de déléguer des actes d'instruction et de représentation à un substitut, à l'instar de ce qui est prévu pour les greffiers (cf. ci-dessous : § 1.4.2.5).

En outre, suite à la consultation du Ministère public, la formulation de l'alinéa 1 a été généralisée (cf. « toutes les affaires ») afin d'inscrire dans la loi la compétence du substitut en matière d'ordonnance de non-entrée en matière, de classement et de suspension, dans les affaires où la peine prévisible semble ne pas être supérieure à une amende, à une peine pécuniaire de 180 jours-amende ou à une peine privative de liberté de six mois (cf. art. 352 CPP).

Finalement, dans son retour de consultation, l'OAVS a proposé de préciser à l'alinéa 3 que le magistrat doit être tenu informé des actes du substitut, par l'adjonction de « qui lui a confié ces actes ». Cette proposition est suivie par le Conseil d'Etat.

1.4.2.5 Article 9a

Le ministère public disposant désormais de la faculté de se doter de greffiers (cf. ci-dessus : § 1.2.4 et 1.4.1.2), cette nouvelle norme a pour but de définir les compétences matérielles de ces derniers.

Selon l'alinéa 1, le greffier a pour mission principale d'apporter un soutien juridique au procureur général, au procureur général adjoint, aux premiers procureurs et aux procureurs ainsi qu'aux substituts. La liste des tâches énumérées n'est pas exhaustive.

En sus, le greffier dispose d'une compétence juridictionnelle limitée : il peut prononcer des ordonnances pénales infligeant des amendes contraventionnelles d'un montant maximum de 10'000 fr. (art. 106 al. 1 CP) ou des amendes d'ordre d'un montant global maximal de 600 fr. (art. 5 al. 2 de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre [LAO ; RS 314.1]).

A l'instar du substitut, le greffier peut être amené à administrer des preuves, sur délégation du procureur général, du procureur général adjoint, d'un premier procureur ou d'un procureur (al. 3 ; cf. art. 311 al. 1 CPP et art. 9 al. 2 LACPP). Toutefois, la délégation de compétences n'est possible qu'à la condition que la peine encourue par le prévenu ne dépasse pas une peine pécuniaire de 180 jours-amende ou une peine privative de liberté supérieure à six mois (al. 3 ; cf. art. 352 CPP). De plus, contrairement au substitut, le greffier n'est pas habilité à représenter le Ministère public dans les affaires relevant de la compétence du juge de district (cf. art. 9 al. 2 let. I LACPP).

Au surplus, la systématique de cette nouvelle disposition correspond à celle de l'article 9 LACPP traitant des compétences du substitut.

Dans son retour de consultation, le Ministère public a proposé d'étendre la délégation de compétences prévue à l'alinéa 3 aux délits de masse passibles de 180 jours-amende au plus. Le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette proposition pour les motifs suivants. Comme mentionné ci-dessus, le rôle principal du greffier consiste à assister les magistrats du ministère public dans la conduite d'une procédure. La création d'une nouvelle fonction au sein de l'institution a donc essentiellement pour buts de décharger les magistrats de certaines tâches mais non de certaines affaires, et également de faciliter la reprise d'un dossier par un magistrat en cas d'absence prolongée ou de fin des rapports de travail d'un autre magistrat (cf. ci-dessus : § 1.2.4). Etendre la délégation de compétences irait à l'encontre de ces objectifs dans la mesure où, occupés par le traitement des affaires qui sont de leur ressort, les greffiers ne disposeraient plus d'assez de temps pour soutenir les magistrats dans des procédures plus complexes ou urgentes, au risque d'atteindre la prescription.

Le Ministère public a également suggéré de permettre aux greffiers de prononcer en sus des ordonnances de non-entrée en matière, de classement et de suspension, dans les affaires qui sont de leur ressort. Le Conseil d'Etat a suivi cette proposition et modifié la formulation de l'alinéa 2, à l'instar de ce qui a été fait pour les substituts (cf. art. 9 al. 1 P-LOJ ; ci-dessus : § 1.4.2.4).

A l'inverse du Ministère public, le CDM estime qu'il n'est pas opportun d'attribuer des compétences juridictionnelles aux greffiers car cela revient à leur confier un rôle de procureur substitut susceptible de les détourner de leurs tâches de greffier. Le Conseil d'Etat ne partage pas cet avis. Il appartient aux chefs d'office lors de la répartition des dossiers de veiller à ne pas charger les greffiers de tâches juridictionnelles au détriment d'un appui juridique aux procureurs et substituts.

1.4.2.6 Articles 36 alinéa 1 lettre a, 37 alinéa 1 lettre a, 40 alinéa 1 et 45 alinéa 1

Ces dispositions sont modifiées suite au transfert des compétences du procureur général vers le procureur général adjoint s'agissant de la direction de l'Office central et à la création de la fonction de greffier (cf. ci-dessus : § 1.2.1 et 1.2.4).

Dans son retour de consultation, le Ministère public a proposé de modifier les articles 36 et 37 LACPP de manière à permettre au procureur général d'approuver les ordonnances de l'Office central et des offices régionaux, notamment lorsque le chef d'office doit se récuser. A noter que, lorsque le procureur général adjoint, respectivement un premier procureur est empêché, il est implicitement suppléé dans ses compétences par le procureur de son office désigné à cet effet (cf. art. 23 al. 3^{bis} P-LOJ ; cf. ci-dessus : § 1.4.1.1). Il n'est dès lors pas nécessaire de modifier ces dispositions dans le sens proposé.

Le Ministère public a également proposé de modifier l'article 40 alinéa 3 LACPP, afin de préciser que le procureur général peut toujours – et non seulement à titre subsidiaire – interjeter recours dès lors qu'il doit assurer une politique criminelle uniforme.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsqu'un Ministère public est compétent pour l'ensemble du canton, qu'il a qualité pour recourir devant la dernière instance cantonale et qu'il doit veiller à l'application uniforme du droit fédéral dans le canton, un autre Ministère public qui n'est compétent que pour certains domaines juridiques ou une partie du territoire cantonal n'a pas qualité pour recourir en matière pénale. Cela vaut également lorsque seul cet autre Ministère public a participé à la procédure devant la dernière instance cantonale. La jurisprudence veut ainsi éviter que le droit de recours du Ministère public, déjà réparti entre 26 cantons, ne soit encore plus fragmenté au sein des cantons (ATF 142 IV 196 consid. 1.5 avec renvois ; arrêt 1B_396/2017 du 21 mars 2018 consid. 1.2 et les références citées). Actuellement, la pratique du Ministère public du canton du Valais consiste à ce que le procureur général signe les recours déposés auprès du Tribunal fédéral aux côtés du magistrat désigné par l'article 40 alinéa 1 LACPP, dans le but d'éviter l'irrecevabilité (cf. arrêt 6B_135/2022 du 28 septembre 2022 consid. 1). Dès lors, l'article 40 LACPP doit être modifié dans le sens de la jurisprudence précitée.

La nouvelle formulation de l'article 40 LACPP donne dorénavant la compétence de recourir au seul procureur général (al. 1), mais permet une délégation générale de compétences au procureur général adjoint, au premier procureur, respectivement au procureur qui a procédé en première instance, s'agissant d'interjeter recours auprès du Tribunal cantonal (al. 1^{bis}).

1.4.3 Loi sur le Conseil de la magistrature (LCDM)

1.4.3.1 Article 3 alinéa 1 lettre b

La surveillance exercée sur les greffiers est réglementée par l'article 31a al. 1 P-LOJ, au même titre que le personnel administratif du Ministère public (cf. ci-dessus : § 1.4.1.5).

1.4.3.2 Article 5 alinéa 1 lettre a

La modification de cette disposition permet au Bureau du ministre public de choisir parmi ses membres celui qui siègera au sein du CDM.

1.4.3.3 Article 25 alinéa 1

Dans un courrier du 27 janvier 2023, la COJU a demandé de prolonger le délai de prescription d'un an à deux ans. Selon elle, ce délai est trop court lorsqu'un problème est constaté dans un nouveau dossier qui concerne un même magistrat, dès lors que le CDM n'est pas une instance professionnelle qui peut prendre des décisions quotidiennement.

Pour mémoire, l'article 25 LCDM reprend les règles prévues par l'article 37 LcPers en matière de responsabilité disciplinaire du personnel de l'Etat du Valais (cf. Message du Conseil d'Etat du 23 mai 2018 accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature, p. 10).

Ainsi, il institue deux délais de prescription, soit (cf. message du Conseil d'Etat du 22 août 2018 accompagnant le projet de loi modifiant les lois sur le personnel de l'Etat du Valais, p. 10) :

- un délai relatif d'une année dès la connaissance du manquement aux devoirs de fonction pour ouvrir une procédure disciplinaire ;
- un délai absolu de cinq ans dès le jour où le dernier manquement s'est produit pour prononcer une sanction.

De l'avis du Conseil d'Etat, ce délai relatif d'un an est suffisamment long pour permettre d'ouvrir une procédure disciplinaire, même s'agissant d'une autorité qui ne siège pas quotidiennement, dans la mesure où l'engagement d'une procédure débute généralement par le simple envoi d'un courrier d'information au magistrat concerné. Ainsi, la proposition formulée par la COJU n'a pas été retenue.

1.4.4 Loi du 10 septembre 2010 concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public et son annexe 2 (RS/VS 173.12)

1.4.4.1 Article 7 alinéa 6

Un alinéa 6 est ajouté à l'article 7 concernant le traitement annuel des greffiers I et II du Ministère public. Celui-ci correspond au traitement annuel des greffiers I et II des tribunaux de première instance.

La fonction de greffier au Ministère public est également intégrée dans l'échelle des traitements des autorités judiciaires et des représentants du ministère public figurant à l'annexe 2.

1.4.5 Loi du 23 juin 1999 sur la prévoyance professionnelle des magistrats (RS/VS 172.13)

1.4.5.1 Article 1 alinéa 2

Les substituts sont ajoutés à la liste des magistrats énumérés à l'article 1 al. 2.

Dans son retour de consultation, le Ministère public a indiqué que certains de ses membres estimaient que les substituts ne devraient pas avoir le statut de magistrat. Cela étant, force est de constater que tant la LOJ que la LCDM attribuent d'ores et déjà le statut de magistrat aux substituts. En effet, les conditions d'éligibilité, la procédure de nomination et d'assermentation et les conditions de fin de fonction sont les mêmes pour les substituts que pour les autres magistrats de l'ordre judiciaire et du Ministère public (cf. art. 26, 27 et 28a LOJ). Par ailleurs, les substituts sont soumis à la surveillance du Conseil de la magistrature au même titre que les autres magistrats du ministère public (cf. art. 2 al. 1 let. b LCDM ; Message du Conseil d'Etat du 23 mai 2018 accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature, p. 8).

2. Synthèse

La réorganisation du Ministère public proposée a pour objectifs principaux de :

- clarifier les fonctions et les compétences du procureur général, du procureur général adjoint et du Bureau du ministère public ;
- créer un secrétariat général ; et de
- créer la fonction de greffier.

2.1 Fonctions du procureur général, du procureur général adjoint, des premiers procureurs et du Bureau du Ministère public (cf. annexes 1 et 2)

2.1.1 Le Ministère public du canton du Valais est dirigé par le procureur général, lequel est soutenu par le secrétariat général dans l'accomplissement de ses tâches administratives (gestion RH, finance, budget, communication et relations avec les médias, informatique, etc.) ainsi que par un juriste.

En sus de ses activités de gestion du Ministère public, le procureur général a pour missions de :

- présenter chaque année au Grand Conseil un rapport sur l'activité du ministère public ;
- proposer au Grand Conseil le nombre de procureurs et de substituts ;
- édicter le règlement du Ministère public portant notamment sur son organisation interne, sa surveillance interne, le contrôle préalable des ordonnances, ses relations avec les médias et l'archivage ;
- représenter le Ministère public auprès des médias.

2.1.2 Le Bureau du ministère public est l'autorité de nomination des procureurs, des substituts, des greffiers et du personnel administratif. A ce titre, il décide de leur affectation auprès d'un office.

Pour exercer ses compétences de direction, le procureur général peut s'appuyer sur l'avis des membres de ce bureau.

2.1.3 Chaque office régional est dirigé par un premier procureur.

2.1.4 L'Office central est quant à lui dirigé par le procureur général adjoint, lequel est chargé en sus de suppléer le procureur général en cas d'empêchement de ce dernier.

2.2 Compétences matérielles des magistrats et des greffiers

2.2.1 Le procureur général, le procureur général adjoint, les premiers procureurs et les procureurs traitent toutes les affaires pénales qui leur sont attribuées par la législation fédérale et cantonale, sous réserve des matières relevant de la compétence des magistrats de l'Office central.

Dans le cadre de leurs fonctions de magistrat, ils sont chargés de mener l'instruction pénale et d'assurer l'accusation devant les tribunaux.

De par sa fonction, le procureur général doit se saisir des affaires importantes, sensibles ou fortement médiatisées de l'Office central et des offices régionaux. Il en va de même pour le procureur général adjoint et chaque premier procureur s'agissant des affaires de leur office et dont le procureur général n'a pas jugé opportun de se saisir. Le règlement du Ministère public ou des directives en fixeront les contours.

2.2.2 Le substitut est compétent pour rendre des ordonnances pénales, quelles que soient l'infraction commise et la peine envisagée, et pour mener certains actes d'instruction, notamment la représentation du ministère public dans les affaires de la compétence du juge de district, sur délégation du procureur en charge du dossier.

La fonction de substitut a pour vocation de former de futurs candidats à la fonction de procureur.

2.2.3 Le greffier apporte un soutien juridique aux procureurs et aux substituts. Sa compétence est limitée aux ordonnances pénales infligeant des amendes. Il peut également se voir confier la charge de mener certains actes d'instruction sur délégation. Par contre, à l'inverse du substitut, il n'est pas légitimé à représenter le Ministère public devant les tribunaux de première instance.

La fonction a pour buts de former de futurs candidats à la fonction de substitut et de décharger des dossiers de contraventions à la fois les procureurs, pour concentrer leurs efforts sur les crimes et délits, et le secrétariat des Offices régionaux du Haut-Valais et du Valais central à qui le traitement des délits de masse a été délégué.

2.2.4 Les affaires importantes, notamment en matière de criminalité économique, de stupéfiants et de crime organisé, ainsi que les dossiers d'entraides judiciaires et de conflits de fors relèvent de la compétence exclusive de l'Office central.

Les autres affaires sont réparties entre les offices régionaux conformément aux règles sur le for du CPP.

2.3 Secrétariat général

2.3.1 Le secrétariat général a pour missions principales d'assister le procureur général dans l'accomplissement de ses tâches administratives et de faire le lien avec les responsables des services centraux des offices.

2.3.2 Il est composé d'un secrétaire général et de collaborateurs spécialisés dans différents domaines (juriste, RH, communication, finance et comptabilité, informatique, logistique, « HIJP », « Justitia 4.0 », etc.).

2.3.3 Le secrétaire général dirige le secrétariat général. En outre, il peut être amené à participer aux séances du Bureau du ministère public, avec voix consultative, et d'en tenir le procès-verbal.

3. Interventions parlementaires

Les modifications législatives envisagées concrétisent les interventions parlementaires suivantes :

- motion n° 2020.03.074 « Pour une transparence réelle des liens d'intérêts de la justice valaisanne » ;
- postulat n° 2021.06.212 « Procureur général, procureur général adjoint, un rôle à définir » ;
- motion n° 2021.06.227 « Conseil de la magistrature, composition à revoir » ;
- motion n° 2021.06.228 « Ministère public, pour un réel secrétariat général » ;
- motion n° 2022.03.081 « Des greffiers pour le Ministère public » ;
- motion urgente n° 2022.12.538 « Les recommandations du Conseil de la Magistrature doivent être immédiatement mises en œuvre ».

4. Incidences financières et règlementaires

La présente proposition de modifications nécessite un accroissement progressif des ressources du Ministère public, selon estimation, soit en particulier :

- 8 EPT pour l'engagement de deux greffiers par office, ce nombre tient compte également de la charge de travail découlant de la révision du CPP dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2024 selon la planification annoncée par le Conseil fédéral ;
- 1 EPT pour l'engagement d'un secrétaire général ;
- 6 EPT pour l'engagement de collaborateurs spécialisés (juriste, RH, communication, finance et comptabilité, informatique et logistique) rattachés au secrétariat général ;

soit 15 EPT sous déduction des 2,9 EPT déjà accordés par le Grand Conseil au Ministère public, dans le cadre du budget 2023, et sous réserve de réaffectation ou de transformation de postes existants.

Selon la Police cantonale, tenant compte de l'expérience acquise consécutivement à la mise en œuvre du CPP qui a généré un surplus d'activité pour les agents en matière judiciaire de l'ordre de 30 %, on peut s'attendre à ce que le renforcement du Ministère public par 8 greffiers implique une activité supplémentaire pour la Police cantonale représentant 12 EPT, à répartir entre la Police judiciaire et la Gendarmerie. De l'avis du Conseil d'Etat, il est cependant encore trop tôt pour évaluer précisément l'impact de la création de postes de greffier sur la charge de travail de la Police cantonale. C'est pourquoi la demande doit être renvoyée à un traitement ultérieur et intégrée dans le processus budgétaire usuel.

Les incidences financières annuelles peuvent être dès lors chiffrées comme suit :

- 12,1 EPT : 1'452'000 francs, soit une moyenne 120'000 fr. par EPT ;
- surface de travail :
 - a. surface brute : 302,5 m², soit 25 m² par EPT, étant précisé que cette surface peut être réduite en fonction des possibilités de télétravail ;
 - b. coût : 55'962 fr. 50, soit un coût moyen de 185 fr. par m² et par année, étant précisé que le coût dépend également des possibilités de télétravail ;
- charges (chauffage, nettoyage, etc.) : 17'242 fr. 50, soit 57 fr. par m² et par année, étant précisé que les charges peuvent être réduites en fonction des possibilités de télétravail ;
- matériel et installations informatiques : 6'050 francs, soit 500 fr. par EPT et par année, étant précisé que les coûts sont payables par imputations internes ;
- total : 1'531'255.

Dans la perspective d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 pour donner suite à la motion urgente n° 2022.12.538 « Les recommandations du Conseil de la Magistrature doivent être immédiatement mises en œuvre », le Conseil d'Etat entend inscrire au budget 2024 6 EPT de greffiers.

En outre, le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil un rapport accompagné d'un projet de décision portant création de 6 unités juristes (greffiers) auprès du Ministère public (art. 26 al. 1 P-LOJ).

En fonction de l'expérience tirée de la nouvelle organisation mise en place, le solde des EPT estimés précités fera l'objet d'une nouvelle analyse dans le cadre des budgets 2025 et 2026.

Le Conseil d'Etat sera par ailleurs amené à modifier l'article 2 de son règlement du 10 décembre 2007 régissant l'organisation et la gestion de la sécurité et de la protection de la santé au travail pour le personnel de l'Etat (RS/VS 172.212), afin d'y soumettre également les greffiers du Ministère public.

5. Impacts en termes de durabilité (économique, environnementale et sociale)

La présente proposition de modifications n'engendre aucun impact significatif sur la durabilité.

6. Conclusion

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le projet de loi sur la réorganisation du ministère public du canton du Valais et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 22 mars 2023.

Le président du Conseil d'Etat: **Roberto Schmidt**
La chancelière d'Etat: **Monique Albrecht**

- Annexes :**
1. Organigramme publié par le Ministère public, état au 1^{er} novembre 2022
 2. Organigramme du Ministère public découlant du projet de loi sur la réorganisation du ministère public du canton du Valais