



RAPPORT ACCOMPAGNANT

l'avant-projet de loi sur le Conseil de la magistrature (LCDM)

I. Généralités

1.1 Nécessité législative

Le 9 mars 2010, les députés Marylène Volpi Fournier (ADG), Marcelle Monnet-Terrettaz (ADG), Nicolas Voide (PDCB), Alexis Turin (PLR) et cosignataires ont déposé une motion n° 2.074 demandant l'instauration d'un Conseil de la magistrature (CDM) en Valais.

Quatre ans plus tard, le Grand Conseil a accepté l'opportunité de réviser la Constitution cantonale (Cst. cant.) pour y introduire un nouvel article concernant le CDM. A l'issue d'une large consultation des partis politiques et des milieux concernés, il a, lors de deux sessions en 2015 et 2016, adopté à une majorité de 77%, l'article 65bis Cst. cant. instituant un CDM. En votation populaire du 25 septembre 2016, le peuple valaisan a confirmé ce vote.

L'article 65bis Cst. cant. énonce les caractéristiques essentielles du CDM et renvoie, s'agissant de sa composition, de son mode de désignation, de son organisation, ainsi que de ses rapports avec le Parlement et le pouvoir judiciaire, à une loi sur le CDM.

1.2 Travaux préparatoires

Les travaux préparatoires ont été confiés à un groupe de travail réunissant tous les milieux concernés par la question à examiner. Ont ainsi siégé à cinq reprises deux juges, soit un juge cantonal et un juge de district, le procureur général, le bâtonnier et la vice-bâtonnière de l'Ordre des avocats valaisans (OAVS), le chef du service parlementaire, le secrétaire général du Département de la formation et de la sécurité. Ce groupe de travail a été présidé par le chef du service juridique de la sécurité et de la justice (service), assisté d'une avocate légiste et de la documentaliste du service. Les participants ont mené leurs discussions sur la base d'un avant-projet de loi établi par le service, inspiré entre autres :

- des législations sur le Conseil de la magistrature des cantons de Fribourg et du Jura;
- du projet de loi fédérale sur le Conseil de la magistrature (pour plus de détails, cf. D. Marty, *Qui a peur du Conseil de la Magistrature ?*, in Die Schweizer Richterzeitung, 2/2009; FF 2002.1128, 1146);
- de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération instituant une autorité de surveillance sur le Ministère public de la Confédération;
- des lois et règlements en vigueur concernant les tribunaux et le ministère public (loi sur l'organisation de la Justice [LOJ] RS/VS 173.1; règlement d'organisation des tribunaux valaisans [ROT] RS/VS 173.100; règlement du ministère public du canton du Valais [RMP] RS 173.101).

II. Commentaire du projet

Article 1 - Objet de la loi

L'article 1^{er} avant-projet (AP) rappelle les différents points du mandat constitutionnel énoncés à l'article 65bis Cst. cant. dont la teneur est la suivante :

Art. 65bis

¹ *Le Conseil de la magistrature est une autorité indépendante de surveillance de la Justice.*

² *Il exerce la surveillance administrative et disciplinaire sur les autorités judiciaires cantonales et les magistrats du ministère public. Est réservée la compétence exclusive du Grand Conseil de révoquer, pour de justes motifs, les magistrats qu'il a élus.*

³ *Il est soumis à la haute surveillance du Grand Conseil.*

⁴ *Le Grand Conseil élit les membres du Conseil de la magistrature qui ne sont pas désignés par la loi.*

⁵ *Pour le surplus, la loi fixe:*

- 1. la composition, le mode de désignation et l'organisation du Conseil de la magistrature;*
- 2. la voie de recours contre les décisions du Conseil de la magistrature;*
- 3. les rapports du Conseil de la magistrature avec le Grand Conseil, le Tribunal cantonal et le ministère public;*
- 4. la collaboration du Conseil de la magistrature aux élections judiciaires.*

Article 2 - Statut du CDM

L'article 2 alinéa 1 AP apporte deux précisions au mandat constitutionnel, dans le respect des travaux préparatoires :

- a/ Comme l'a souhaité le peuple, pour des considérations financières avant tout, seules les autorités judiciaires cantonales sont surveillées. Il n'appartient donc pas au CDM de surveiller administrativement et disciplinairement les juges de commune et les tribunaux de police.
- b/ Les autorités judiciaires concernées ne sont, de surcroît, que celles instituées par la LOJ, à l'exclusion notamment du tribunal du travail, de la commission de conciliation en matière de baux à loyer et à ferme, des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (art. 5 LOJ), de la commission de recours en matière fiscale, de la commission cantonale de recours en matière agricole et de remaniements parcelaires. A la lecture des travaux préparatoires de l'article 65bis Cst. cant., on constate que la volonté du Constituant a clairement été de s'écarter du modèle fribourgeois instituant une surveillance élargie des autorités et de ne surveiller que la Justice "*ordinaire*". Or, celle-ci ne comprend que les autorités instituées par la LOJ, qui sont soumises à la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (LTAJ).

Indépendamment des questions financières qui ont motivé ce choix, il est vrai, par ailleurs, que la plupart des autorités cantonales exclues de la surveillance du CDM utilisent des professionnels de diverses branches comme assesseurs, professionnels dont on peut se poser la question de l'intérêt d'une surveillance par le CDM.

Si ce n'est pas le CDM qui les surveille, on peut toutefois se demander qui en assure la surveillance. Actuellement, ces autorités ne sont soumises qu'à la haute surveillance du Grand Conseil, avec ses limites. La haute surveillance ne confère en effet aucun pouvoir de décision. Il n'y a par ailleurs pas de surveillance administrative ou disciplinaire prévue. Dans ces conditions, et s'il le juge utile, il appartiendra au Grand Conseil d'aménager une surveillance spéciale sur ces autorités dans les lois spéciales les instituant.

Article 3 - Réserves de la loi

Sont réservés :

- au sens de la lettre a, l'article 45 LOJ, le ROT, le RMP, les articles 6, 8 alinéa 1 la loi d'application du code de procédure pénale suisse (LACPP - RS/VS 312.0);
- au sens de la lettre b, l'article 48 chiffre 3 AP et l'article 32 modifié LOJ qui traite de la surveillance sur les greffiers et le personnel administratif; à relever que si les greffiers fonctionnent comme des juges suppléants, ceux-ci sont évidemment soumis à la présente loi dans leur activité de magistrat judiciaire;
- au sens de la lettre c, les articles 35 et suivants de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF - RS/VS 611.1).

Articles 4 à 7 - Composition du CDM et mode de désignation de ses membres

a/ Suivant l'article 65bis alinéa 4 Cst. cant., et dans un souci d'indépendance politique (art. 65bis al. 1 Cst.) et d'apparence d'indépendance, certains membres du CDM sont élus par le Grand Conseil, d'autres désignés par la loi (art. 4 AP).

L'article 12 AP traitant de la récusation tend à renforcer encore l'indépendance du CDM dans l'exercice de la surveillance disciplinaire.

b/ Les principaux acteurs de "*monde judiciaire*" siègent de plein droit dans le CDM, à savoir le bâtonnier de l'OAVS, le président du Tribunal cantonal, le procureur général et le président de la commission de justice, et surveillent leurs pairs (art. 5 AP). Cette surveillance par les pairs est fréquemment utilisée en Valais, fonctionne bien et est souvent plus sévère que ne le serait un autre modèle de surveillance. On la retrouve en particulier pour la surveillance des avocats, des notaires et des professions médicales.

c/ L'article 6 AP prévoit l'élection par le Grand Conseil d'un avocat, d'un juge de première instance, d'un procureur et de deux représentants de la société civile. Ce système confère certes un caractère politique au CDM. Il est toutefois atténué par le fait que

- trois des cinq membres élus sont proposés au Grand Conseil par l'OAVS, la Conférence des autorités judiciaires de première instance, le Bureau du ministère public, c'est-à-dire par des organes apolitiques (art. 6 al. 1 AP);
- sur le modèle de l'élection des membres de la commission de recours en matière agricole, le Grand Conseil ne peut présenter de contre-propositions à celles qui lui sont soumises. Il a uniquement le droit d'accepter ou de rejeter les propositions qui lui sont faites (art. 6 al. 3 AP). En cas de rejet, par exemple si le membre proposé a fait l'objet d'une sanction pénale incompatible avec la qualité de membre du CDM, l'organe de proposition présentera une nouvelle candidature;
- les membres élus sont renouvelés chaque quatre ans (art. 6 al. 1 AP). Ils sont élus à la session suivant la session constitutive du Grand Conseil, soit en mai, et entrent en fonction en principe le 1^{er} juin.

Au vu des tâches de surveillance administrative et disciplinaire conférées au CDM (art. 19, 23 AP), celui-ci doit compter en son sein des personnes disposant de connaissances spéciales comme en matière de ressources humaines, d'organisation du travail, de médias (art. 6 al. 1 lettre d AP). Dans un souci d'indépendance du CDM, ces personnes ne relèveront pas d'une institution publique étatique. On trouve ce système comptant sur des membres spécialisés en raison des tâches de surveillance par exemple dans la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (art. 23 al. 2 lettre c de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération [LOAP] RS 173.71). Ce système amène un regard pluridisciplinaire à la surveillance et permet d'apporter une réelle plus-value lorsqu'il s'agit - non pas uniquement de pointer du doigt les dysfonctionnements - mais encore de proposer des solutions.

d/ La nomination des membres du Grand Conseil a lieu le premier dimanche de mars, pour chaque renouvellement de législature (art. 86 al. 1 Cst. cant.) La session constitutive du Grand Conseil a lieu le quatrième lundi qui suit son renouvellement intégral (art. 44 al. 1 ch. 1 Cst. cant.).

Le Tribunal cantonal, son président et son vice-président, ainsi que le Bureau du ministère public sont élus par le Grand Conseil à la session suivante, soit à la session de mai (art. 39 al. 2 Cst. cant., modifié dernièrement, et 49 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs [LOCRP], pour une période judiciaire de quatre ans (art. 85 al. 1 Cst. cant.). Dans la pratique, les magistrats judiciaires sont assermentés le lendemain de leur élection et entrent en fonction le 1er juin de l'année du renouvellement du Grand Conseil.

L'élection et l'entrée en fonction des membres du CDM - dont font partie un procureur et un juge de première instance - doivent concorder avec ce calendrier (art. 6 al. 1 et 4 AP).

e/ En cas d'empêchement, les membres de droit et les membres élus sont remplacés par des suppléants de droit (art. 5 al. 2 AP) ou élus (art. 6 al. 2 AP). Par empêchement, on entend la maladie, le service militaire ou la surcharge de travail par exemple.

- f/ Afin de favoriser l'indépendance de la Justice, la Recommandation du Conseil de l'Europe R (94) 12 préconise que l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges soit indépendante du Gouvernement et de l'administration mais également - à titre d'exemple - que les membres de cette autorité soient désignés par le pouvoir judiciaire.

Afin de satisfaire à l'exigence d'apparence d'indépendance, l'avant-projet s'écarte de cette Recommandation et privilégie une désignation de droit et par élection, qui tient compte des différents acteurs du "monde judiciaire".

Articles 8 à 10 – Règlement d'organisation du CDM, présidence, membres et suppléants

- a/ L'article 8 AP s'inspire de la LOCRP (art. 2 al. 1 2^{ème} phrase) et de la LOJ (art. 44, 45), lesquelles prescrivent aux autorités judiciaires et au ministère public de se doter d'un règlement interne d'organisation.
- b/ Les membres du CDM sont assermentés (art. 10 al. 1 AP), comme le sont les membres des autorités judiciaires et du ministère public (art. 30 LOJ). La formule du serment ou de la promesse solennelle est celle prévue à l'article 66 du règlement du Grand Conseil (RGC).
- c/ Les membres du CDM et leurs suppléants sont évidemment tenus au secret de fonction. Lorsqu'il s'agit de lever leur secret de fonction, le CDM fait office d'autorité supérieure au sens de l'article 320 ch. 2 du code pénal (CP).
- d/ Le 17 février 2017, donnant suite à la motion n° 6.0023 "*Pour une transparence complète dans l'indication des liens d'intérêts*", le Grand Conseil a adopté une révision de la LOJ afin de soumettre les magistrats de l'ordre judiciaire et du ministère public à la même exigence de transparence que les députés et les membres du Conseil d'Etat. Les membres du CDM sont également tenus à cette exigence de transparence (art. 10 al. 3 AP).

Article 11 – Rémunération

Dans le cadre de la procédure de consultation, l'administration cantonale des finances (ACF) a estimé les coûts du CDM à fr. 300'000.--, soit le 0.9 % du coût de la Justice valaisanne; s'agissant de l'activité de ses membres, elle a retenu une charge de 10 jours par an.

Pour rémunérer cette activité, l'arrêté sur les indemnités des commissions (AIC) - commissions entendues dans le sens le plus large que lui donne l'article 9 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (ROAC) - constitue la référence ordinaire.

Selon l'article 1^{er} alinéa 2 AIC, "*les magistrats et les fonctionnaires cantonaux désignés pour faire partie d'une commission ne reçoivent pas d'indemnités de présence, sauf décision expresse contraire du Conseil d'Etat*".

Ni dans un quelconque document, ni dans une déclaration en commission parlementaire ou au plenum du Grand Conseil, le Conseil d'Etat ou l'un de ses membres n'a évoqué l'éventualité de déroger à la règle de l'article 1^{er} alinéa 2 AIC. Les juges et les procureurs ne perçoivent ainsi aucune indemnité de fonction (art. 11 al. 2 AP). Ils ont par contre droit aux indemnités de déplacement.

Les autres membres ont droit à des indemnités de déplacement et de fonction. Ces dernières sont établies par référence à la rémunération des juges cantonaux suppléants de la LTAJ (art. 8 al. 1), dont les montants sont plus adaptés aux membres d'un CDM que ceux figurant dans l'AIC de 2008.

A l'image du président du Tribunal cantonal ou du doyen d'un tribunal de première instance, le président perçoit un montant d'honoraires annuel forfaitaire de fr. 5'000.-- (art. 2 al. 2 et art. 4 LTAJ) et ce, peu importe qu'il soit magistrat judiciaire ou non.

Article 12 – Récusation

La récusation de plein droit des représentants du pouvoir judiciaire (si l'exercice de la surveillance disciplinaire concerne un juge) et des représentants du ministère public (si l'exercice de la surveillance concerne un procureur) vise à garantir l'apparence d'indépendance du CDM.

Elle ne concerne cependant que la surveillance disciplinaire. Il peut en effet s'avérer précieux d'avoir le retour de représentants du pouvoir judiciaire si la surveillance administrative concerne un juge, et de représentants du ministère public si celle-ci concerne un procureur.

A relever que lorsque l'on parle de *juge* dans le cadre de la surveillance administrative ou disciplinaire, on doit également comprendre les juges suppléants, les assesseurs et les juges extraordinaires et lorsque l'on parle de *procureur*, les substituts et les procureurs extraordinaires.

Article 14 – Décisions du CDM

- a/ Le système prévu à l'article 14 alinéas 1 et 2 AP évite des dépenses supplémentaires en n'imposant pas aux membres une présence systématique, mais retenant que la majorité des membres présents suffit pour délibérer valablement et prononcer les décisions utiles.
- b/ Selon l'article 28 AP, le CDM est compétent pour prononcer les sanctions disciplinaires ne relevant pas du Grand Conseil. Ainsi, est-il compétent pour prononcer la révocation d'un juge de première instance ou d'un procureur (art. 26 al. 1 AP et 30 al. 1 lettre f LPers), décision soumise à l'article 6 § 1 CEDH selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt Hurter c/ Suisse [n° 53146/99] du 8 juillet 2004).

A teneur de l'article 6 § 1 CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, **publiquement** et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, afin de statuer sur ses droits et ses obligations de caractère civil (...).

Ni le but, ni l'objet de l'article 6 CEDH n'exigent que toutes les décisions administratives susceptibles d'affecter des droits de caractère civil soient l'aboutissement d'une procédure conforme à l'article 6 § 1 CEDH, du moment que la décision rendue peut être portée devant un organe judiciaire indépendant disposant d'un plein pouvoir de cognition et répondant aux prescriptions de cette disposition conventionnelle (arrêt du Tribunal fédéral du 10 juillet 2008, 2C_150/2008, cons. 5.3; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2013, Vol. II, N. 1482).

En particulier, il n'est pas nécessaire que le principe de publicité soit respecté par toutes les instances, le fait qu'il le soit au moins par l'une d'entre elles étant suffisant, pourvu qu'elle ait le pouvoir de se prononcer sur le bien-fondé de l'affaire avec un pouvoir de cognition complet quant aux faits et quant au droit (A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *op. cit.*, N. 1305).

Selon l'avant-projet, l'autorité de recours est une commission statuant de manière épisodique (cf commentaire de l'art. 33 AP). Il ne convient dès lors pas de garantir le respect du principe de publicité en deuxième instance cantonale.

Dans une affaire tessinoise impliquant une avocate sanctionnée d'une amende de fr. 5'000.-- et d'une suspension temporaire de pratique de six mois, le Tribunal fédéral a déclaré (SJ 2017 I 97 cons. 8.2.1) :

"A teneur de l'art. 6 ch. 1 CEDH toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, afin de statuer sur ses droits et ses obligations de caractère civil. Dès l'instant où l'enjeu de la présente cause porte sur l'interdiction temporaire de sa pratique d'avocat, la recourante peut se prévaloir de cette norme (arrêt 2A.191/2003 du 22 janvier 2004 c. 7.2 a contrario).

Le Tribunal fédéral a jugé que l'obligation d'organiser un débat public, au sens de la disposition précitée, suppose que la partie en fasse clairement et irrévocablement la demande. Une simple requête d'administration des preuves, telle par exemple une comparution personnelle, l'interrogatoire des parties ou de témoins ou encore un transport sur place, ne suffit pas pour fonder une telle obligation (arrêt 1C_50/2013 du 20 juin 2013 c. 2.2 et réf.)."

Se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, et comme exception à l'article 6 § 1 CEDH, les séances du CDM ne seront pas publiques, à moins, en procédure disciplinaire, que le magistrat dénoncé le demande de manière expresse et irrévocable (art. 14 al. 4 AP).

Article 15 – Délégation de tâches

Le CDM peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres la préparation des décisions. Le terme de "*décisions*" doit ici s'entendre au sens large. Il peut, par exemple, s'agir de préparer des directives de portée générale ou des propositions à soumettre au Grand Conseil pour améliorer le fonctionnement de la Justice (art. 21 let. c et d AP).

Article 16 – Secrétariat

Dans les cantons de Genève, du Jura et de Neuchâtel, le secrétariat du CDM est rattaché au pouvoir judiciaire.

Du point de vue de l'indépendance ou de l'apparence d'indépendance du CDM, le rattachement de son secrétariat au pouvoir judiciaire ne donne pas satisfaction. Il ne convainc pas les usagers du service public qu'est la Justice.

Le CDM du canton de Fribourg dispose de son propre secrétariat installé dans des locaux indépendants à une adresse différente du pouvoir judiciaire, du pouvoir législatif et de l'administration. Il est composé de 0.75 EPT/juriste et de 0.5 EPT/personnel administratif.

Compte tenu des missions confiées au CDM valaisan, son secrétariat ne saurait être opérationnel à plein temps. De plus, le bilinguisme doit être assuré. Ces deux états de fait ont pour conséquence que les juristes et le personnel administratif sont engagés à temps partiel, dans un ordre de grandeur de 50 % (30% pour le Valais romand et 20% pour le Haut-Valais). Des difficultés de recrutement ne manqueront pas. Les juristes et le personnel administratif occuperaient des locaux loués pour un plein temps.

Vu ce qui précède, il convient de rechercher une autre organisation du secrétariat que la solution fribourgeoise. En droit valaisan, les autorités juridictionnelles détachées du pouvoir judiciaire et de l'administration disposent d'un secrétariat rattaché à l'administration (cf. par exemple la Chambre de surveillance des avocats dont le secrétariat est assuré par le service juridique de la sécurité et la justice; l'autorité de conciliation en matière de droit du travail et tribunal du travail dont le service de protection des travailleurs et des relations du travail assure le secrétariat; la commission cantonale de recours en matière fiscale assistée d'un secrétaire et du personnel de chancellerie nommés par le Conseil d'Etat). Ce "*modèle valaisan*" doit être retenu pour le secrétariat du CDM.

Il est nécessaire de bien distinguer dans la loi :

- a/ le rattachement organisationnel du secrétariat à l'administration, et
- b/ la direction fonctionnelle du secrétariat par le CDM.

En droit comparé (Genève, Vaud, Neuchâtel), cette distinction se rencontre avec le secrétariat de la commission de dangerosité (art. 62d al. 2 CP) avec un rattachement organisationnel à l'office pénitentiaire ou d'exécution des peines et une direction fonctionnelle relevant du président de la commission.

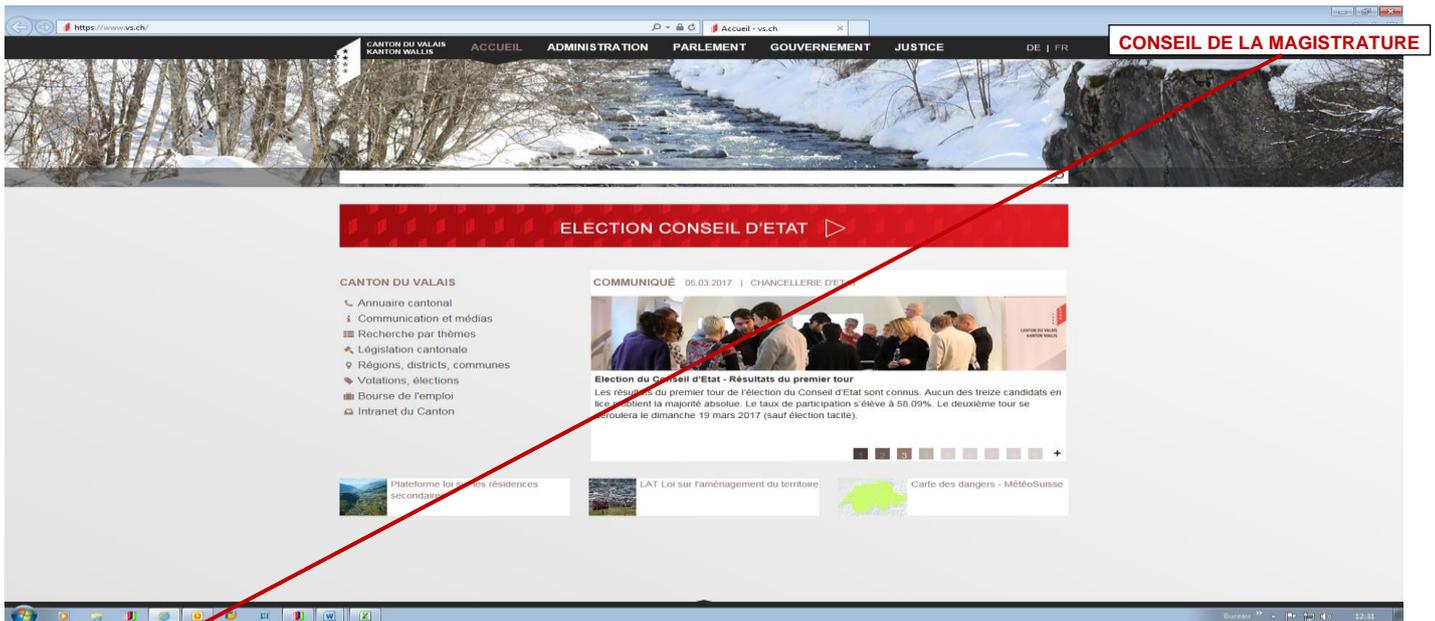
Le personnel de l'administration, détaché aux affaires du CDM, travaille dans les locaux du CDM.

Article 17 – Rapports

Le rapport d'activité du CDM est commenté aux articles 22 et 38 AP.

Article 18 – Information

Le CDM veille à renseigner le public sur ses activités (art. 18 AP). Le règlement définira exactement quels sont les outils à disposition du CDM pour renseigner. Il s'agira par exemple d'un site Internet :



CONSEIL DE LA MAGISTRATURE (CDM)

Le Conseil de la magistrature est une autorité indépendante chargée de la surveillance administrative et disciplinaire du Pouvoir judiciaire (art. 65bis Constitution cantonale).

Il est indépendant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Le Conseil de la magistrature est l'organe de surveillance :

des autorités judiciaires cantonales instituées par la loi sur l'organisation de la Justice;

b/ du ministère public.

(...)

- Bases légales
- Composition
- Organisation
- Surveillance administrative
- Surveillance disciplinaire
- Rapports d'activité
- Communiqués
- ...
- ...



Contact

Secrétariat du
Conseil de la magistrature
Case postale XYZ
1950 Sion

027 323 xy zz
lundi / mercredi / vendredi
Fax 027 323 xy zz

CDM@cdm.vs.ch

Article 19 - Principes de la surveillance administrative

a/ L'alinéa 1 définit de manière positive l'objet de la surveillance administrative. Celle-ci porte sur deux axes :

- 1° Le fonctionnement correct d'un service public (art. 19 al. 1 AP) : sont concernés tous les domaines de la gestion (sur le modèle de l'art. 2 al. 1 du règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral - RS 173.110.132), à l'exception de la gestion financière (art. 19 al. 2 lettre b AP) relevant de la compétence de l'Inspection cantonale des finances. Les domaines de la gestion à surveiller administrativement sont donc la direction de chaque tribunal, de chaque office et le cahier des charges du doyen, du premier procureur; la répartition de la charge de travail et la dotation en ressources humaines de chaque tribunal / office; le concept d'organisation interne arrêté par règlements; les instructions et directives; la gestion du personnel; les outils informatiques et l'archivage.

2° Le respect des obligations imposées aux juges et procureurs (art. 19 al. 3 lettre b AP) :

- la dignité : principe de respectabilité interdisant tout comportement incompatible avec ce que l'on peut attendre d'un membre d'une autorité judiciaire et de la confiance que le public place en elle; comportement lié, soit à l'activité professionnelle, soit à l'activité privée (ex. soustraction fiscale);
- la rigueur : exigence intellectuelle postulant notamment une formation continue (art. 48 ch. 3 AP concernant la modification de l'art. 31bis lettre e LOJ);
- l'assiduité : application, ponctualité, promptitude dans l'exécution;
- la diligence : référence au comportement du juge ou du procureur modèle, par analogie au *bonus pater familias* de l'article 41 du code des obligations (CO);
- l'humanité : bienveillance, éviter un ton ou des propos blessants.

b/ L'article 19 alinéa 2 AP définit de manière négative l'objet de la surveillance administrative. La surveillance administrative ne s'entend pas d'un contrôle de la mise en œuvre du droit matériel dans un dossier judiciaire particulier. Elle n'inclut pas un pouvoir d'instruction, ni de modification des mesures prises dans un cas concret (lettre a). Tel que relevé ci-dessus, elle ne s'entend pas non plus du contrôle financier, tâche réservée à l'Inspection des finances.

c/ Selon l'article 19 alinéa 3 lettre a AP, les principes régissant la surveillance sont en outre :

- 1° le principe d'efficacité : il exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible ou exigence de rationalisation (art. 2 al. 4 LGCAF);
- 2° le principe d'économie : il exige que tout acte administratif soit, d'une part nécessaire et, d'autre part, approprié à la réalisation du but fixé ou exigence de proportionnalité prescrivant un emploi économique et judicieux des fonds (art. 2 al. 3 et 3 al. 1 LGCAF et art. 2 al. 3 du règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral qui a la teneur suivante : "*La surveillance a pour but une exécution conforme à la loi, efficace et économique des tâches incombant aux tribunaux concernés*").

d/ Pour illustrer l'intervention du CDM dans le cadre de la surveillance administrative, on peut imaginer que celui-ci soit saisi de plaintes répétées contre un tribunal pour retard injustifié dans le traitement des dossiers. Il lui appartiendrait alors de s'assurer que l'organe en question ne tarde pas à rendre la Justice. En cas de plainte isolée par contre, le CDM n'aurait pas à entrer en matière, la voie ordinaire du recours en matière pénale ou civile pour déni de justice restant en effet ouverte et obligatoire.

e/ Le contrôle exercé par le Tribunal cantonal, respectivement le doyen des autorités judiciaires de première instance, le procureur général et les premiers procureurs, réservé à l'alinéa 4, découle de la compétence générale d'arrêter, par des règlements et directives, l'organisation interne des tribunaux et des offices du ministère public (cette compétence découlant du principe de la surveillance hiérarchique prévue notamment à l'article 45 ROT concernant le Tribunal cantonal). L'exercice de ce contrôle implique de procéder aux inspections des tribunaux et des offices. Cette réserve complète la réserve des lois prévue à l'article 3 AP.

Par législation spéciale, on doit comprendre, entre autres, les articles 1^{er} lettre b, 12 alinéa 4, 15 alinéa 4, 19 alinéa 1, 44 et 45 LOJ, les articles 6 et 8 LACPP, le ROT et le RMP. La rédaction de directives est prévue aux articles 25 alinéa 2 LOJ, 22, 24 alinéa 1 lettre e, 46 ROT, 1^{er} alinéa 3, 4 alinéa 1, 8 alinéa 1, 9, 10 alinéa 2, 11, 12 alinéa 2, 13 alinéa 1, 14, 24 alinéa 5, 25 alinéa 5 RMP.

Article 20 - Exercice de la surveillance administrative

- a/ Le CDM exerce la surveillance administrative d'office, notamment sur la base des informations qu'il obtient dans les rapports des autorités judiciaires et du ministère public, des renseignements qu'il leur demande ou qu'ils décident de lui communiquer spontanément, ainsi que par l'intermédiaire des dénonciations de particuliers (art. 20 al. 1 AP).
- b/ Le résultat de l'examen des rapports du pouvoir judiciaire et du ministère public sera consigné dans le rapport d'activité du CDM adressé au Grand Conseil (art. 22 AP).

Article 21 - Moyens d'intervention

Parmi ses moyens d'intervention, le CDM pourra notamment ordonner une enquête pour élucider des faits, tels que ceux qui sont survenus antérieurement dans un tribunal de première instance, où un mauvais climat de travail et des remarques dénigrantes de la part de certains juges avaient cours. Le CDM pourrait également recommander le recours à une médiation ou intervenir suite à une affaire comme celle vécue en 2015 par une mère d'une victime d'infanticide résidant dans le canton de Vaud. En raison du for de l'infraction, le procès du père - auteur de l'infraction - a eu lieu en langue allemande auprès d'un tribunal du Haut-Valais, alors que les deux parents parlent français. De l'avis de certains, le procès aurait pu être déplacé dans le Valais romand.

La surveillance administrative ne nécessite pas obligatoirement une inspection annuelle des tribunaux et des offices. Une inspection peut cependant s'avérer nécessaire (art. 21 lettre b AP) si, par exemple, à la lecture d'un rapport d'activité ou suite au dépôt de plusieurs plaintes, il semble qu'un tribunal ou un office dysfonctionne.

Les lettres c et d démontrent que le CDM n'a pas uniquement pour tâche de mettre en lumière d'éventuels problèmes au sein de la Justice, mais surtout d'apporter des solutions, des corrections, notamment au moyen de directives de portée générale à l'adresse des autorités judiciaires ou du ministère public, ou encore de propositions d'amélioration au Grand Conseil.

Article 22 - Rapport du CDM sur la surveillance administrative

Cette disposition a été édictée sur le modèle de l'article 61 Cst. cant. concernant le rapport d'activité du Tribunal cantonal et l'article 25 alinéa 1 LOJ concernant le rapport d'activité du ministère public.

Dans un souci de transparence, le rapport d'activité mentionne également les prises de position des personnes concernées par une enquête, si elles le souhaitent.

Au chapitre de la surveillance administrative, le rapport du CDM portera sur deux points principaux :

a/ D'une part, il traitera notamment :

- de l'activité propre du CDM portant sur le contrôle du fonctionnement des tribunaux et des offices du ministère public, ainsi que sur le respect des obligations imposées aux magistrats judiciaires (art. 19 al. 1 et 3 lettre b AP);
- du respect des principes d'efficacité et d'économicité (art. 19 al. 3 lettre a AP);
- des dénonciations dont il a été saisi (art. 20 al. 2 lettre b AP);
- de la collaboration du pouvoir judiciaire et du ministère public dans l'exercice de la surveillance (art. 20 al. 3 AP);
- des moyens mis en œuvre (art. 21 AP);
- du suivi de ses recommandations (art. 21 lettres c, d AP).

b/ D'autre part, le rapport du CDM prendra position sur les rapports d'activité du pouvoir judiciaire et du ministère public, rapports qui seront joints en annexe à l'attention du Grand Conseil via la commission de justice (art. 20 al. 2 lettre a, 38 al. 1 et 3, 44 AP).

Article 23 - Principes de la surveillance disciplinaire

Le principe de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs (à l'exception des magistrats judiciaires élus par le Grand Conseil) est connu du droit valaisan. On le retrouve à l'article 32 LOJ modifié (art. 48 ch. 3 AP).

Le droit disciplinaire ne vise pas au premier plan à punir le destinataire mais a pour objectif primordial de maintenir l'ordre dans la profession, d'en assurer le fonctionnement correct, d'en sauvegarder le bon renom et la confiance des citoyens envers elle, ainsi que de protéger le public contre ceux de ses représentants qui pourraient manquer des qualités nécessaires.

Les devoirs que les magistrats judiciaires sont tenus de respecter, pour éviter d'être sanctionnés disciplinairement, sont énoncés dans un article 31bis nouveau LOJ (art. 48 ch. 3 AP).

Article 24 – Procédure

Le droit disciplinaire étant rattaché au droit administratif, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) s'applique d'une manière générale. A relever que l'article 24 alinéa 2 AP prévoit spécifiquement que l'enquête est conduite par le président du CDM ou un membre, et non par un greffier juriste. La personne concernée est par ailleurs entendue oralement.

Article 25 – Prescription

Les règles de l'article 37 de la loi sur le personnel de l'Etat du Valais (LPers) en matière de prescription s'appliquent. Celui-ci indique :

Art. 37 Prescription

¹ *La responsabilité disciplinaire de l'employé est prescrite si aucune procédure disciplinaire n'est ouverte dans le délai d'une année après la découverte du manquement aux devoirs de service, et dans tous les cas cinq ans après le dernier manquement aux dits devoirs.*

² *La prescription est suspendue pendant la durée des procédures de recours concernant la procédure disciplinaire.*

Article 26 – Sanctions disciplinaires

a/ Afin qu'un juge ou un procureur ne soit pas puni, pour la même infraction, plus ou moins sévèrement qu'un greffier ou une secrétaire d'un tribunal, il est décidé de reprendre le catalogue des sanctions disciplinaires de la LPers (art. 26 al. 1 AP).

b/ L'article 26 alinéa 2 AP codifie une réflexion de Me Nicolas Pellaton, avocat genevois et auteur d'une thèse sur le droit des magistrats du siège, parue dans la revue *Plaidoyer* 1/2017 au sujet d'une décision prise par le Conseil supérieur de la magistrature genevois (CSM) en 2016. Dans sa décision, cette autorité avait reconnu au procureur général genevois - qui avait flirté publiquement avec une jeune procureure sur laquelle il avait autorité - un manquement à la dignité du magistrat. Elle avait pourtant renoncé à toute sanction. Le CSM avait estimé qu'un avertissement était approprié mais, qu'en raison du fort retentissement médiatique de cette affaire, il n'y avait pas lieu de sanctionner le procureur en question. Selon Me Pellaton, le CSM avait pris une décision valable. De son point de vue, il était toutefois souhaitable d'inscrire formellement la possibilité de renoncer à toute sanction, ainsi que les motifs d'exemption, dans la loi d'organisation judiciaire genevoise, loi réglementant le CSM.

Articles 27 et 28 – Compétence

Selon l'article 65bis alinéa 2 2^{ème} phrase Cst. cant., le Grand Conseil a la compétence exclusive de révoquer, pour de justes motifs, les magistrats qu'il a élus. A contrario, le CDM prononce la révocation d'un magistrat judiciaire nommé par le Tribunal cantonal ou le Bureau du ministère public, les autres sanctions disciplinaires et la renonciation à toute sanction (art. 28 AP).

L'article 27 AP détaille la procédure à appliquer lorsque, à l'issue de son enquête, le CDM estime qu'un magistrat judiciaire, élu par le Grand Conseil, devrait être révoqué.

Article 29 – Suspension provisoire

En cas de violation particulièrement grave, le CDM doit avoir la possibilité de prendre une mesure immédiate à l'encontre du magistrat judiciaire concerné, en l'empêchant provisoirement de continuer son activité. On trouve une solution analogue à l'article 66 de la loi sur le notariat :

Art. 66 Mesure provisoire

Le département peut, exceptionnellement, retirer provisoirement l'autorisation d'exercer d'un notaire qui se trouve dans une situation manifestement incompatible avec la charge officielle dont il est revêtu, notamment en raison:

a) d'une procédure d'interdiction;

b) d'une poursuite pénale pour des faits graves (art. 17 lettre b), sur proposition du Ministère public;

c) d'une demande de sursis concordataire, jusqu'à droit connu.

Article 30 – Rapport du CDM sur la surveillance disciplinaire

Le rapport sur la surveillance disciplinaire du CDM constitue une partie du rapport d'activité qu'il adresse au Grand Conseil sur la base de l'article 38 AP.

Articles 32 à 36 – Voies de recours

- a/ En examinant la situation en droit comparé, on constate que les décisions des 5 CDM suisses actuellement en place (dans les cantons du Tessin, de Genève, de Neuchâtel, de Fribourg et du Jura) sont toutes susceptibles de recours au niveau cantonal et, en tout état de cause, auprès du Tribunal fédéral.

Les autorités de recours mises en place dans les cantons concernés ont des formes très variées. Le canton du Tessin prévoit un recours auprès d'une commission de recours, composée d'un président, de deux membres et de deux suppléants élus par le Grand Conseil (art. 85a LOJ/TI).

A Genève, il appartient à la Cour d'appel du pouvoir judiciaire de trancher les recours contre les décisions du conseil (art. 138 LOJ/GE). Cette Cour, dotée de 3 juges, fait partie du pouvoir judiciaire.

Dans le canton de Neuchâtel, les décisions du CDM peuvent faire l'objet d'un recours en dernière instance cantonale auprès du Tribunal de recours, composé pour l'occasion des trois membres de la magistrature de l'ordre judiciaire les plus anciens en fonction (art. 73 de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires - LMSA). Dans le canton du Jura, la Cour administrative du Tribunal cantonal statue sur les recours contre les décisions du CDM (art. 24 al. 2 LOJ/JU). Elle comprend 5 juges. A Fribourg, enfin, les décisions du CDM peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, même si la loi ne l'indique pas clairement (ATF 1B_716/2012).

- b/ Dans son rapport du 14 novembre 2014 à la Cheffe du Département vaudois des institutions et de la sécurité, M. Dick Marty indique, s'agissant de la problématique de la haute surveillance des autorités judiciaires dans le canton de Vaud et la question de l'institution d'un Conseil de la magistrature :

"(...) Contre les décisions du CSM (Conseil supérieur de la magistrature), notamment en matière disciplinaire, il faudra prévoir une instance de recours. Ce rôle ne peut bien entendu pas être assumé par le Tribunal cantonal ou une partie de celui-ci, car il est lui-même soumis à la surveillance et au pouvoir disciplinaire du CSM. Il faut donc prévoir une autorité indépendante de recours, élue par le Grand conseil (...)" (p. 24 et 25).

- c/ Comme les autres cantons qui ont institué un CDM, le canton du Valais doit prévoir une autorité de recours contre les décisions prises par celui-ci (décisions de procédure de l'enquêteur et décisions du CDM), notamment en matière disciplinaire. Il en va de même s'agissant des décisions de révocation disciplinaire prises par le Grand Conseil. Cette exigence tient notamment au fait qu'un recours au Tribunal fédéral est ouvert. Or, celui-ci doit être dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale, par une autorité judiciaire supérieure avec pleins pouvoirs de cognition (art. 86 de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF]) (art. 32 AP). Cette autorité ne devrait vraisemblablement être saisie que d'un ou de deux recours par année.

Comme mentionné ci-devant, la solution consistant à instituer une instance de recours composée de membres qui sont eux-mêmes surveillés par le CDM n'est pas idéale et ne respecte pas le principe d'indépendance, ni l'apparence d'indépendance. Les modèles neuchâtelois, jurassien et fribourgeois, qui comprennent des magistrats en fonction dans leur autorité de recours, doivent donc être écartés. Il en va de même de la Cour des conflits de compétences, instituée en Valais par la loi du 25 mai 1877, modifiée les 6 octobre 1976 et 16 mai 1991, dont le président du Tribunal cantonal est membre. Evidemment, le recours au Tribunal cantonal doit également être écarté.

- d/ Au vu de ce qui précède, le projet prévoit, sur le modèle tessinois, une commission de recours comprenant trois membres et deux suppléants (en cas de récusation), élus et assermentés par le Grand Conseil (art. 33 al. 1 AP), bénéficiant de connaissances juridiques approfondies (art. 33 al. 3 AP). Dans un souci d'indépendance, il ne peut s'agir de juges ou de procureurs en fonction dans le canton. A relever qu'aucune obligation de domicile en Valais n'est imposée aux membres de la Commission.

Respectant les critères ci-devant, on pourrait imaginer une commission de recours composée :

- d'un professeur d'une université de droit, dont les origines seraient valaisannes;
- d'un juge à la retraite, qui aurait travaillé plusieurs années au sein des autorités valaisannes;
- d'un juge hors canton.

e/ Les membres de la commission de recours sont rémunérés comme les membres du CDM (art. 35 AP avec renvoi à l'art. 11 AP et note y relative ad art. 11 AP). Il en va de même du greffier que peut désigner le président pour le traitement d'une cause déterminée (art. 34 AP).

f/ La procédure du recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal, prévue aux articles 78 et suivants LPJA, s'applique aux procédures relevant de la commission de recours.

Articles 37 – Budget et compte

L'article 65bis Cst. cant. prévoit que le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le CDM. L'article 37 reprend par analogie les principes appliqués en matière de haute surveillance du Grand Conseil sur le Tribunal cantonal et le ministère public concernant l'examen du budget et du compte (pour le budget : art. 67 al. 2 et 127 al. 1 et 2 LOCRP; pour le compte : art. 39 al. 2 LOJ et 45 RGC).

Article 38 – Rapports

a/ L'article 27 alinéa 1 LGCAF a la teneur suivante :

Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil pour la session de juin de l'année suivante le compte de l'année précédente et le message qui l'accompagne, ainsi que le rapport de gestion.

Dans le cadre de la clôture du compte annuel de l'Etat, l'ACF édicte des instructions à l'attention de la Présidence du Tribunal cantonal, du ministère public, des chefs de service et des directeurs d'établissement. En préambule de ces instructions, l'ACF rappelle expressément la teneur de l'article 27 alinéa 1 LGCAF et précise que, selon l'article 123 RGC, le délai de remise des rapports du Conseil d'Etat est de dix semaines avant l'ouverture de la session. La remise des dossiers de clôture du compte doit intervenir pour la mi-janvier.

Selon l'article 28 alinéa 2 lettre g LGCAF, les services gérés par mandats de prestations doivent établir les rapports de controlling (rapports d'activité) pour la mi-février. De plus, chaque service apporte sa contribution à la rédaction du rapport annuel du Conseil d'Etat. Le délai imparti aux services par la chancellerie d'Etat pour la transmission de leurs sujets est fixé à la fin janvier.

Le compte de l'Etat (y compris les autorités judiciaires et le ministère public) et son rapport d'activité est débattu par le Grand Conseil à la session de juin (art. 27 al. 1 LGCAF). Dans la pratique, en 2016, le Grand Conseil a notamment examiné, durant la même session de juin, les rapports d'activité de la banque cantonale du Valais, des tribunaux, du ministère public, de la commission cantonale de protection des données et la transparence, de la commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital Riviera-Chablais, Vaud-Valais, de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande, de la commission interparlementaire de contrôle HES-SO, de l'Inspection des finances.

Compte tenu de ces éléments, le rapport d'activité du CDM doit être traité par le Grand Conseil simultanément au rapport d'activité du Conseil d'Etat, soit à la session de juin.

De manière à respecter le délai "*ordinaire*" de la session de juin :

- le pouvoir judiciaire et le ministère public doivent remettre au CDM leurs rapports d'activité pour la fin février au plus tard;
- le CDM doit transmettre, pour la fin mars, son rapport d'activité au Grand Conseil avec, en annexe, les rapports d'activité du pouvoir judiciaire et du ministère public.

b/ Sur le modèle de la loi fribourgeoise sur le Grand Conseil (art. 198a al. 2), le CDM adresse un rapport au Grand Conseil à chaque fois que cela lui apparaît nécessaire ou s'il le demande.

c/ La commission de justice se trouve déchargée de l'examen des rapports des autorités judiciaires et du ministère public dans le cadre de la surveillance administrative (art. 20 al. 2 lettre a AP). Par contre, il lui appartient, dans le cadre de la haute surveillance, d'examiner les rapports du CDM adressés au Grand Conseil.

Le président du CDM présentera son rapport à la commission de justice et, par analogie avec l'article 128 LOCRP, répondra aux questions qu'elle souhaitera lui poser, comme le font le président du Tribunal cantonal ou le procureur général lorsqu'il s'agit de l'examen d'objets ou de questions qui ont trait aux affaires ou aux autorités judiciaires. Si nécessaire, le président du Tribunal cantonal ou le procureur général pourraient exceptionnellement être convoqués.

Article 40 – Haute surveillance sur le CDM

Les dispositions qui s'appliquent à la haute surveillance sur le Tribunal cantonal et le ministère public s'appliquent par analogie au CDM (art. 131 et 136 LOCRP et 43 RGC).

Article 44 – Rapports d'activité

La législation (art. 61 Cst. cant. et 25 al. 1 1^{ère} phrase LOJ) prescrit au Tribunal cantonal et au procureur général d'adresser au Grand Conseil un rapport annuel sur l'activité des tribunaux et du ministère public.

Ces rapports sont simultanément soumis à l'examen du CDM pour qu'il puisse utilement exercer sa surveillance administrative (art. 20 al. 2 lettre a AP). Le Tribunal cantonal et le procureur général doivent donc également transmettre leurs rapports d'activité au CDM (art. 44 AP).

Lors des travaux préparatoires, la question s'est posée de savoir si le Tribunal cantonal et le procureur général devaient procéder à deux envois de leurs rapports d'activité, simultanément dans le temps, au Grand Conseil et au CDM ou si, au contraire, ils devaient procéder à un envoi unique au CDM, à charge pour celui-ci de les faire suivre au Grand Conseil avec son propre rapport d'activité.

Selon le droit en vigueur (art. 61 Cst. cant., 127 al. 1 LOCRP et 25 al. 1 1^{ère} phrase LOJ), les rapports d'activité des autorités judiciaires et du ministère public sont toujours envoyés au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil d'Etat.

La conformité à la Cst. cant. de l'avant-projet exclut par conséquent que le rapport du Tribunal cantonal sur l'activité des tribunaux soit adressé au CDM, à charge pour ce dernier de le faire suivre au Grand Conseil. L'unité de pratique exclut une solution différente pour le rapport du procureur général sur l'activité du ministère public. Dans ces conditions, ces rapports seront adressés simultanément au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat (art. 44 al. 2 AP), et au CDM (art. 44 al. 1 AP).

Article 46 et 47 – Collaboration du CDM aux élections judiciaires

a/ L'article 65bis alinéa 5 chiffre 4 Cst. cant. indique :

"Pour le surplus, la loi fixe la collaboration du Conseil de la magistrature aux élections judiciaires".

Pour mieux comprendre le sens de cet alinéa, il y a lieu d'expliquer comment ce texte a été adopté et donc d'en refaire l'historique.

La motion n° 2.074, à l'origine du CDM valaisan, demandait notamment qu'une de ses tâches soit de préavisier les élections judiciaires. Concrétisant cette demande, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil, en 2015, le projet d'article 65bis alinéa 2 Cst. cant. suivant :

"Il (le CDM) préavisie, à l'intention du Grand Conseil, les candidatures aux postes de juge cantonal, de procureur général, de procureur général adjoint et de premier procureur".

A relever que les autres magistrats sont nommés par le Bureau du ministère public ou le Tribunal cantonal.

Cet alinéa a été examiné et accepté tel quel en première lecture. Le 15 janvier suivant, une commission de 2^{ème} lecture a procédé à son réexamen. Selon le rapport de la commission (p. 6), cet alinéa a été biffé pour les motifs suivants :

"Un député précise que le préavis des candidatures est une prérogative essentielle de la Commission de justice, n'entrant pas dans les attributions de la surveillance administrative du Conseil de la magistrature telles qu'envisagées par le nouvel article 65bis de la Constitution cantonale.

Le Chef de Département précise que l'idée est que le Conseil de la magistrature procède à un premier triage des dossiers, en fonction des aptitudes des candidats, cette présélection n'empiétant aucunement sur le travail de la Commission de justice. Le Chef de service mentionne que, sur le principe, il n'est pas obligatoire que le Conseil de la magistrature dispose de cette compétence de préavis, seuls deux cantons la connaissant.

Après discussions, la commission de 2^{ème} lecture est d'avis unanime que le préavis concernant les candidatures aux postes au sein des autorités judiciaires doit rester à la Commission de justice et que la loi d'application de l'article 65bis nouveau de la Constitution cantonale devra fixer la collaboration du Conseil de la magistrature aux élections judiciaires ; un nouveau chiffre allant dans ce sens est rajouté à l'alinéa 5 de l'article 65bis de la Constitution cantonale (voir Article 65bis alinéa 5 chiffre 4).

La Commission de 2^{ème} lecture accepte à l'unanimité de supprimer l'alinéa 2".

En lieu et place de l'alinéa 2, un alinéa 5 chiffre 4 nouveau a été introduit. Il correspond au texte actuel de l'article 65bis Cst. cant. En effet, lors de la session parlementaire qui a suivi, en mars 2016, le Grand Conseil a accepté l'alinéa 5 chiffre 4 proposé par la Commission de 2^{ème} lecture, sans modification.

Lors des débats, plusieurs députés ont rappelé leur opposition à ce que le CDM préavisie les candidatures aux postes de juge cantonal, de procureur général et de ses adjoints. Ils ont manifesté leur souhait que la commission de justice garde ses compétences de nomination, tout en s'appuyant sur une collaboration administrative du CDM pour le traitement des dossiers de candidature.

b/ L'article 39 alinéa 2 Cst. cant. prévoit que le Grand Conseil élit le Tribunal cantonal, son président et son vice-président, ainsi que le ministère public. L'article 65bis alinéa 5 chiffre 4 Cst. cant. prévoit par ailleurs que la loi doit fixer la collaboration du CDM aux élections judiciaires. Le législateur est lié par ces dispositions, qu'il peut néanmoins interpréter.

Lors de la campagne référendaire, les citoyennes et citoyens ont compris que l'institution du CDM tendait à dépolitiser la Justice. En effet, un CDM indépendant des pouvoirs législatif et exécutif ne peut que proposer des candidats sans pression politique aucune. Réduire l'activité du CDM en matière d'élection judiciaire à un simple rôle d'un service des ressources humaines examinant la légalité des candidatures et adressant au Grand Conseil une grille d'analyse irait à l'encontre des attentes des citoyennes et citoyens. Il s'impose donc d'interpréter extensivement la notion de collaboration.

Après mûre réflexion, la commission extraparlamentaire propose que les juges cantonaux et les procureurs membres du Bureau du ministère public soient élus par le Grand Conseil *sur proposition du CDM* (art. 46 AP). Prévoir que l'élection soit réalisée sur proposition de la commission de justice, soit un organe politique, s'opposerait au principe d'indépendance et de l'apparence d'indépendance de la Justice, principes sous-jacents à tout le projet de la commission.

Au terme de la procédure arrêtée à l'article 47 AP, le CDM soumet sa proposition au Grand Conseil. S'applique pour le surplus, l'article 67 alinéa 1 LOCRP traitant de l'introduction des objets à traiter par le Grand Conseil :

Art. 67 Introduction des objets à traiter

¹ *Les objets à traiter par le Grand Conseil sont introduits par:*

- a) une proposition d'un ou plusieurs députés;*
- b) un projet, une proposition ou un rapport d'une commission parlementaire;*
- c) un projet, une proposition ou un rapport du Conseil d'Etat.*

Le bureau du Grand Conseil mandatera la commission de justice de faire rapport sur les élections judiciaires. Son rapport portera sur le contrôle de la procédure appliquée, sa validation ou sa critique. La commission de justice joindra à son rapport la proposition du CDM.

Modification du droit en vigueur

- a/ Une lacune de la loi sur les incompatibilités, ne tenant pas compte des représentants du ministère public, doit être corrigée.
- b/ Certains articles de la LOCRP, au chapitre de la haute surveillance, doivent être adaptés pour tenir compte du CDM. Ils n'avaient par ailleurs pas été modifiés depuis le changement de statut du ministère public et doivent également être modifiés en ce sens.
- c/ Au vu des compétences transférées en matière de surveillance au CDM (art. 13 al. 3, 24, 32), la LOJ doit également être révisée.

A l'article 24 LOJ, seul l'actuel alinéa 6, qui confirme la haute surveillance du Grand Conseil (art. 40 al. 2 Cst. cant. et 2 al. 2 LOCRP), doit être maintenu. Il n'y a plus de lien entre le ministère public et le Conseil d'Etat, en dehors du budget. Les alinéas 2 et 3 de l'article 25 sont donc également vides de sens.

L'article 23 AP prévoit que le juge ou le procureur est passible de sanctions disciplinaires lorsqu'il enfreint ses devoirs de fonction, intentionnellement ou par négligence. Ces devoirs sont définis dans un nouvel article 31bis LOJ. La lettre b est à mettre en lien avec l'article 19 alinéa 3 lettre b AP (voir commentaire de cet article, lettre a) qui énonce les obligations imposées au juge, examinées dans le cadre de la surveillance administrative. Comme exemple de mise à jour des connaissances juridique et de perfectionnement, prévus à l'article 31bis let. e LOJ, on peut citer l'obligation pour tout nouveau procureur de suivre un Certificate of Advanced Studies pour la magistrature pénale.

Selon l'article 34 alinéa 2 LOJ, l'autorité d'élection ou de nomination peut en tout temps mettre fin aux fonctions d'un magistrat, soit prononcer sa révocation, pour de justes motifs. A titre de justes motifs, on peut mentionner, par exemple, l'apparition d'une maladie entraînant une incapacité de discernement. La révocation dont il est question ici concerne la révocation *administrative*. En parallèle de cette procédure, les magistrats judiciaires peuvent encore faire l'objet d'une révocation *disciplinaire* par le Grand Conseil ou le CDM (art. 65bis al. 2 2^{ème} phrase Cst. cant. et 28 AP). Il s'agit d'en faire allusion à l'article 34 alinéa 2 LOJ.

L'article 27 AP détaille la procédure à appliquer lorsque, à l'issue de son enquête, le CDM estime qu'un magistrat judiciaire, élu par le Grand Conseil, devrait être révoqué.

- d/ Dans la logique de la surveillance administrative exercée par le CDM, l'article 8 alinéa 2 LACPP est abrogé.

III. Considérations finales

L'estimation annuelle¹ des coûts de fonctionnement² est établie comme il suit:

a/	Honoraire forfaitaire annuel du président	fr.	5'000.--
b/	Séances du CDM ³ :		
	- Préparation :		
	♦ 5 membres rémunérés x 15 séances x 3 heures x fr. 80.-- (OAV [2] / COJU [1]/ Société civile [2])	fr.	18'000.--
	♦ 4 magistrats x 15 séances x 3 heures x fr. 80.-- (par imputations internes)	fr.	14'400.--
	- Séances :		
	♦ 5 membres rémunérés x 15 journées x fr. 700.--	fr.	52'500.--
	♦ 4 magistrats x 15 journées x fr. 700.-- (par imputations internes)	fr.	42'000.--
c/	Instruction et préparation des décisions :		
	3 membres rémunérés x 15 jours x fr. 700.--	fr.	31'500.--
d/	Indemnités de déplacement (art. 3 al. 3 arrêté sur les indemnités de commissions (AIC - RS/VS 172.433) :		
	- Séances : 15 x 80 km (moyenne) x 7 membres x fr. 0.70	fr.	5'880.--
	- Instruction : 15 x 80 km (moyenne) x 3 membres x fr. 0.70	fr.	2'520.--
e/	Indemnité de repas (art. 3 al. 1 AIC) :		
	- Séances : 15 x 9 membres x fr. 25.--	fr.	3'375.--
	- Instruction : 15 x 3 membres x fr. 25.--	fr.	1'125.--
f/	Secrétariat :		
	0.5 EPT greffier (cl. 3) + 0.5 EPT personnel administratif (cl. 16)	fr.	100'000.--
g/	Loyer ⁴ : bureau d'une surface de 100 m ² , salle de séance de 20 m ² : 120 m ² x fr. 180.--	fr.	21'600.--
h/	Chauffage et autres frais accessoires ⁵ : 120 m ² x fr. 24.--	fr.	2'880.--
i/	Coûts de nettoyage ⁶ : 120 m ² x fr. 33.--	fr.	3'960.--
	Estimation totale :	fr.	304'740.--⁷

¹ A l'issue d'une période de rodage d'une à deux années, période durant laquelle la nouvelle Institution mise en place pourrait créer un "appel d'air" des mécontents.

² Demeurent réservés les coûts de "mise en route" de l'Institution.

³ A noter que, durant l'exercice 2015, le CDM du canton de Fribourg s'est réuni en séance plénière à 18 reprises, alors même que son cahier des charges est beaucoup plus vaste que celui du CDM valaisan.

⁴ Surfaces et coûts communiquées par le service des bâtiments.

⁵ Estimation communiquée par le service des bâtiments.

⁶ Estimation communiquée par le service des bâtiments.

⁷ A noter qu'en sus, les **dépenses d'investissement** lors de l'installation (mobilier, équipements informatiques) sont estimées à environ fr. 9'000.-- (source : économat et service de l'informatique).