



RAPPORT FINAL – 17.11.2021

Analyse du Pouvoir judiciaire du canton du Valais

Sur mandat du Département de la sécurité, des institutions et
du sport

Impressum

Manière de citation recommandée

Auteur : Ecoplan
Titre : Analyse du Pouvoir judiciaire
du canton du Valais
Mandant : Département de la sécurité, des institutions et du sport
Lieu : Berne
Date : 17.11.2021

Comité de direction (CODIR)

Frédéric Favre, Conseiller d'Etat (Président CODIR)
Jérôme Emonet, ancien Président du Tribunal cantonal, juge cantonal
Nicolas Dubuis, Procureur général
Olivier Derivaz, ancien Bâtonnier, représentant de l'Ordre des avocats valaisans
Philipp Spörri, Chancelier d'Etat
Sophie Huguet, Cheffe du service juridique de la sécurité et de la justice ;
avec le soutien administratif de Nelly Fauchère et Marc Tille

Comité de pilotage (COPIL)

Sophie Huguet, Cheffe du service juridique de la sécurité et de la justice ; (Présidente COPIL)
avec le soutien administratif de Nelly Fauchère et Marc Tille
Christophe Pralong, Président de la conférence des juges de première instance
Marie-Luise Williner, Juge au tribunal de district de Loèche
Lucie Wellig Mäder, Procureur général adjoint
Natacha Albrecht, Membre de l'Ordre des avocats valaisans
Christophe Bonvin, Secrétaire général des tribunaux valaisans
Maurizio Antonelli, Responsable administratif du Ministère public

Equipe de projet externe

Claudia Peter
Nana Adrian
Michael Marti

Le rapport reflète l'opinion de l'équipe de projet, qui ne doit pas nécessairement correspondre à celle de la cliente, du client ou des organismes et comités de suivi.

ECOPLAN AG

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

	Synthèse	2
	Table des matières	6
	Glossaire des abréviations et acronymes	9
1	Introduction	10
2	Tribunal cantonal (TC)	14
3	Tribunaux de district.....	28
4	Tribunal des mineurs	53
5	Tribunal du travail	59
6	Tribunal des mesures de contrainte/Tribunal de l'application des peines et mesures .	63
7	Ministère public (MP)	67
8	Commissions administratives	81
9	Résumé et recommandations	90
	Annexe A : Comparaison intercantonale – Tribunal cantonal	97
	Annexe B : Liste des mesures d'optimisation secondaires	99
	Annexe C : Répertoire des auditions	101
	Annexe D : Composition des comités de suivi	104
	Bibliographie	105

Synthèse

Situation initiale, méthode et procédure

Lors de la session de juin 2019, le Grand Conseil du canton du Valais a adopté deux postulats sur l'organisation des autorités judiciaires valaisannes et a demandé au Conseil d'État de mener une étude approfondie. Le Département de la sécurité, des institutions et du sport a été chargé de réaliser l'étude.

L'objectif de l'analyse est d'identifier les possibilités d'améliorer l'organisation et les méthodes de travail des autorités judiciaires en vue de rationaliser et d'accroître l'efficacité. En même temps, la qualité des services fournis par le système judiciaire doit être maintenue. Les analyses débouchent sur des recommandations principales (voir ci-dessous dans le résumé) et d'autres mesures d'optimisation secondaires. Les mesures secondaires sont moins urgentes et moins complètes, mais elles apportent également des gains d'efficacité et peuvent en partie déjà être mises en œuvre à court terme.

L'analyse comprend le Tribunal cantonal, les tribunaux de district, le tribunal des mineurs, le tribunal du travail, le tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures, le Ministère public et quatre commissions administratives. Les juges de commune et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ne font pas l'objet de l'analyse.

Afin de tenir compte des diverses questions, plusieurs méthodes ont été combinées ("triangulation des méthodes") et une grande importance a été accordée à l'inclusion des acteurs directement impliqués - les différentes autorités judiciaires. Le cœur de l'enquête était constitué d'entretiens sur place ou en ligne basés sur des lignes directrices. 33 entretiens ont été réalisés, impliquant 98 personnes. Des discussions ont eu lieu avec toutes les autorités judiciaires étudiées, les acteurs administratifs et les parties prenantes telles que l'Ordre des avocats valaisans. Le Conseil de la magistrature, la Commission de Justice et la Constituante ont également été interrogés. Ces méthodes qualitatives ont été complétées par des évaluations quantitatives du nombre d'affaires. En outre, divers rapports juridiques internes, règlements et lois ont été consultés et les résultats ont été régulièrement présentés aux comités de suivi.

Constats et conclusions

Dans l'ensemble, les autorités judiciaires du canton du Valais se situent à un bon niveau organisationnel et le fonctionnement général est efficace. Les autorités judiciaires elles-mêmes ont déjà identifié et pris des mesures afin d'augmenter l'efficacité. En plus des mesures déjà prises, d'autres aspects ont été identifiés qui permettraient d'augmenter l'efficacité. L'augmentation de l'efficacité peut être comprise de différentes manières. Au sens étroit, il s'agit d'un rapport coût-bénéfice, dans lequel le rendement le plus élevé possible est obtenu avec les ressources utilisées, en l'occurrence principalement les ressources humaines. L'efficacité peut également être comprise dans un sens plus large, en organisant les unités ou en réalisant les projets de telle sorte que le système soit – à l'avenir - également performant et capable de relever les défis.

Couvrant toutes les autorités judiciaires, nous recommandons les mesures suivantes :¹

- **Recommandation 1 : Recours plus important aux juges suppléantes et suppléants externes disponibles et réflexions concernant le traitement des affaires au Tribunal cantonal avec le but de réduire les reports** : Le nombre d'affaires reportées au Tribunal cantonal n'a cessé d'augmenter, avec une sévérité variable selon les cours. Afin que le Tribunal cantonal puisse maintenir ses capacités d'exercer à l'avenir, on note deux options: Une augmentation du nombre d'unités juristes ou une augmentation du nombre des affaires traitées par unité juriste. Dans le premier cas, nous recommandons de nommer des juges suppléant(e)s externes qui sont disponibles et qui sont à disposition pour liquider un certain nombre des dossiers par an avant de demander des postes supplémentaires. En outre, la liquidation dans les quatre cours devrait faire l'objet d'un suivi plus étroit et plus uniforme et être surveillée avec une vue pour l'ensemble du tribunal. C'est la seule façon d'utiliser de manière optimale les ressources existantes et, si nécessaire, de réagir aux arriérés avec une méthode de travail adaptée. Il convient également d'examiner s'il existe encore une marge de manœuvre dans le traitement des affaires afin d'augmenter le nombre d'affaires liquidées sans en réduire la qualité (par exemple décisions de juge unique). En définitive, il est important de trouver un équilibre entre la qualité et l'efficacité tout en respectant l'indépendance des autorités judiciaires.
- **Recommandation 2 : Réduction du nombre de tribunaux de district** : Les tribunaux de district sont de taille variable, ont un nombre différent d'affaires à traiter et disposent également d'un nombre différent d'EPT par affaire reçue. En soi, les petites structures nécessitent un minimum de ressources et ne permettent pas la spécialisation. Nous recommandons donc d'examiner la possibilité d'un regroupement dans de plus grandes structures. Les variantes possibles sont un regroupement en six régions ou en trois arrondissements. En outre, il convient d'examiner - surtout s'il n'y a pas de fusion territoriale des tribunaux de district - si les affaires pénales de première instance peuvent être regroupées à un ou plusieurs endroits.
- **Recommandation 3 : Spécialisation au sein des tribunaux de première instance** : Si le vaste champ d'activité rend le travail varié, il impose également des exigences élevées en matière de mise à jour dans tous les domaines spécialisés. Nous recommandons donc d'envisager une spécialisation dans les questions de droit civil et pénal. Toutefois, cela n'est possible que dans les grandes unités. La recommandation 2 concernant la fusion des tribunaux de district est donc un préalable indispensable à toute spécialisation.
- **Recommandation 4 : Optimisation du système des juges itinérantes et itinérants** : Le système actuel ne parvient que partiellement à déployer efficacement les juges itinérants dans les tribunaux de district et à équilibrer la charge de travail entre les districts. Nous recommandons soit d'optimiser le fonctionnement du système actuel, soit de supprimer les juges itinérantes et itinérants et de décharger les tribunaux de district par d'autres mesures de soutien. Des unités plus grandes (voir recommandation 2) rendraient les juges itinérants superflus. Outre les tribunaux de district, un juge itinérant travaille également à plein temps

¹ L'ordre des mesures ne correspond à aucun ordre de priorité, mais suit la structure des chapitres du rapport.

- au tribunal des mesures de contraintes et au tribunal de l'application des peines et mesures. Dans ce cas, une conversion en un poste permanent devrait être examinée.
- **Recommandation 5 : Intensifier les échanges et améliorer l'accès aux connaissances existantes au sein des autorités judiciaires :** De nombreuses connaissances et de nombreuses bonnes pratiques sont disponibles à tous les niveaux au sein des autorités judiciaires valaisannes, notamment des éléments de base pour la rédaction de jugements, des sources de recherche, des matériaux sur la jurisprudence ou des méthodes pour mener à bien des transactions. Ces connaissances devraient être partagées plus largement et mises à la disposition des petits tribunaux en particulier. Il est important d'utiliser les ressources existantes et d'éviter des doublons.
 - **Recommandation 6 : Ajuster les effectifs du tribunal des mineurs et approfondir les explications des différentes évolutions des affaires :** Le nombre d'affaires au tribunal des mineurs a augmenté de 50% depuis 2012. Surtout dans la partie francophone du canton, le nombre d'affaires a fortement augmenté, mais les ressources en personnel sont restées constantes. Nous recommandons un poste de juriste supplémentaire pour la partie francophone. Le Tribunal cantonal a déjà soumis une proposition correspondante au Conseil d'État dans le cadre du processus budgétaire.
 - **Recommandation 7 : Optimisation de la gouvernance du bureau du Ministère public:** Le Bureau du Ministère public est organisé comme un organe collégial composé du Procureur général, du Procureur général adjoint et des trois 1^{ers} procureurs des offices régionaux. Afin de gérer le Ministère public de manière plus efficace, il convient d'examiner si le bureau du Ministère public pourrait être organisé de manière plus hiérarchique. La structure de gestion plus hiérarchique conférerait également au Procureur général une plus grande responsabilité dans la mise en œuvre des projets et des décisions. En outre, une organisation hiérarchique favorise le fait que le Procureur général apparaisse davantage comme un leader, tant en interne qu'en externe, et que le Ministère public soit généralement perçu comme plus actif.
 - **Recommandation 8 : Clarification de la structure, des tâches et des qualifications des services centraux du Ministère public :** L'office central de Sion dispose des services centraux de soutien administratif. Pour être plus efficace, ces services devraient être davantage professionnalisés, sa structure et ses tâches clarifiées et ils devraient être dotés des qualifications nécessaires.
 - **Recommandation 9 : Reconsidérer la composition du personnel du Ministère public – en vue d'une intégration des greffières et greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants):** Lors de la création de l'organisation du Ministère public, il a été décidé de le doter exclusivement de procureurs et de ne pas créer de postes de greffières et greffiers (ou de soi-disant procureurs assistants). L'intégration de greffières et greffiers (ou de soi-disant procureurs assistants) doit être examinée. La question est également en train d'être clarifiée par la Commission de la justice.

Des mesures sont également énumérées dans le rapport de la Commission de Justice. Celles-ci sont en partie identiques aux recommandations identifiées dans la présente analyse. Cela n'est pas surprenant, puisque ce sont les mêmes personnes qui ont été interrogées et les

mêmes chiffres qui ont été analysés. Dans ce sens, certaines conditions déjà connues ont été confirmées, d'autres ont été nouvellement ajoutées. Des réformes des autorités judiciaires sont également envisagées dans le cadre de la révision totale de la Constitution cantonale. Les présentes analyses ne conduisent pas à des contradictions avec les orientations générales. Certaines petites mesures d'optimisation issues de la présente étude peuvent être mises en œuvre directement ; pour les projets plus importants, une coordination avec les travaux de la Constituante est nécessaire et judicieuse.

Table des matières

Synthèse	2
Table des matières	6
Glossaire des abréviations et acronymes	9
1 Introduction	10
1.1 Situation de départ et objectifs	10
1.2 Domaine et délimitation du contenu	10
1.3 Démarche méthodique	11
1.4 Structure du rapport	13
2 Tribunal cantonal (TC)	14
2.1 Organisation interne et fonctionnement	14
2.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires	17
2.3 Résumé	24
2.3.1 Analyse SWOT	24
2.3.2 Recommandation 1 : Recours plus important aux juges suppléantes et suppléants externes disponibles et réflexions concernant le traitement des affaires au Tribunal cantonal avec le but de réduire les reports	25
2.3.3 Mesures d'optimisation secondaires	26
3 Tribunaux de district	28
3.1 Organisation interne et fonctionnement	28
3.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires	39
3.3 Résumé et recommandations	46
3.3.1 Analyse SWOT	46
3.3.2 Recommandation 2 : Réduction du nombre de tribunaux de district	48
3.3.3 Recommandation 3 : Spécialisation au sein des tribunaux de première instance	50
3.3.4 Recommandation 4 : Optimisation du système des juges itinérantes et itinérants	50
3.3.5 Recommandation 5 : Intensifier les échanges et améliorer l'accès aux connaissances existantes au sein des autorités judiciaires	51
3.3.6 Mesures d'optimisation secondaires	51
4 Tribunal des mineurs	53
4.1 Organisation interne et fonctionnement	53
4.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires	54
4.3 Résumé et recommandations	56
4.3.1 Analyse SWOT	56

4.3.2	Recommandation 6 : Ajuster les effectifs du tribunal des mineurs et approfondir les explications des différentes évolutions des affaires.....	57
4.3.3	Mesures d'optimisation secondaires	57
5	Tribunal du travail	59
5.1	Organisation interne et fonctionnement	59
5.2	Charge, répartition du travail et traitement des affaires	60
5.3	Résumé et recommandations	61
6	Tribunal des mesures de contrainte/Tribunal de l'application des peines et mesures. 63	
6.1	Organisation interne et fonctionnement	63
6.2	Charge et répartition du travail et traitement des affaires	64
6.3	Résumé et recommandations	65
6.3.1	Analyse SWOT.....	65
6.3.2	Mesures d'optimisation secondaires	66
7	Ministère public (MP)	67
7.1	Organisation interne et fonctionnement	67
7.2	Charge et répartition du travail et traitement des affaires	72
7.3	Résumé et recommandations	77
7.3.1	Analyse SWOT.....	77
7.3.2	Recommandation 7 : Optimisation de la gouvernance du bureau du Ministère public.....	78
7.3.3	Recommandation 8 : Clarification de la structure, des tâches et des qualifications des services centraux du Ministère public	78
7.3.4	Recommandation 9 : Reconsidérer la composition du personnel du Ministère public - en vue d'une intégration des greffières et greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants)	79
7.3.5	Mesure d'optimisation secondaire	80
8	Commissions administratives	81
8.1	Aperçu	81
8.2	Commission cantonale de recours en matière d'impôt.....	81
8.3	Commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires	84
8.4	Commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité	86
8.5	Commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer	87
9	Résumé et recommandations	90
9.1	Aperçu de l'organisation et du fonctionnement de la Justice valaisanne	90
9.2	Recommandations principales pour améliorer l'efficacité.....	94
	Annexe A : Comparaison intercantonale – Tribunal cantonal	97

Annexe B : Liste des mesures d'optimisation secondaires	99
Annexe C : Répertoire des auditions	101
Annexe D : Composition des comités de suivi	104
Bibliographie	105

Glossaire des abréviations et acronymes

CDM	Conseil de la magistrature
COJU	Commission de Justice
CPC	Code de procédure civile du 19 décembre 2008, RS 101.
DSIS	Département de la sécurité, des institutions et du sport
LACPP	Loi d'application du code de procédure pénale suisse du 11 février 2009, RS/VS 312.0
LcAgr	Loi sur l'agriculture et le développement rural (Loi sur l'agriculture) du 08 février 2007, RS/VS 910.1.
LcTr	Loi cantonale sur le travail du 12 mai 2016, RS/VS 822.1.
LF	Loi fiscale du 10 mars 1976, RS/VS 642.1.
LOJ	Loi sur l'organisation de la Justice du 11 février 2009, RS/VS 173.1.
MP	Ministère public
OcAgr	Ordonnance sur l'agriculture et le développement rural du 20 juin 2007, RS/VS 910.100.
ROT	Règlement d'organisation des tribunaux valaisans du 21 décembre 2010, RS/VS 173.100.
SJSJ	Service juridique de la sécurité et de la justice
SPT	Service de protection des travailleurs et des relations du travail
SWOT	Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (S trengths, W eaknesses, O pportunities T hreats)
TAPEM	Tribunal de l'application des peines et mesures
TC	Tribunal cantonal
TMC	Tribunal des mesures de contrainte

1 Introduction

1.1 Situation de départ et objectifs

Lors de la session de juin 2019, le Grand Conseil du canton du Valais a adopté deux postulats sur l'organisation des autorités judiciaires valaisannes et a demandé au Conseil d'État de mener une étude approfondie. Le Département de la sécurité, des institutions et du sport a été chargé de réaliser l'étude.

L'objectif de l'analyse est d'identifier les possibilités d'améliorer l'organisation et les méthodes de travail des autorités judiciaires en vue de rationaliser et d'accroître l'efficacité. En même temps, la qualité des services fournis par le système judiciaire doit être maintenue. Les analyses débouchent sur des recommandations principales (voir ci-dessous dans le résumé) et d'autres mesures d'optimisation secondaires. Les mesures secondaires sont moins urgentes et moins complètes, mais elles apportent également des gains d'efficacité et peuvent en partie déjà être mises en œuvre à court terme.

L'analyse comprend le Tribunal cantonal, les tribunaux de district, le tribunal des mineurs, le tribunal du travail, le tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures, le Ministère public et quatre commissions administratives. Les juges de commune et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ne font pas l'objet de l'analyse.

1.2 Domaine et délimitation du contenu

L'analyse est centrée sur l'identification des potentiels d'amélioration de l'efficacité. Les gains d'efficacité sont compris de différentes manières. D'une part, au sens étroit du terme, en tant que rapport coût-bénéfice, dans la mesure où les moyens mis en œuvre - surtout les ressources en personnel - permettent d'obtenir le meilleur rendement possible, c'est-à-dire le traitement des affaires entrantes dans une certaine qualité. L'efficacité peut également être comprise dans un sens plus large, en organisant les unités ou en réalisant les projets de manière à ce que le système soit capable de fonctionner à l'avenir et de relever les défis.

Le potentiel d'augmentation de l'efficacité a été analysé dans les domaines suivants :

- **Organisation interne et fonctionnement** : Comment sont organisées les autorités judiciaires ? L'organisation et la conception des processus contribuent-elles à un traitement efficace et approprié des affaires ? Cela comprend l'organisation territoriale des unités judiciaires (nombre de sites) ainsi que l'organisation interne du site. En outre, la répartition des tâches entre les différents niveaux hiérarchiques et la direction du site jouent un rôle important.
- **Charge et répartition du travail et traitement des affaires**. Comment la charge de travail est-elle répartie entre des unités similaires (par exemple, les procureurs régionaux et les tribunaux de district) et au sein d'une unité ? La distribution contribue-t-elle à une réalisation efficace du travail ? Les dossiers peuvent-ils être traités à temps ? Comment les reports se

développent-ils ? Quelle est l'efficacité des systèmes de décharge tels que le recours à des juges itinérantes et itinérants ?

1.3 Démarche méthodique

a) Aperçu

Afin de tenir compte des diverses questions, plusieurs méthodes ont été combinées ("triangulation des méthodes") et une grande importance a été accordée à l'implication des acteurs directement impliqués - les différentes autorités judiciaires. Le cœur de l'enquête était constitué d'entretiens sur place ou en ligne basés sur des lignes directrices. 33 entretiens ont été réalisés, impliquant 98 personnes. Des discussions ont eu lieu avec toutes les autorités judiciaires étudiées, les acteurs administratifs et les parties prenantes telles que l'Ordre des avocats valaisans. Le Conseil de la magistrature, la Commission de Justice et la Constituante ont également été interrogés. Ces méthodes qualitatives ont été complétées par des évaluations quantitatives du nombre d'affaires. En outre, divers rapports juridiques internes, règlements et lois ont été consultés et les résultats ont été régulièrement présentés aux comités de suivi.

b) Entretiens sur place, basés sur des lignes directrices

Les principaux instruments de cette étude étaient les entretiens sur place et en ligne avec des questionnaires semi-standardisés. Cette méthode était adaptée pour enregistrer non seulement des faits, mais aussi des appréciations, des évaluations et des justifications, et permettait de poser des questions directes de suivi et d'approfondissement. En outre, il y a un degré élevé de processus individuels qui est typique des services liés à des personnes. Ainsi, un catalogue général de questions a été établi en fonction des thèmes à examiner, et celui-ci a été spécifiquement adapté à l'autorité judiciaire concernée.

Au total, 33 entretiens ont été menés. Au total, 98 personnes ont participé à ces entretiens (cf. annexe C). Les entretiens ont porté sur le Tribunal cantonal, les tribunaux de district, le tribunal des mineurs, le tribunal du travail, le tribunal des mesures de contrainte et le tribunal de l'application des peines et mesures, le Ministère public, la Commission de recours en matière d'impôt, la Commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires, la commission de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité, la Commission de conciliation en matière de bail à loyer, l'Ordre des avocats valaisans, le Conseiller d'Etat et le Secrétaire général du Département de la sécurité, des Institutions et du sport, le Chancelier d'Etat, le service juridique de la sécurité et de la justice, le Conseil de la magistrature, la Commission de Justice et la Constituante.

c) Évaluation du nombre d'affaires et de l'affectation du personnel

En plus des entretiens, l'évaluation du nombre d'affaires est également importante. Il est clair que le nombre d'affaires ne peut pas fournir des informations sur la qualité ou – de manière directe - la façon de travailler. Cependant, les chiffres montrent si le système est conçu de

manière à pouvoir traiter les affaires entrantes, s'il n'y a pas de arriérés importants et si, lorsqu'il existe des unités régionales, elles sont chargées de manière comparable. En définitive, ce sont tous des indicateurs d'un travail efficace.

Les recommandations de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ont été utilisées afin de créer des indicateurs significatifs².

- Nombre d'affaires entrantes
- Nombre d'affaires traitées
- Affaires reportées : Nombre d'affaires en cours au début de l'année
- Durée de la procédure
- **Paramètre d'efficacité** : nombre d'affaires traitées par EPT / par catégorie de personnel³
- **Taux d'affaires traitées** (par rapport aux affaires entrantes) : Le taux des affaires traitées est exprimé en pourcent. Une valeur supérieure à 100% signifie que le nombre d'affaires traitées au cours de la période en question est supérieur à celui d'affaires entrantes.

L'évaluation comporte certains défis méthodologiques, qui ont été abordés comme suit :

- Le nombre d'affaires fluctue d'année en année. Cet aspect a été pris en compte en considérant des valeurs moyennes sur les années 2018-2020.
- Les affaires peuvent varier en complexité. En outre, les différentes catégories d'affaires sont très différentes. Pour les calculs, il a été défini en concertation avec le Tribunal cantonal et le Ministère public quelles catégories d'affaires devaient être prises en compte et lesquelles devaient être exclues afin d'obtenir des résultats aussi significatifs que possible.
- Les catégories de personnel ne sont pas toutes impliquées dans le travail juridique de la même manière : cette circonstance a été prise en compte en calculant différentes variantes pour la charge de travail par poste à plein temps - d'une part pour tous les postes et d'autre part uniquement pour les unités juristes.

d) Prise en considération d'autres études et bases existantes

Les différents documents existants sur les autorités judiciaires ont constitué un complément important. D'une part, les documents ont servi à préparer les entretiens et, d'autre part, ils ont directement servi de base à la rédaction du rapport et à la classification des résultats. Les documents suivants ont été pris en considération de manière significative :

- Les études et rapports existants, tels que le rapport de la Constituante ou le rapport de la commission extraparlamentaire concernant les commissions cantonales de recours en matière fiscale et agricole.

² CEPEJ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2018)

³ En plus des affaires traitées par poste à plein temps, les affaires entrantes par poste à plein temps ont également été considérées comme une mesure de la charge de travail. Ces deux variables sont au moins partiellement dépendantes l'une de l'autre. S'il n'y a que quelques affaires entrantes par poste à plein temps et qu'il n'y a pas de base significative, on ne peut traiter que quelques affaires par poste à plein temps.

- Lois, règlements et documents internes tels que la LOJ, le règlement d'organisation des tribunaux valaisans ou le règlement du Ministère public.
- Les rapports d'activité des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que de la commission de Justice.

e) Réflexions avec les comités de suivi

L'analyse a été partagée en permanence entre un comité de suivi stratégique et un comité de suivi opérationnel.⁴ Les comités de suivi ont discuté des résultats et des orientations intermédiaires, ainsi que des chiffres évalués. Les auteurs de l'étude ont reçu les propositions des comités de suivi et les ont examinées de manière critique. En définitive, il s'agit d'un rapport d'experts externes et indépendants qui sert de base à la poursuite des travaux au sein des organes et du débat politique.

1.4 Structure du rapport

Au début du rapport, il est question des tribunaux de deuxième et de première instance, puis du Ministère public et, enfin, des commissions. Le dernier chapitre du rapport résume les conclusions et les recommandations : Le rapport est structuré en fonction des autorités judiciaires examinées.

- Chapitre 2 Tribunal cantonal
- Chapitre 3 Tribunaux de district
- Chapitre 4 Tribunal des mineurs
- Chapitre 5 Tribunal du travail
- Chapitre 6 Tribunal de mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures
- Chapitre 7 Ministère public
- Chapitre 8 Les commissions administratives
- Chapitre 9 Résumé et recommandations

Les chapitres sont toujours structurés de la même manière. Une analyse de l'organisation interne et du fonctionnement est effectuée, puis la charge et la répartition du travail ainsi que le traitement des affaires sont évalués. Ces résultats sont condensés dans une analyse forces/faiblesses et opportunités/menaces (SWOT), dont découlent deux niveaux de recommandations ; les recommandations principales et les mesures d'optimisation secondaires.

⁴ Concernant la composition de ces deux comités, voir annexe C

2 Tribunal cantonal (TC)

2.1 Organisation interne et fonctionnement

Juridiction suprême

Le Tribunal cantonal, dont le siège est à Sion, est la juridiction suprême en matière civile, pénale, d'assurances sociales et administrative, sauf pour les affaires fiscales. En matière civile et pénale, elle statue sur les appels et les recours contre les jugements de première instance. En matière administrative, elle est la juridiction de recours contre les décisions des autorités administratives du canton, des communes et des corporations et établissements de droit public. Le Tribunal cantonal est également compétent pour les affaires des assurances sociales qui lui sont attribuées par le droit fédéral et cantonal.⁵

Les juges et les juges suppléantes et suppléants sont élus par le Grand Conseil pour la durée du mandat (4 ans). Les greffières et les greffiers sont nommés par le Tribunal cantonal.

Organisation du Tribunal cantonal

Le Tribunal cantonal se compose des cours civiles et pénales, de la cour des assurances sociales et de la cour de droit public. Au total, **12 juges** (données 2021) travaillent au Tribunal cantonal. Parmi eux, sept sont affectés principalement aux cours civiles et pénales⁶, une à la cour des assurances sociales et trois à la cour de droit public (cf. Illustration 2-1). La plupart des juges travaillent également - dans une moindre mesure - dans d'autres cours que celles mentionnées.

En plus des juges, le Grand Conseil élit également **12 juges suppléantes et suppléants**. Actuellement, les suppléants élus sont soit des juges de district, soit des avocats ou des greffières et greffiers du Tribunal cantonal. Les juges suppléantes et suppléants sont affectés à une cour spécifique. Toutefois, en raison de leurs activités professionnelles, ils sont généralement lourdement chargés et ne peuvent donc être mobilisés que dans une moindre mesure pour décharger le Tribunal cantonal.

Les **greffières et greffiers** sont en principe affectés à une seule cour. Les greffiers ordinaires restent en principe affectés à la même cour. Les auxiliaires peuvent être répartis différemment en fonction de la charge de travail de chaque cour.

En 2020, un total de 6,3 EPT de greffières et greffiers auxiliaires ont soutenu les cours.

⁵ Kanton Wallis (2021)

⁶ Le 15 décembre 2020, le Grand Conseil a élu une juge supplémentaire à la cour francophone de droit civil et pénal. Cette juge se spécialisera principalement en droit de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Illustration 2-1: Organigramme Tribunal cantonal 2020

	Cours civiles et pénales (sans chambre pénale)	Chambre pénale	Cour de droit public	Cour des assurances sociales
Juges	5.8 EPT	1 EPT	3 EPT	1.2 EPT
Greffières/Greffiers	10.6 EPT	2.5 EPT	4 EPT	5.5 EPT
Greffières/Greffiers auxiliaires	3.6 EPT	0.5 EPT	1 EPT	1.2 EPT
Secrétariat	4 EPT	0.7 EPT	1.95 EPT	0.4 EPT
Apprenti(e)s et stagiaires admin.	1 EPT			
Secrétariat général et services centraux	7.5 EPT			

Note : dotation en personnel à la fin de 2020, à l'exclusion des stagiaires en droit.

Le Secrétariat général et les Services centraux comptent 7,5 postes à plein temps (dont une apprentie). Les services centraux apportent leur soutien à toutes les cours du Tribunal cantonal et aux tribunaux valaisans. Il n'y a pas d'allocation fixe. Leur domaine de responsabilité comprend l'informatique, la réception, la cafétéria, la bibliothèque et également les bâtiments, les services des ressources humaines, la comptabilité et le personnel administratif (art. 27 ROT). Le Secrétaire général est responsable du personnel administratif.

Fonctionnement des cours et engagement des greffières et greffiers

Certaines et certains des juges francophones se sont spécialisées/spécialisés dans certains domaines au sein de leur cour. C'est un peu moins souvent le cas pour les juges germanophones, car - vu la petite taille de l'équipe - la spécialisation est difficilement réalisable.

Les greffiers ordinaires sont principalement affectés à la rédaction. Certains se voient attribuer en sus des tâches liées au dossier qui ne peuvent être exécutées que par des juristes (analyse du dossier lors de l'enregistrement, échange d'écritures, projet de réponse à des requêtes ou courriers, etc.) Les greffiers sont appelés en fonction des matières à travailler avec différents juges.

Les greffiers travaillent sur les dossiers qui leur sont attribués jusqu'au projet de jugement. Il y a 2 classes de greffiers, avec une différence d'une classe de salaire, selon les années de fonction.

Attribution des affaires

En principe, l'attribution des affaires à une certaine cour ou à une certaine chambre est déjà prédéterminée par la matière. Au sein des cours et en partie aussi au sein des équipes linguistiques, l'attribution des affaires se fait différemment. Dans les cours de droit civil et pénal, tous les dossiers entrants sont collectés. Un rang des causes est établi chaque deux mois notamment pour planifier les audiences. Il ne reflète pas l'ensemble de l'activité juridictionnelle des cours civiles et pénales.

L'exception est la chambre pénale germanophone, où les greffières et greffiers reprennent tous les dossiers et préparent les décisions. Au sein de la cour des assurances sociales, les dossiers sont attribués aux juges selon un tournus. Dans l'équipe francophone de la cour des assurances sociales, la répartition se fait à tour de rôle entre les greffières et greffiers et les juges, en tenant compte d'un « droit de suite » ; dans l'équipe germanophone, les deux greffiers reprennent tous les dossiers et préparent les décisions. Donc les dossiers sont répartis entre les juges selon la langue, la matière et les cours. Les dossiers sont attribués, selon les règles propres à chaque cour, à un juge et à un greffier dès l'enregistrement.

Direction du Tribunal cantonal

Le Tribunal cantonal est dirigé par la présidente ou le président. Il y a une rotation tous les deux ans. Les compétences du présidium sont définies dans le règlement d'organisation des tribunaux valaisans (art. 26 ROT). Le présidium gère les affaires courantes et représente le Tribunal cantonal et les tribunaux de première instance à l'extérieur. Une des tâches de la présidente ou du président consiste également à mesurer la charge des affaires et à prendre les mesures nécessaires. Des statistiques sont disponibles sur l'intranet afin de suivre la charge de travail et les retards. Ceux-ci peuvent être consultés par toutes et tous les juges. Les présidents des cours sont responsables du suivi de la liquidation des dossiers.

La Cour plénière est composée de 11 juges à temps complet. Selon l'art. 22 du règlement d'organisation des tribunaux, les tâches de la cour plénière à l'égard du Tribunal cantonal comprennent la détermination des tribunaux et des délégations ainsi que l'affectation des juges. En outre, la Cour plénière est chargée de nommer les greffières et greffiers du Tribunal cantonal. Il se prononce également sur toutes les demandes adressées au Grand Conseil et soumet son rapport annuel à ce dernier. Une autre tâche importante est l'attribution des unités juristes au Tribunal cantonal et aux tribunaux de première instance.

La commission administrative est chargée de superviser l'administration du Tribunal cantonal. Elle est composée du président et du vice-président du Tribunal cantonal et d'un autre membre, les autres juges étant membres suppléants (art. 23 ROT).

La présidente ou le président de la cour concernée est premièrement responsable du suivi des retards et est attentif à la liquidation ainsi qu'à une répartition équitable de la charge de travail entre les greffiers. Elle ou il peut également fixer des objectifs à cette fin. La fixation d'objectifs et le suivi du travail, ainsi que la mesure dans laquelle ils sont réalisés, varient d'une cour à l'autre et ne sont pas tous formalisés.

Fonction de direction, d'administration et de contrôle sur les tribunaux de première instance

Le Tribunal cantonal est chargé de la direction, de l'administration et de la surveillance de tous les tribunaux valaisans. La cour plénière répartit les unités juristes disponibles entre le Tribunal cantonal et les tribunaux de première instance. Elle nomme également les juges de première instance et les greffières et greffiers des tribunaux de première instance. La recommandation de la Doyenne ou du Doyen concerné(e) est prise en compte lors de la nomination des greffières et greffiers.

Le secrétaire général est responsable des ressources humaines, de la comptabilité et de l'informatique, des bâtiments de tous les tribunaux du Valais. Il pilote les processus de recrutement, gère les dossiers du personnel et est responsable des formations continues d'une durée plus longue.

La surveillance générale des tribunaux de première instance incombe également au Tribunal cantonal. Le Tribunal cantonal effectue donc une fois par an des inspections dans tous les tribunaux de première instance. En particulier, les dossiers dont la durée de la procédure est longue sont examinés de plus près. Ces dossiers sont discutés avec la ou le juge compétent(e). A la suite des inspections, un rapport est établi, mentionnant notamment l'état d'avancement de dossiers, la charge de travail et les mesures correctives à mettre en œuvre.

En outre, avec le Conseil de la magistrature le canton du Valais dispose d'une autorité indépendante de surveillance de la Justice. Le Conseil de la magistrature est l'organe de surveillance des autorités judiciaires cantonales instituées par la LOJ et du ministère public. Le Conseil est indépendant des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires.⁷

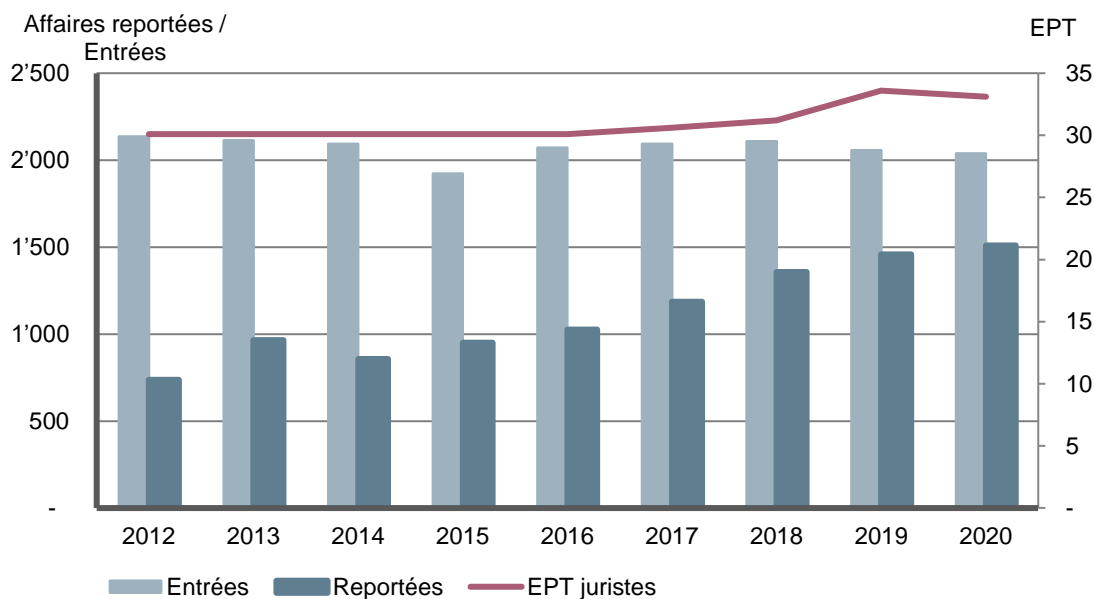
2.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires

Affaires entrantes et affaires reportées (affaires en cours au début de l'année)

L'illustration 2-2 montre que le nombre d'affaires entrantes par le Tribunal cantonal dans son ensemble est resté relativement stable entre 2012 et 2020. Dans la même période, le nombre d'affaires reportées a toutefois fortement augmenté, passant d'environ 700 en 2012 à 1'500 en 2020. De 2012 à 2016, le nombre du personnel juridique est resté constant à 30,10 équivalents plein temps (EPT). Trois postes de greffier ont été attribués au Tribunal cantonal. L'un dès 2018, deux dès 2019. Ainsi un total de 33,10 EPT juristes (juges et greffières et greffiers, à l'exclusion des greffières et greffiers auxiliaires) travaillent au Tribunal cantonal en 2020. Cette augmentation a permis de stabiliser le nombre d'affaires reportées, mais une réduction du report n'était pas encore possible.

⁷ <https://www.vs.ch/web/conseil-de-la-magistrature/>

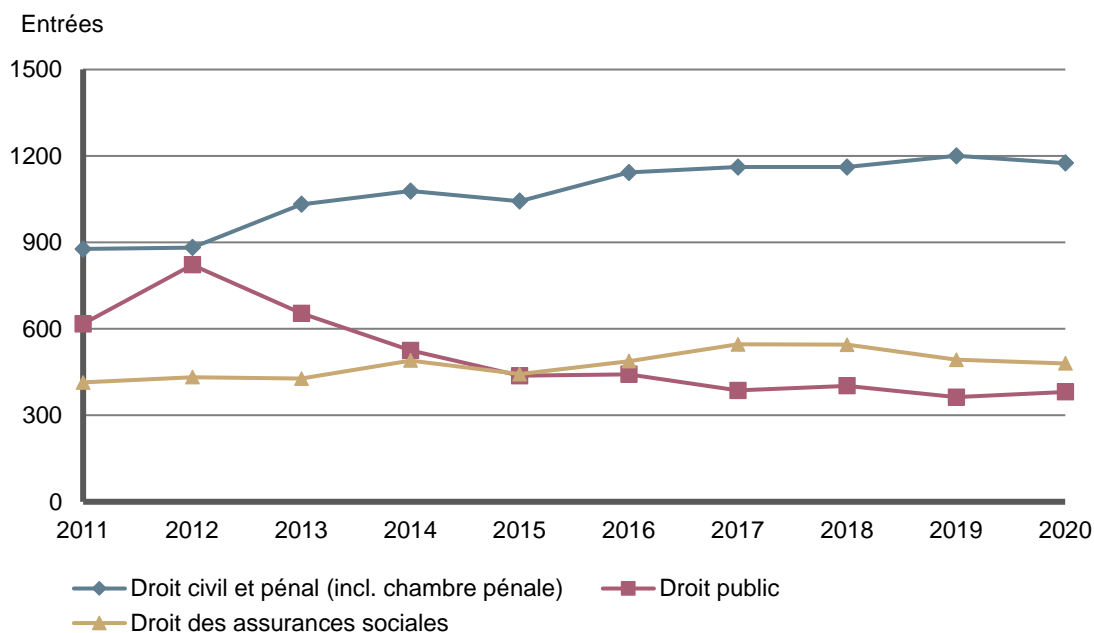
Illustration 2-2: L'ensemble du Tribunal cantonal : Evolution des entrées, des affaires reportées et des EPT juristes



Note : Les EPT juristes comprennent les juges ordinaires et les greffières et greffiers. Les juges suppléant(e)s, les greffières et greffiers auxiliaires et les stagiaires en droit n'ont pas été pris en compte ici.

Si le nombre d'affaires entrantes est resté stable sur l'ensemble du Tribunal cantonal, la répartition de ces dernières entre les cours a changé. Comme le montre l'illustration 2-3, le nombre d'affaires entrantes dans la cour de droit public a fortement diminué depuis 2013. Cela peut s'expliquer d'une part par la forte augmentation des dossiers (+33%) à la cour de droit public en 2012 en raison de la Lex Weber, et d'autre part par une diminution des recours contre les décisions concernant la détention administrative. Dans le même temps, le nombre d'affaires dans les autres cours a augmenté. La plus forte augmentation du nombre d'affaires a été observée pour les cours civiles et pénales, y compris la chambre pénale. Cette augmentation s'explique notamment par l'extension des voies de recours à la chambre pénale (215 entrées en 2012 ; 330 en 2020) et par l'attribution au Tribunal cantonal de la compétence de traiter les recours contre les décisions des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) à partir de 2013 (120 dossiers par année). Les ressources supplémentaires du Ministère public ont également contribué à l'augmentation du nombre d'affaires. Les cours civiles et pénales n'ont pas pu bénéficier de ressources provenant d'autres cours, comme les entrées ont également augmenté à la cour des assurances sociales. Quant à la cour de droit public, en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la Lex Weber, les dossiers concernés ont pu être rapidement liquidés en 2013 (+ 37% de liquidation cette année-là), ce qui a rétabli une situation normale permettant à la cour de traiter les affaires dans les délais que lui impose la loi.

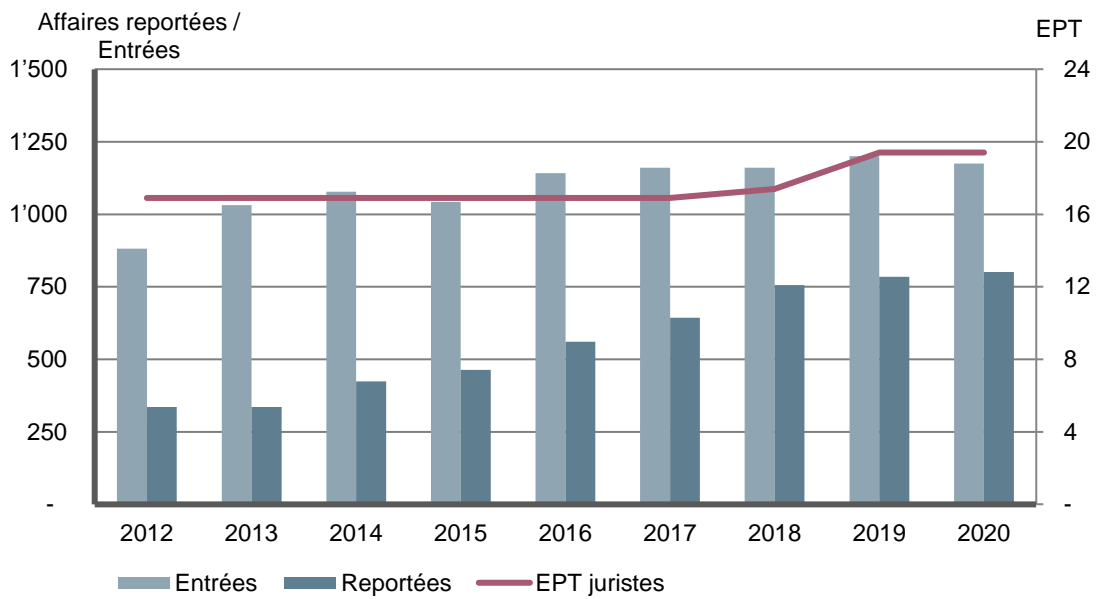
Illustration 2-3: Evolution des entrées d'affaires par cour



L'illustration 2-4 montre non seulement le nombre d'affaires entrantes, mais aussi l'évolution du nombre reporté, l'évolution des juristes à plein temps dans les cours civiles et pénales, y compris la chambre pénale. En 2012, 882 affaires ont été enregistrées, en 2020 il y en a eu 1'175, ce qui correspond à une augmentation de 33%. Durant cette période le Tribunal cantonal a été renforcé de 3 unités juristes, à savoir une dès 2018 et deux dès 2019, ce qui équivaut à un renfort de 10%. Dans la même période, les affaires reportées dans ces cours ont également augmenté de 138%, passant de 336 en 2012 à 801 en 2020.

L'augmentation du nombre d'unités juristes à partir de 2018 a ralenti cette progression. Pour l'année 2021, un nouveau poste de juge cantonal a été créé et affecté principalement au traitement des recours contre les décisions des APEA.

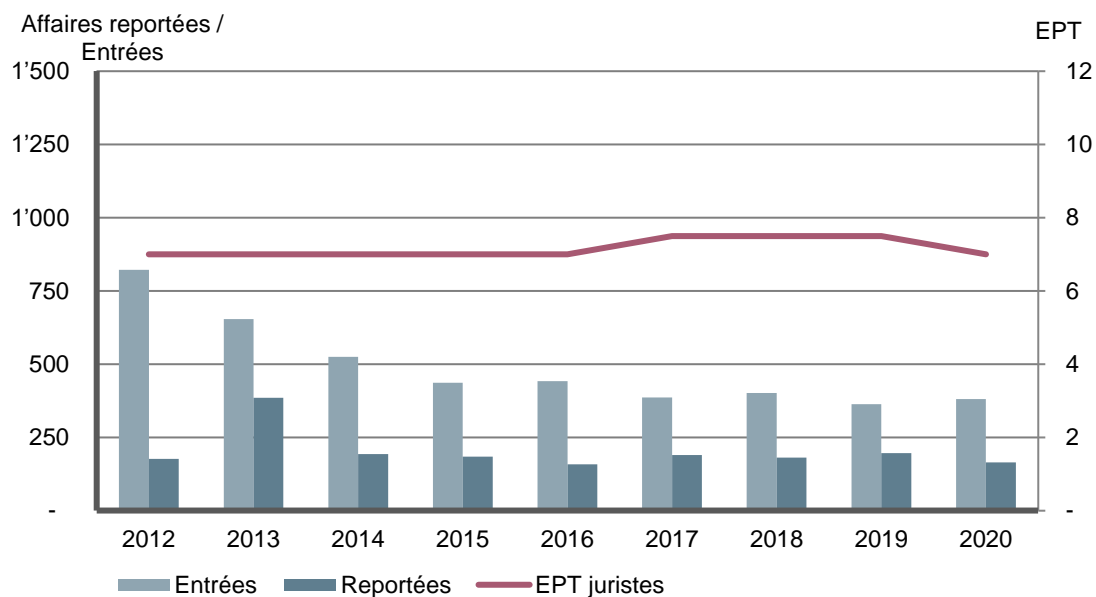
Illustration 2-4: Cours civiles et pénales y compris la chambre pénale : Evolution des entrées, des affaires reportées et des EPT juristes



Note : Les EPT juristes comprennent les juges ordinaires et les greffières et greffiers. Les juges suppléant(e)s, les greffières et greffiers auxiliaires et les stagiaires en droit n'ont pas été pris en compte ici.

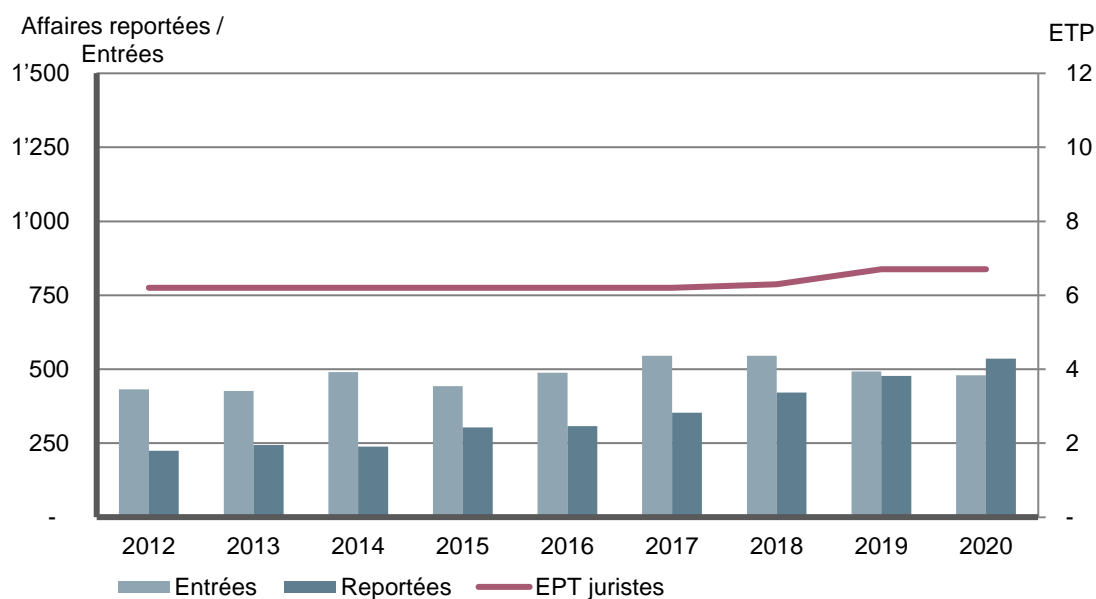
Illustration 2-5 et Illustration 2-6 montrent l'évolution des affaires entrantes, des affaires reportées et des postes à plein temps pour les cours des assurances sociales et de droit public.

Illustration 2-5: Cour de droit public : Evolution des entrées, des affaires reportées et des EPT juristes



Note : Les EPT juristes comprennent les juges ordinaires et les greffières et greffiers. Les juges suppléant(e)s, les greffières et greffiers auxiliaires et les stagiaires en droit n'ont pas été pris en compte ici.

Illustration 2-6: Cour des assurances sociales : Evolution des entrées, des affaires reportées et des EPT juristes



Note : Les EPT juristes comprennent les juges ordinaires et les greffières et greffiers. Les juges suppléant(e)s, les greffières et greffiers auxiliaires et les stagiaires en droit n'ont pas été pris en compte ici.

Depuis 2018, un budget est prévu pour des engagements de durée limitée afin de réduire les arriérés. Grâce à ce budget, deux greffiers auxiliaires à plein temps ont pu soutenir les cours civiles et pénales en 2018 - 2,6 EPT en 2019 et 3,6 EPT en 2020. Cet apport a contribué à ralentir la hausse du nombre de dossiers reportés.

Charge de travail et taux de liquidation

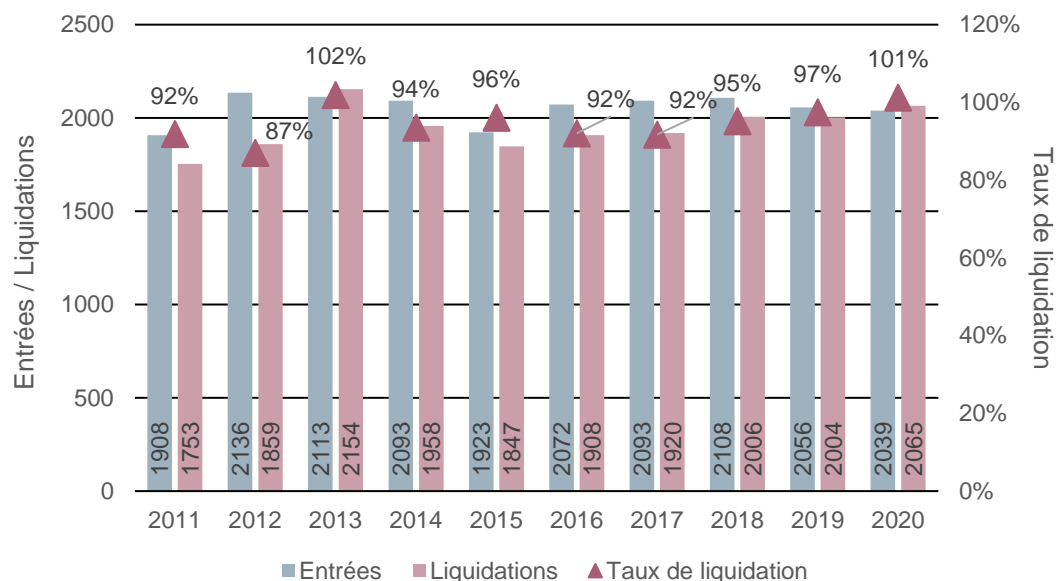
Le nombre d'affaires entrantes par poste à plein temps ou par fonction spécifique peut servir d'indicateur de la charge de travail. Comme les collaborateurs de toutes les fonctions travaillent pour plusieurs cours et qu'il n'est pas possible d'attribuer clairement les postes, l'analyse porte sur l'ensemble du Tribunal cantonal.

- En considérant tous les postes à plein temps et affaires rentrées, le Tribunal cantonal reçoit 46 affaires par poste à plein temps et par an (moyenne pour les années 2018-2020).
- Si l'on considère la charge des juges, cela représente 188 affaires par an (moyenne pour les années 2018-2020).

L'illustration suivante montre le taux de liquidation. Il s'agit du rapport entre le nombre d'affaires traitées et le nombre d'affaires reçues. A l'exception des deux années (2013 : avec Lex Weber et 2021 avec le renfort personnel), le taux de liquidation était toujours inférieur à 100%. Cela signifie qu'au cours d'une année, le nombre des affaires entrantes est supérieur au nombre d'affaires pouvant être traitées et que le nombre des affaires en suspens augmente systématiquement. Même si le taux de liquidation n'est que légèrement inférieur à 100 %, le nombre d'affaires reportées continue à augmenter. Les reports ne concernent pas seulement les affaires de l'année en question, mais aussi les affaires pendantes depuis plus longtemps. C'est-à-dire qu'il s'agit d'une addition des affaires reportées sur plusieurs années.

En raison des unités juristes supplémentaires, soit trois greffiers et des auxiliaires, le nombre d'affaires liquidées a augmenté à partir de 2018.

Illustration 2-7: Taux de liquidation du Tribunal cantonal



Bien qu'il soit souhaitable de mettre les chiffres d'un canton dans le contexte des autres cantons afin de mieux interpréter les résultats, cette démarche est méthodologiquement complexe. Afin de répondre au souci de transparence et en tenant compte de toutes les limites d'une telle comparaison, une présentation des données avec deux autres cantons est fournie à la fin du rapport (voir Annexe A). Il convient de rappeler qu'il n'existe pas de chiffres permettant une comparaison pour l'ensemble de la Suisse en termes d'affaires liquidées par unité juriste pour les tribunaux et le ministère public. Selon les renseignements obtenus, ni la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ni la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) ne disposent d'une telle information. Des informations individuelles à ce sujet peuvent être trouvées dans les rapports annuels des autorités judiciaires et du ministère public de chaque canton. Mais il n'existe pas une compilation intercantonale qui mentionne le nombre et le type de dossiers judiciaires traités ainsi que le pourcentage de magistrats et de greffiers, hormis l'évaluation globale ponctuelle de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).⁸

Le défi que représente la comparaison des chiffres cantonaux est bien connu et a été abordé à plusieurs reprises dans la littérature. Une étude sur l'utilisation effective des voies des recours judiciaires en matière administrative en Suisse conclut également que même après la réforme de 2007, les cantons connaissent des organisations judiciaires différentes et les tribunaux cantonaux ne disposent souvent pas des statistiques suffisamment harmonisées pour permettre une comparaison systématique.⁹

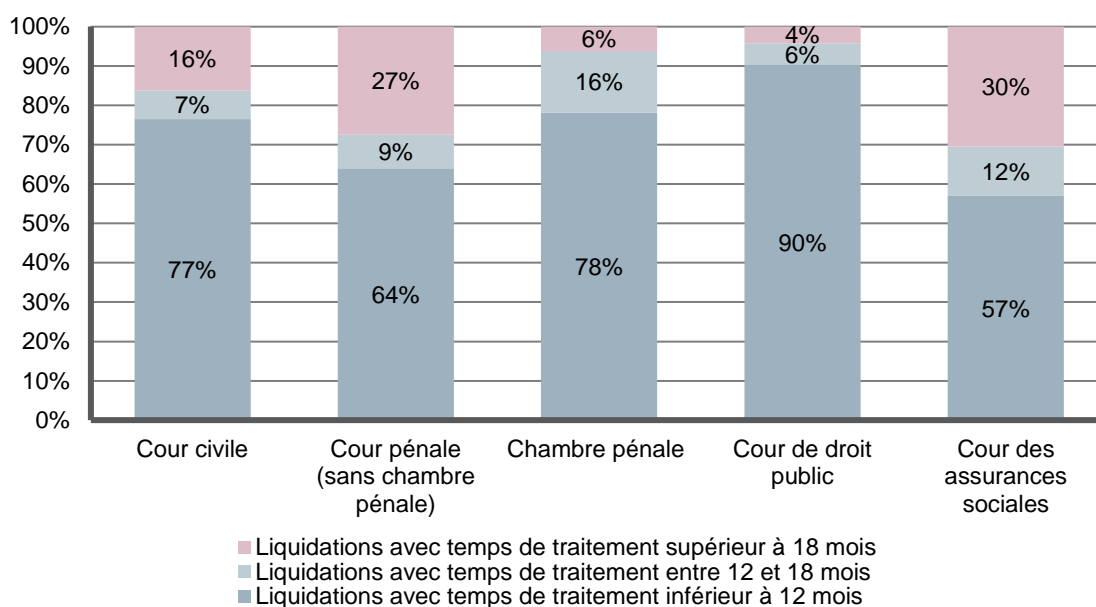
⁸ <https://www.coe.int/fr/web/cepej/country-profiles/switzerland>

⁹ Tanquerel; Varone, Frédéric; Bolkensteyn, Arun; u. a. (2011), S. 34–35

Durée de procédure

La durée de la procédure varie en fonction des cours, comme le montre l'illustration 2-8. Alors que la cour du droit public a traité en moyenne 90 % des affaires dans un délai d'un an en moyenne des années 2018-2020, la cour des assurances sociales a réglé 57 % des affaires dans un délai d'un an. Ces différences sont en grande partie dues à la différence de matière qui entraîne également des exigences procédurales différentes. Néanmoins, on observe également une augmentation de la durée des procédures au sein des différentes cours. Sur l'ensemble du Tribunal cantonal, la proportion d'affaires dont la durée est supérieure à 18 mois a augmenté de 7 points% entre 2018 et 2020.

Illustration 2-8: Durée de procédure par cour – moyenne 2018-2020



2.3 Résumé

2.3.1 Analyse SWOT

Forces

- Les juges sont principalement affectés à une cour, mais travaillent également dans d'autres cours, ce qui permet un déploiement plus flexible.
- Les différentes catégories de personnel se soutiennent mutuellement et le personnel du secrétariat peut également être sollicité de manière polyvalente. Le secrétariat peut aider à l'enregistrement initial de l'affaire et pourrait apporter un soutien supplémentaire aux greffières et greffiers.

- Deux greffières/greffiers sont également juges suppléants, donc élus par le Grand Conseil et soulagent les juges.

Faiblesses

- Le report est élevé et augmente actuellement, bien qu'à un rythme ralenti. Cela entraîne des charges et des inefficacités supplémentaires, car il faut également gérer les reports et répondre aux questions des parties et des avocates et avocats en attente. Plus les affaires restent en suspens, plus la situation initiale peut changer, par exemple dans les affaires de divorce, ce qui génère à son tour un travail supplémentaire. Les mesures provisionnelles sont également demandées de plus en plus souvent, ce qui entraîne un travail supplémentaire.
- Les objectifs ne sont pas fixés et les statistiques des affaires ne sont pas suivies de la même manière pour toutes les cours.
- Parmi les greffières et greffiers, il n'y a pas de véritables « greffières/greffiers en chef » qui pourraient effectuer certaines tâches de coordination. Mais déjà actuellement l'attribution des affaires est faite par les greffiers sur la base des règles définies par les juges.
- L'introduction et la formation des greffières et greffiers auxiliaires et des stagiaires en droit prennent beaucoup de temps. Au cours des premiers mois, les juges et les greffières et greffiers doivent effectuer un important travail de correction.

Opportunités/Menaces

- Les juges du Tribunal cantonal sont de plus en plus confrontés à des avocates et avocats hautement spécialisées/spécialisés. Cette spécialisation croissante constitue un défi et pourrait, à long terme, rendre nécessaire une spécialisation accrue des juges.
- La cour des assurances sociales a reçu de nombreuses affaires concernant la pandémie de Covid-19. Il convient de les classer par ordre de priorité, ce qui vient s'ajouter au report des autres affaires.
- La complexité des affaires augmente tendanciellement.
- En outre, le tribunal est confronté à des défis structurels et doit rester attractif à l'avenir pour les juristes brevetés, ce à quoi le travail à temps partiel pourrait également contribuer. Le temps partiel des juristes est déjà largement répandu au sein du personnel administratif et des greffiers. Il est de plus en plus difficile de trouver du personnel compétent et motivé.

2.3.2 Recommandation 1 : Recours plus important aux juges suppléantes et suppléants externes disponibles et réflexions concernant le traitement des affaires au Tribunal cantonal avec le but de réduire les reports

Le volume des reports des affaires sur l'ensemble du Tribunal cantonal n'a cessé d'augmenter (voir chapitre 2.2) - avec une intensité variable selon les cours. La plus grande partie du report concerne les cours civiles et pénales. Cela s'explique principalement par un taux de liquidation qui n'a jamais été positif.

Les renforts alloués depuis 2018 (3 greffiers et des auxiliaires) ont permis de ralentir l'augmentation des affaires reportées. Nous recommandons donc de prendre des mesures pour réduire le report le plus rapidement possible. Cela peut se faire de deux manières : il faut soit engager davantage de juristes, soit augmenter le nombre de liquidations par juriste.

a) Augmentation des unités juristes : Étant donné que les postes de juges ordinaires doivent faire l'objet d'une demande politique et qu'ils constituent en fin de compte la solution la plus coûteuse, il convient d'évaluer d'autres options possibles avant d'envisager la création de nouveaux postes. Les deux options suivantes doivent être examinées.

- Faire appel plus fréquemment aux juges suppléant(e)s externes qui sont disponibles, en particulier dans les cours civiles et pénales où les reports sont les plus importants : cette possibilité existait déjà jusqu'à présent, mais ne pouvait souvent pas être utilisée car les membres désignés comme juges suppléants étaient souvent eux-mêmes très chargés et n'étaient pas disponibles. Ils travaillent par exemple eux-mêmes comme juges dans un tribunal de district ou comme avocat. Les deux juges suppléant(e)s qui sont des greffiers du tribunal cantonal sont déjà souvent impliqués et travaillent presque exclusivement comme juges. La marge de manœuvre existe surtout en ce qui concerne les externes. La marge de manœuvre dans l'affectation des juges suppléant(e)s est reconnue par le Tribunal cantonal et a déjà été abordée dans le cadre des départs à la retraite de quatre juges cantonaux en 2021. La création de deux postes de juges suppléant(e)s a été approuvée par le Grand Conseil.
- Afin de soulager les juges et aussi les greffiers, il convient d'examiner la répartition des tâches entre les juges, les greffiers et le secrétariat. Sur la base des nombreuses tâches déjà accomplies par le secrétariat, il conviendrait d'examiner s'il pourrait entreprendre encore des tâches supplémentaires (par ex. enregistrement des affaires). En plus il convient d'examiner si la création d'une nouvelle fonction de greffier chef faciliterait et accélérerait l'attribution des dossiers.

b) Augmentation des affaires traitées par unité juriste : Parallèlement à l'examen de la dotation, une réflexion concernant les méthodes de travail internes devrait également avoir lieu. La liquidation devrait faire l'objet d'un suivi plus intensif et uniforme dans les quatre cours et être surveillée au niveau de la cour plénière. C'est la seule façon d'utiliser de manière optimale les ressources existantes et, si nécessaire, de réagir aux arriérés avec une méthode de travail adaptée. En définitive, il s'agit de trouver un équilibre entre la qualité et l'efficacité tout en respectant l'indépendance des autorités judiciaires. D'une part, les jugements doivent être de bonne qualité et, du point de vue du Tribunal cantonal, résister à un éventuel recours au Tribunal fédéral. Toutefois, ils doivent également être compréhensibles pour le justiciable, rédigés en volume raisonnable et délivrés dans un certain délai.

Il convient également d'examiner si les compétences du juge unique pourraient être étendues en modifiant l'article 20 de la LOJ.

2.3.3 Mesures d'optimisation secondaires

Les recommandations suivantes s'appliquent non seulement au Tribunal cantonal, mais aussi à toutes les autorités judiciaires, en particulier aux tribunaux de district. Le Tribunal cantonal

pourrait conduire la mise en œuvre par l'intermédiaire de son secrétariat général, c'est pourquoi elles sont énumérées ici :

- **Réflexion concernant un système de pondération des affaires** : Le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux de première instance classent les affaires en différentes catégories et les attribuent par catégorie aux juges en rotation selon les pourcentages d'emploi. Le système fonctionne relativement bien et très peu de corrections sont nécessaires à la fin de l'année. Avec le temps, les charges de travail s'équilibrent. Afin de disposer d'une meilleure base pour l'affectation du personnel aux différents tribunaux et d'une répartition interne optimisée des affaires, l'introduction d'un système de pondération pourrait être examinée. Plusieurs cantons ont déjà envisagé cette possibilité, mais tous n'ont pas introduit un tel système. L'introduction d'un tel système est exigeante.
- **Compléter et réviser les modèles** : Toutes les autorités judiciaires disposent de modèles pour les différents documents. Leur mise à jour dans les deux langues est une tâche permanente. Actuellement, une commission dédiée à cet effet a élaboré des modèles et les processus de modification est en place, mais encore peu utilisé ou connu par les tribunaux. Si possible, les mêmes modèles devraient être appliqués par les juges des différents tribunaux de district et au sein de ceux-ci. Cela simplifie et accélère le travail, notamment pour le secrétariat. Les juges itinérant(e)s devraient également appliquer ces modèles.
- **Compléter et mettre à jour d'autres aides** : Outre l'outil central que constituent les modèles, il existe d'autres outils utiles disponible sur l'internet tels qu'une liste de traducteurs, d'experts ou du personnel temporaire. Ces outils doivent également être actualisés, généralement accessibles, faciles à trouver et connus. En outre, les personnes listées doivent avoir les qualifications professionnelles nécessaires dans leur domaine respectif. Ici aussi, le Tribunal cantonal pourrait assumer un rôle central de coordination - que chaque tribunauxienne ses propres listes n'a aucun sens.
- **Formation continue pour toutes les catégories de personnel** : Il convient de veiller à ce que toutes les personnes puissent suivre une formation continue adaptée à leurs tâches. Pour les personnes ayant des responsabilités de gestion, les compétences de leadership doivent être promues en plus des compétences technico-juridiques. Il serait utile de disposer d'un concept général de formation et de perfectionnement pour les autorités judiciaires, ceci en relation avec les modèles de carrière possibles (cf. le point suivant).
- **Démontrer les possibilités de carrière** : Afin que les autorités judiciaires puissent continuer à faire un travail de qualité à l'avenir, elles ont besoin d'employé(e)s motivé(e)s ayant des perspectives d'avenir. En particulier pour les greffières et greffiers, il n'existe pas de véritable plan de carrière et les « fausses incitations » dans la rémunération rendent certains postes de juges peu attrayants. Les différences de salaire des greffiers entre le Tribunal cantonal et les tribunaux de district peuvent également être remises en question de manière critique, d'autant plus que l'étendue des tâches dans les districts est parfois très large. À cet égard, des réflexions plus approfondies devraient être menées concernant la rémunération et les possibilités de développement. De même, la possibilité de travailler à temps partiel pour les juges devrait être mise en œuvre plus fortement afin de maintenir l'attractivité. Le temps partiel pour les greffiers est largement répondu.

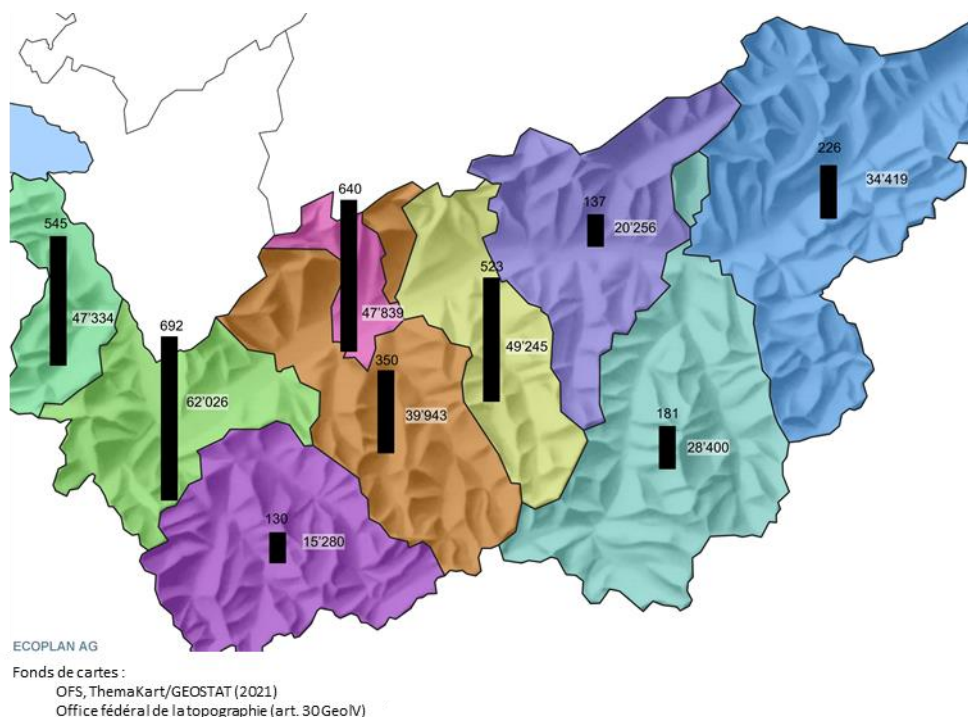
3 Tribunaux de district

3.1 Organisation interne et fonctionnement

Le canton du Valais compte neuf tribunaux de district. Ils siègent en tant que tribunaux de première instance en matière civile et pénale. L'organisation territoriale est basée sur la structure des districts. Ainsi, les districts de Martigny et de St-Maurice ainsi que les districts d'Hérens et de Conthey, les districts de Conches, de Brigue et de Rarogne oriental et les districts de Loèche et de Rarogne occidental disposent chacun d'un tribunal de district commun. Cette organisation a diverses implications :

- Langue : Six tribunaux sont francophones, trois tribunaux sont germanophones
- Taille des districts : Les tribunaux de district couvrent des bassins de population de tailles différentes. Le bassin du district de Martigny et de St-Maurice compte environ 60'000 habitantes et habitants, ce qui correspond à un cinquième de la population du canton. Le tribunal d'Entremont a le plus petit bassin avec une population d'un peu plus de 15'000 habitantes et habitants.

Illustration 3-1: Organisation territoriale et taille des tribunaux de district



Note : Les barres représentent le nombre moyen d'affaires entrantes pour 2018-2020. Les chiffres sur fond blanc représentent la population moyenne des résidentes et résidents permanent(e)s pour 2018-2019.

Les tribunaux de district sont répartis en trois arrondissements : Le Bas-Valais, le Valais central et le Haut-Valais. Chaque arrondissement compte trois tribunaux de district. Les affaires concernant des infractions graves sont traitées dans l'un des trois tribunaux d'arrondissement, qui sont composés d'une ou d'un juge de chacun des trois tribunaux de district et d'une greffière ou d'un greffier.

Au total, 24 juges et 2,9 juges itinérant(e)s travaillent dans les tribunaux de district. En outre, 22,1 greffières et greffiers sont employé(e)s dans les tribunaux. Outre le soutien aux juges, les greffières et greffiers assument également en partie des fonctions de juge suppléant(e) à trois niveaux de compétence :¹⁰

- Les greffières et greffiers ayant des **compétences de base** peuvent représenter les juges de district dans les procédures de poursuite pour dettes et faillite (LP), les affaires civiles non contentieuses, l'entraide judiciaire et certaines procédures sommaires de droit commercial.
- Les greffières et greffiers aux **compétences étendues** peuvent représenter les juges dans des procédures supplémentaires clairement spécifiées, selon les besoins du tribunal.
- Les greffières et greffiers ayant des **compétences complètes** sont autorisé(e)s à représenter la ou le juge de district avec son consentement dans toutes les procédures pour lesquelles elle ou il est compétent(e).¹¹

Afin de soulager les tribunaux de première instance, le Tribunal cantonal peut attribuer des postes de juges itinérants selon les besoins. Une ou un juge itinérant(e) est affecté(e) à chacun des trois arrondissements – Bas-Valais, Valais central et Haut-Valais. L'attribution exacte du poste est laissée à l'appréciation des trois tribunaux. Les trois tribunaux du Haut-Valais disposent de ce poste depuis 2011 et déterminent annuellement la répartition entre les tribunaux en fonction de la charge de travail. Le ou la juge itinérant(e) est intégré(e) aux tribunaux tout au long de l'année et traite généralement les mêmes affaires que les juges réguliers. Le Valais central et le Bas-Valais ont chacun un poste de juge itinérant disponible depuis 2018, bien que le poste du Bas-Valais ait été limité à 50 % en 2018 et n'ait été augmenté à 100 % qu'en 2019. Dans le Bas-Valais, le ou la juge itinérant(e) est affecté(e) à chaque tribunal pour quelques mois, le nombre de mois étant déterminé chaque année en fonction de la charge de travail. En Valais central, le ou la juge itinérant(e) travaille pendant 6 mois d'affilée dans l'un des trois tribunaux de district.

Comme déjà mentionné dans le chapitre sur le Tribunal cantonal, un budget pour des engagements temporaires a été mis en place depuis 2018 afin de réduire les reports. Les tribunaux de district peuvent soumettre des demandes dans ce sens au Tribunal cantonal. Ces greffières et greffiers auxiliaires sont intégré(e)s dans ce qui suit.

¹⁰ Tribunal cantonal du Valais (2013)

¹¹ En droit pénal, il est prévu qu'une greffière ou un greffier assiste le ou la juge.

Plusieurs tribunaux de district emploient et gèrent également des stagiaires en droit. Étant donné que ces stages sont occupés de manière irrégulière et que le soutien obtenu grâce à eux n'est pas significatif mais entraîne plutôt un travail supplémentaire pour les juges, ils ne sont pas pris en compte dans les explications et les calculs.

La Doyenne, respectivement le Doyen est responsable de la gestion administrative du tribunal.

Tribunal de district de Brigue, Rarogne oriental et Conches

Le siège du tribunal de district est à Brigue. Il comprend 6,4 EPT, dont 40% du poste de juge itinérant. À la fin de 2020, un greffier auxiliaire était également employé à 50%. Les juges ne sont pas spécialisés/spécialisées et travaillent dans les domaines du droit civil et pénal.

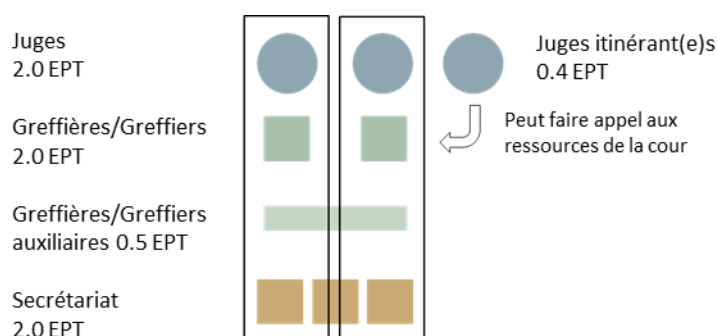
Le tribunal est organisé en deux équipes, chacune composée d'une ou d'un juge, d'une greffière ou d'un greffier et d'une ou un secrétaire. Une troisième secrétaire soutient les deux équipes. La juge itinérante est assistée par l'un des deux greffiers à tour de rôle.

Les greffières et greffiers soutiennent les juges dans leurs affaires. Elles/Ils prennent également en charge des dossiers dans le domaine de la LP. L'une des greffières assume également la fonction de juge suppléante pour certaines affaires.

Le secrétariat se charge de diverses tâches dans le domaine de la LP. En fonction de la charge de travail actuelle du secrétariat, il prend en charge l'enregistrement des affaires et prépare les décisions.

Les dossiers entrants sont divisés en catégories d'affaires et attribués aux juges à tour de rôle. On suppose que la charge de travail s'équilibre au fil des ans. Les affaires dans le domaine de la LP sont distribuées directement aux greffières et greffiers sur une base mensuelle.

Illustration 3-2: Organigramme du tribunal de district de Brigue, Rarogne oriental et Conches



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district de Viège

Le tribunal de district est situé à Viège et comprend 5,5 postes à plein temps. En outre, un greffier auxiliaire a été employé à 50% à la fin de 2020. Les deux juges ne sont pas spécialisés/spécialisés et travaillent chacune/chacun en équipe avec une greffière ou un greffier et une ou un secrétaire.

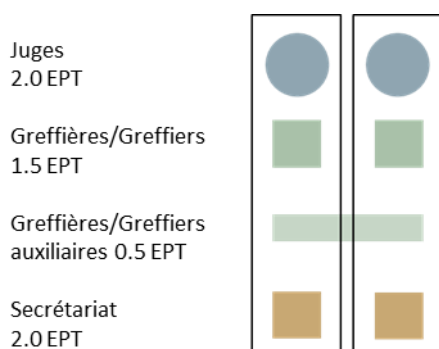
Les affaires LP sont prises en charge par les greffières et greffiers. L'une des greffières a des compétences étendues et prend en charge les affaires de droit pénal en tant que juge suppléante. La greffière auxiliaire soutient les juges au cas par cas dans la rédaction des jugements. Après avoir pu contribuer à réduire les reports à Viège, son activité sera répartie à parts égales entre les trois tribunaux de district du Haut-Valais dès 2021.

Le secrétariat soutient les greffières et greffiers dans les affaires LP. Le secrétariat prend également en charge certaines tâches dans les affaires de droit civil.

L'attribution des affaires se fait sur la base d'une liste de catégories d'affaires. Les affaires sont réparties entre les deux équipes alternativement par catégorie, en tenant compte du pourcentage de postes. Au sein d'une équipe, les affaires sont ensuite réparties entre les juges et les greffières et greffiers.

La charge de travail est vérifiée au moins une fois par an. En cas de surcharge, le greffier ou la greffière auxiliaire peuvent apporter du soutien. Dans des affaires exceptionnelles, si la charge de travail est importante, l'attribution des affaires à l'équipe ou à la personne concernée est également réduite.

Illustration 3-3: Organigramme du tribunal de district de Viège



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district de Loèche et Rarogne occidental

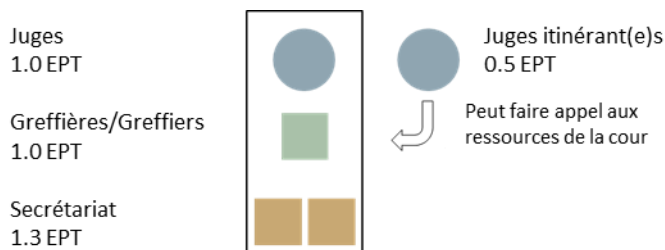
Le tribunal de district est situé à Loèche. Il s'agit du plus petit tribunal de district du Haut-Valais, composé de 3,8 EPT, dont 50% de juges itinérant(e)s. Les juges ne sont pas spécialisées/spécialisés et traitent aussi bien les affaires civiles que pénales. Ce n'est que dans les affaires LP que la juge principale et la greffière sont spécialisées dans certaines catégories.

La greffière du tribunal de district est également remplaçante de la juge. Si elle assiste la juge et la juge itinérante en tant que greffière dans les affaires pénales, elle traite les affaires civiles de manière indépendante en tant que juge suppléante.

Le secrétariat est composé de trois employé(e)s et est organisé en pool. Il soutient les juristes dans les affaires LP.

Pour chaque catégorie d'affaires, celles-ci sont attribuées alternativement à la juge et à la juge itinérante, en tenant compte du pourcentage d'emploi actuel de la juge itinérante. L'exception est constituée par les affaires LP qui ne sont traitées que par la juge ordinaire et la greffière. En cas de surcharge, une réaction flexible est observée et l'allocation des affaires est temporairement ajustée.

Illustration 3-4: Organigramme du tribunal de district de Loèche – Rarogne occidental



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district de Sierre

Le tribunal de district a son siège à Sierre et, avec 11,2 EPT, il est l'un des plus grands tribunaux de district du Valais. Cela inclut 0,38 EPT du poste de juge itinérant. En outre, un greffier auxiliaire était employé à 0,8 EPT à la fin de 2020.

Quatre juges sont employées ou employés de manière permanente, ainsi que quatre greffières et greffiers et six employé(e)s de secrétariat, un stagiaire administratif ainsi qu'un huissier. Tous travaillent dans le domaine du droit civil et pénal, à l'exception d'un greffier spécialisé dans les affaires de la LP.

L'un des greffiers de Sierre traite toutes les affaires en matière de LP. Les trois autres greffières et greffiers s'occupent de leurs propres affaires d'une part, et d'autre part, elles/ils soutiennent également les juges dans leurs dossiers.

Les greffières et greffiers auxiliaires travaillent pour les juges sur la base d'une rotation. Ils ou elles sont affecté(e)s à la rédaction de jugements.

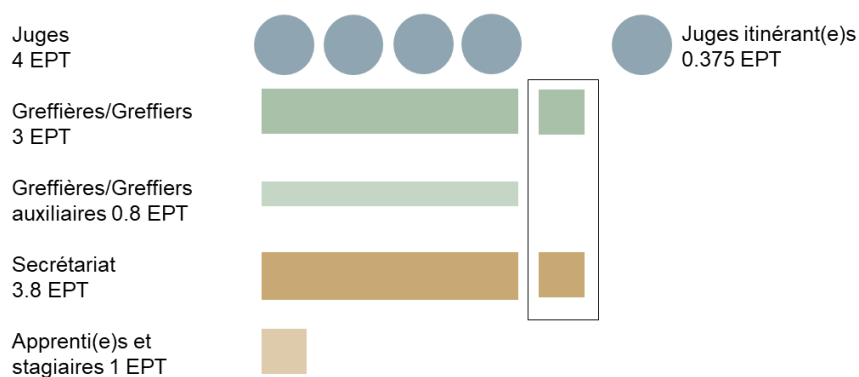
Le secrétariat est organisé en pool. L'exception est une secrétaire qui, avec la greffière spécialisée, prend en charge les affaires dans le domaine de la LP.

Le tribunal de district est assisté par un juge itinérant qui travaille - en alternance - pendant 6 mois dans l'un des trois tribunaux de district du Valais central. Comme le juge itinérant n'est employé que temporairement, l'attribution des affaires représente un défi, car l'affaire doit, si possible, être entièrement traitée dans cette période. Si possible, le juge itinérant se voit attribuer des affaires pénales sur lesquelles il peut travailler de manière indépendante.

La Doyenne est responsable de l'attribution des dossiers. À cette fin, les dossiers entrants sont triés selon différents critères, puis distribués aux juges à tour de rôle. Les affaires du domaine du droit qui sont pris en charge par les greffières et greffiers leur sont distribuées directement sur la base d'une rotation. En outre, des tâches de rédaction sont directement confiées aux greffières et greffiers par les juges. Ici aussi, il existe un roulement selon lequel les juges peuvent faire appel aux greffières et greffiers. Aucun mécanisme de compensation n'est prévu.

Les greffières et greffiers sont accompagnés par le ou la même juge dans leurs tâches rédactionnelles qu'elles/ils effectuent pour les juges et ont un objectif annuel de 10-15 dossiers.

Illustration 3-5: Organigramme du tribunal de district de Sierre



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district de Sion

Le tribunal de district est situé dans la ville de Sion. Avec 12 EPT, dont 0,3 EPT de poste de juge itinérant, c'est l'un des plus grands tribunaux de district. Un greffier adjoint (0,6 EPT) complète l'équipe. Les juges travaillent toutes et tous dans le domaine du droit civil et pénal et ne sont pas spécialisés/spécialisés. Certaines et certains greffières et greffiers travaillent comme juges suppléant(e)s dans des domaines spécialisés.

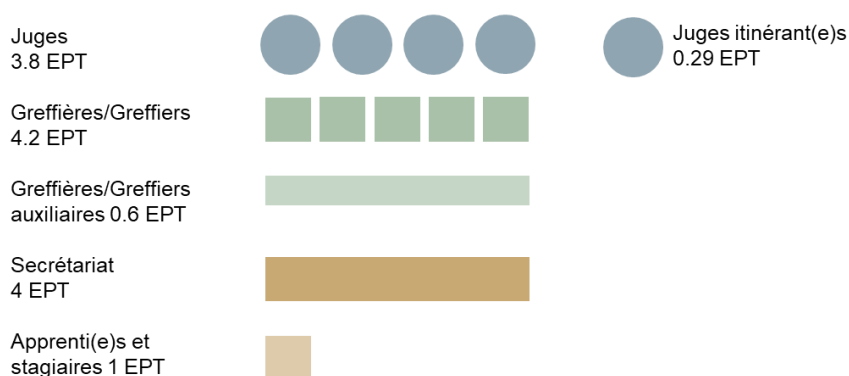
En principe, les juges travaillent en équipe avec un/une greffière/greffier. Certaines et certains greffières et greffiers travaillent pour plusieurs juges. Le secrétariat est organisé en pool et se compose de cinq personnes, plus un apprenti et un huissier.

Les greffières et greffiers accomplissent les tâches rédactionnelles des juges. Dans certaines affaires, elles/ils prennent également en charge leurs propres affaires en tant que juges suppléant(e)s.

Un juge itinérant soutient le tribunal de district pendant 6 mois à la suite, avant de travailler pendant 6 mois dans chacun des deux autres tribunaux de district du Valais central. Le juge itinérant se voit confier des dossiers particulièrement volumineux.

Les dossiers sont attribués aux juges via le service de garde. Une à trois fois par an, il y a une compensation afin qu'à la fin de l'année, toutes et tous les juges aient le même nombre d'affaires par catégorie. La difficulté des dossiers n'est pas prise en compte dans cette équation. Les dossiers de la/du juge sont répartis au sein de l'équipe de « greffiers-juges. ». Les greffières et greffiers peuvent reprendre certains dossiers en tant que juge suppléant(e).

Illustration 3-6: Organigramme du tribunal de district de Sion



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit. Les juges travaillent généralement avec une ou un seul(e) greffière ou greffier, mais il y a également des greffières et greffiers qui travaillent pour plusieurs juges.

Tribunal de district d'Hérens-Conthey

Le tribunal d'Hérens-Conthey est également situé à Sion. Il s'agit d'un petit tribunal de district avec 7,7 EPT, dont 0,3 EPT de poste de juge itinérant. À la fin de 2020, une greffière auxiliaire y travaillait à 0,2 EPT. Les juges ne sont pas spécialisées/spécialisés et travaillent aussi bien en droit civil qu'en droit pénal.

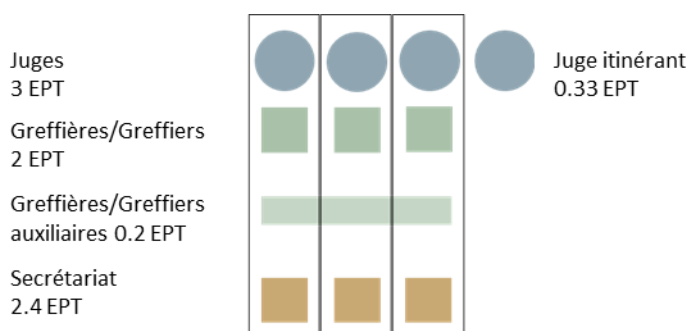
Les trois juges se voient attribuer chacune et chacun un 0,5 EPT de greffière ou greffier. Les 0,5 EPT de greffières et greffiers restants travaillent pour les trois juges. Le secrétariat est composé de trois personnes, chacune travaillant pour une ou un juge. En outre, le site dispose d'un huissier.

Les greffières ont deux fonctions : elles rédigent les jugements sous la responsabilité des juges. Elles font également office de juges suppléantes pour presque tous les affaires de la LP. Ces affaires sont traitées de manière autonome par les greffières.

Le tribunal de district est soutenu par un juge itinérant qui travaille - en alternance - pendant 6 mois d'affilée dans l'un des trois tribunaux de district du Valais central. Si possible, de grandes affaires criminelles lui sont confiées. L'attribution d'autres affaires est problématique en raison de son contrat de travail temporaire, car les affaires civiles prennent souvent plus de temps. En ce sens, le juge itinérant n'est pas impliqué dans la distribution des affaires comme les autres juges. En outre, il y a un manque de greffières/greffiers et de ressources de secrétariat, qui sont nécessaires pour les trois juges régulières/réguliers.

La Doyenne est responsable de l'attribution des dossiers. Elle divise les affaires entrantes en 12 catégories et les distribue aux juges à tour de rôle par catégorie. Une exception est constituée par les dossiers LP, qui sont également divisés en catégories et attribués par une greffière. À long terme, la charge est ainsi équilibrée. Il n'y a pas de mécanisme de compensation supplémentaire. En cas de surcharge, une réaction flexible est démontrée.

Illustration 3-7: Organigramme du tribunal de district d'Hérens-Conthey



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district Martigny et St-Maurice

Le tribunal de district a son siège à Martigny. Il s'agit du plus grand tribunal de district du Valais avec 12,3 EPT, dont 0,42 EPT de poste de juge itinérant. Fin 2020, un greffier auxiliaire (1 EPT) faisait également partie de l'équipe. Les juges travaillent toutes et tous dans le domaine du droit civil et pénal.

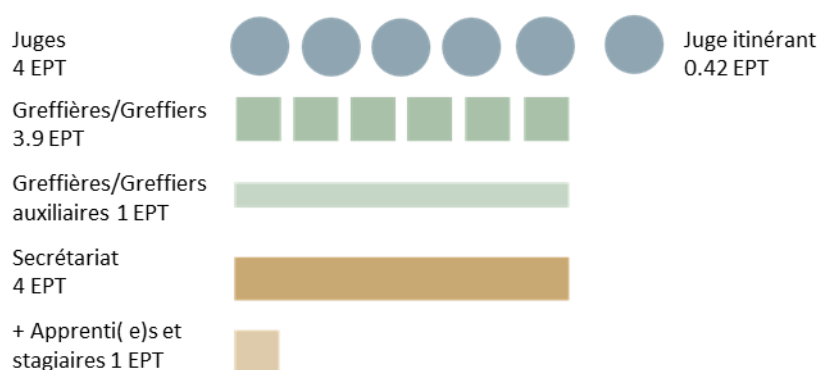
Une greffière ou un greffier est assigné(e) à chaque juge. L'exception est un greffier qui travaille pour deux juges. Le secrétariat fonctionne essentiellement comme un pool, mais il y a des exceptions là aussi.

D'une part, les greffières et greffiers prennent en charge leurs propres dossiers en tant que juges suppléant(e)s, d'autre part, elles et ils assument des tâches rédactionnelles pour les dossiers de leur juge.

En 2020, un juge itinérant a soutenu le tribunal de district pendant quatre mois. En collaboration avec les autres tribunaux de district du Bas-Valais, on discute actuellement de la possibilité que le juge itinérant travaille à l'avenir à temps partiel pour les trois tribunaux de district tout au long de l'année. Le juge itinérant se voit confier de gros dossiers sur lesquels il travaille de manière autonome et sans greffier. Lors des réunions, le juge itinérant est soutenu par une greffière ou un greffier pour les procès-verbaux.

Les dossiers sont attribués dans l'ordre de suite aux juges ou directement aux greffières et greffiers et classés selon certaines catégories. Il n'existe pas de mécanisme de compensation, mais les greffières et greffiers adjoint(e)s peuvent soutenir les juges en cas de surcharge. En outre, les juges peuvent déléguer la rédaction des jugements à leur(s) greffière(s) ou greffier(s).

Illustration 3-8: Organigramme du tribunal de district Martigny et St. Maurice



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district d'Entremont

Le siège du plus petit tribunal de district du Valais se trouve à Sembrancher et comprend 3,16 EPT, dont 0,16 EPT de poste de juge itinérant.

La greffière soutient le juge dans les affaires pénales et les grandes affaires civiles en tant que greffière. Les autres affaires de droit civil sont réparties entre le juge et le greffier, la greffière s'étant spécialisée pour certaines affaires depuis le début de l'année 2021 (par exemple le droit de la famille et la LP) et y étant affectée comme juge suppléante. Cette spécialisation a été introduite afin de gagner en efficacité.

L'attribution des affaires se fait en fonction de la spécialisation. Il n'est pas encore clair si cette allocation nécessitera un équilibrage de charge.

Le ou la juge itinérant(e) est affecté(e) au site pour environ 1 à 2 mois chaque année. Comme les affaires doivent être traitées pendant cette période, le ou la juge itinérant(e) s'occupe principalement des affaires pénales courtes. Il ou elle s'occupe de ces affaires de manière indépendante et n'est guère intégré(e) au tribunal de district.

Illustration 3-9: Organigramme du tribunal de district d'Entremont



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Tribunal de district de Monthey

Le tribunal de district a son siège à Monthey. Il comprend 11,12 EPT, dont 0,42 EPT de poste de juge itinérant. A la fin de l'année 2020, le tribunal a également employé un greffier auxiliaire.

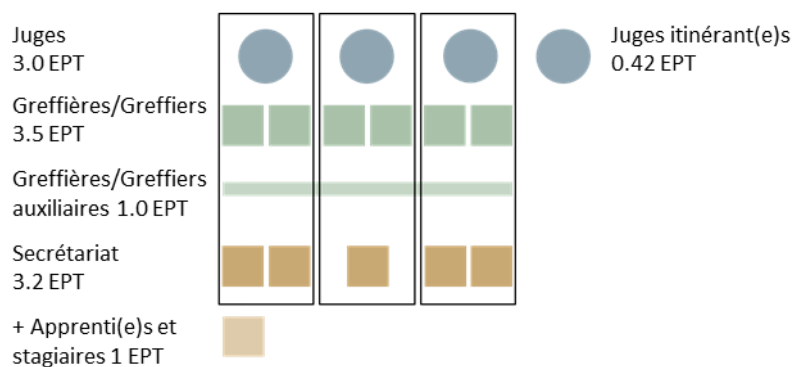
Les trois juges ont chacune et chacun à leur disposition (1 EPT) une greffière ou un greffier ainsi qu'une ou un secrétaire (1EPT). Le greffier auxiliaire effectue une rotation entre les juges tous les 3 mois.

Les juristes ne sont pas spécialisées/spécialisés. L'exception est constituée par les affaires LP, qui sont prises en charge par les greffières et greffiers. Les greffières et greffiers traitent généralement leurs propres affaires en tant que juges suppléant(e)s. Le secrétariat soutient les greffières et les greffiers dans le traitement des affaires LP.

Les affaires sont réparties entre les juges par catégorie selon l'ordre alphabétique. Les juges distribuent ensuite les affaires au sein de leur équipe. Il est également tenu compte du fait que les affaires qui ont déjà été traitées reviennent à la même personne (droit de suite).

Le juge itinérant n'est pas inclus dans ce système de distribution. Il prend en charge des affaires importantes et spéciales et les traite de manière largement indépendante.

Illustration 3-10: Organigramme du tribunal de district de Monthey



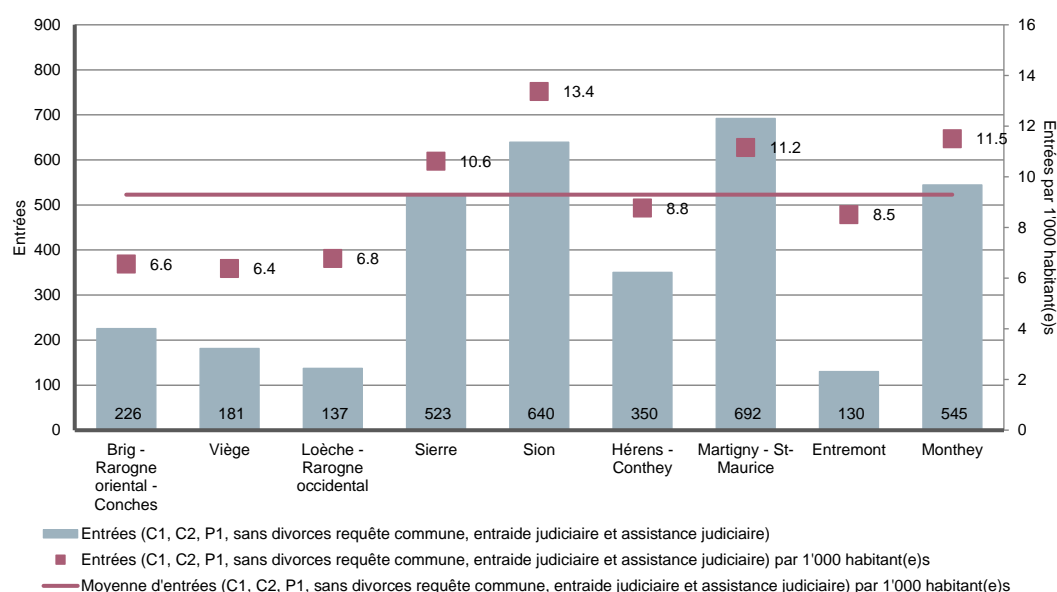
Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

3.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires

Affaires entrantes

En moyenne, environ 14'000 affaires par an ont été enregistrées par tous les tribunaux de district au cours des années 2018-2020.¹² Parmi celles-ci, 3'400 affaires concernent les catégories C1, C2 et P1, à l'exception des divorces sur requête commune, des demandes d'entraide et d'assistance judiciaire.¹³ En accord avec le Tribunal cantonal, il a été décidé que, de manière analogue aux statistiques internes, ces trois catégories seraient évaluées pour décrire la charge de travail. L'illustration 3-11 montre que le nombre d'affaires entrantes dans ces catégories varie fortement entre les districts, Entremont en recevant le moins, et Martigny et St-Maurice le plus. Le nombre des entrées pour 1'000 habitants varie également. La tendance à recevoir plus d'affaires par habitant dans le Valais francophone est clairement démontrée. En outre, la population des zones plus urbaines génère plus d'affaires que celle des zones plus rurales. La situation de base des tribunaux de district est donc différente et fortement influencée par les facteurs socio-économiques du district.

Illustration 3-11: Nombre d'entrées pour 1'000 habitantes et habitants par district – moyenne 2018-2020



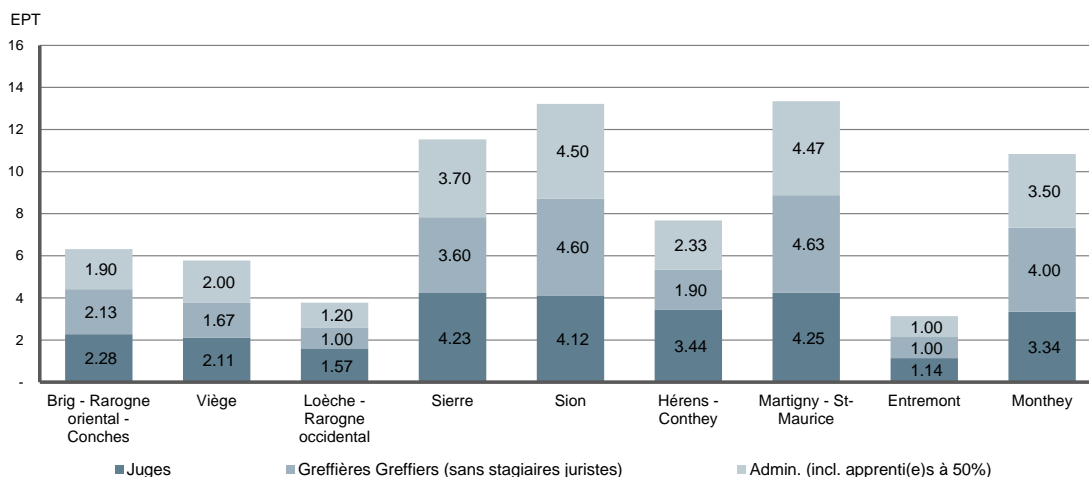
¹² Les nombres de postes et des affaires figurant dans ce chapitre sont toujours des moyennes annuelles pour les années 2018-2020. Les pourcentages de postes peuvent donc différer de ceux du chapitre 3.1, qui se réfèrent à l'état en 2020.

¹³ Les autres catégories d'affaires (S2, divorce sur requête commune, demandes d'entraide et d'assistance juridique, et poursuites et faillites) représentent 10'747 affaires, soit environ 75% des entrées (entre 73% et 78% des entrées, selon le tribunal de district). En accord avec le tribunal cantonal, ces catégories d'affaires ne sont pas incluses dans l'analyse suivante, car l'affaire individuelle représente généralement peu d'efforts. La majorité de ces affaires, soit 9 280, appartiennent à la catégorie poursuites et faillites.

Dotation en personnel

Au total, les tribunaux de district disposent en moyenne d'environ 76 postes à plein temps¹⁴ pour les années 2018-2020. Le plus grand tribunal de district, Martigny et St-Maurice, compte en moyenne 13,35 postes à plein temps, tandis que le plus petit site, Entremont, en compte 3,14 (voir les barres dans l'illustration suivante).

Illustration 3-12: Dotation en personnel pour les tribunaux de district – moyenne 2018-2020

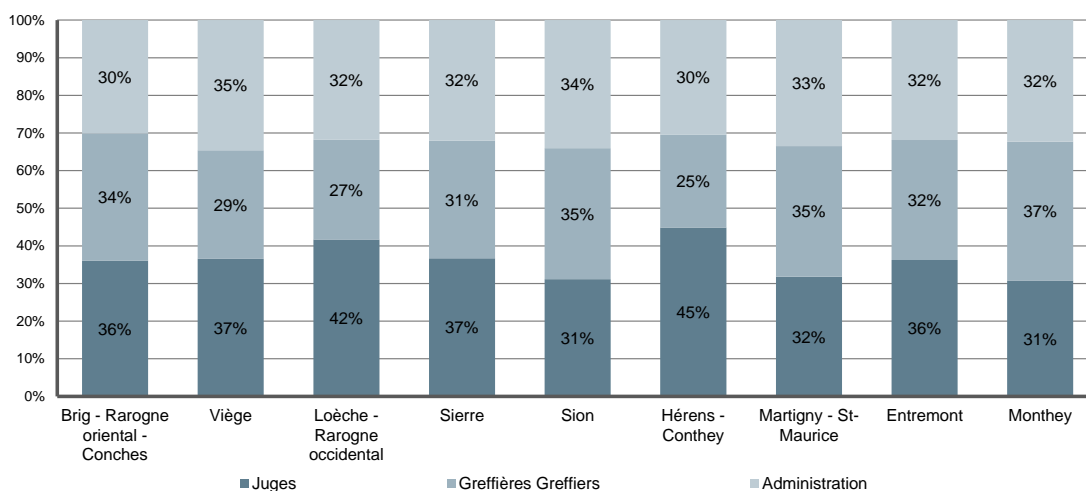


Note : les équivalents plein temps des juges itinérantes et itinérants sont inclus dans la catégorie des juges. Les greffières et greffiers auxiliaires ont été ajoutés aux greffières et greffiers. Les stagiaires en droit, en revanche, ne sont pas inclus dans les calculs. Les apprenti(e)s de l'administration sont inclus à 50%.

L'illustration 3-13 montre la part des différentes catégories de personnel. Il en ressort que la proportion de personnel ayant la fonction de juge varie entre 31% et 45%. La proportion de greffières et greffiers varie également d'un tribunal à l'autre et se situe entre 25% et 37%. La proportion de personnel administratif est relativement homogène et représente environ un tiers du personnel. Le rapport entre le nombre de juges et de greffières et greffiers varie considérablement. Alors qu'à certains endroits, une ou un juge a pratiquement un poste de greffière ou greffier à plein temps à sa disposition, à d'autres endroits, il s'agit d'un demi-poste. Toutefois, comme les greffières et greffiers assument également souvent des fonctions de juge, cette comparaison doit être interprétée avec prudence.

¹⁴ Les pourcentages des postes des juges itinérantes et itinérants sont inclus dans la catégorie des juges. Les greffières et greffiers auxiliaires ont été ajouté(e)s aux greffières et greffiers. Les stagiaires en droit, en revanche, ne sont pas inclus dans les calculs, car leur production est variable. Les apprentis(e)s de l'administration ont été ajoutés au secrétariat et sont inclus à 50%.

Illustration 3-13: Personnel des tribunaux de district par différentes catégories de personnel - moyenne 2018-2020



Note : La catégorie des greffières/greffiers comprend également les greffières/greffiers auxiliaires. Les stagiaires en droit n'étaient pas inclus. Les apprenti(e)s et les stagiaires en administration ont été pondérés à 0,5 dans la catégorie de l'administration.

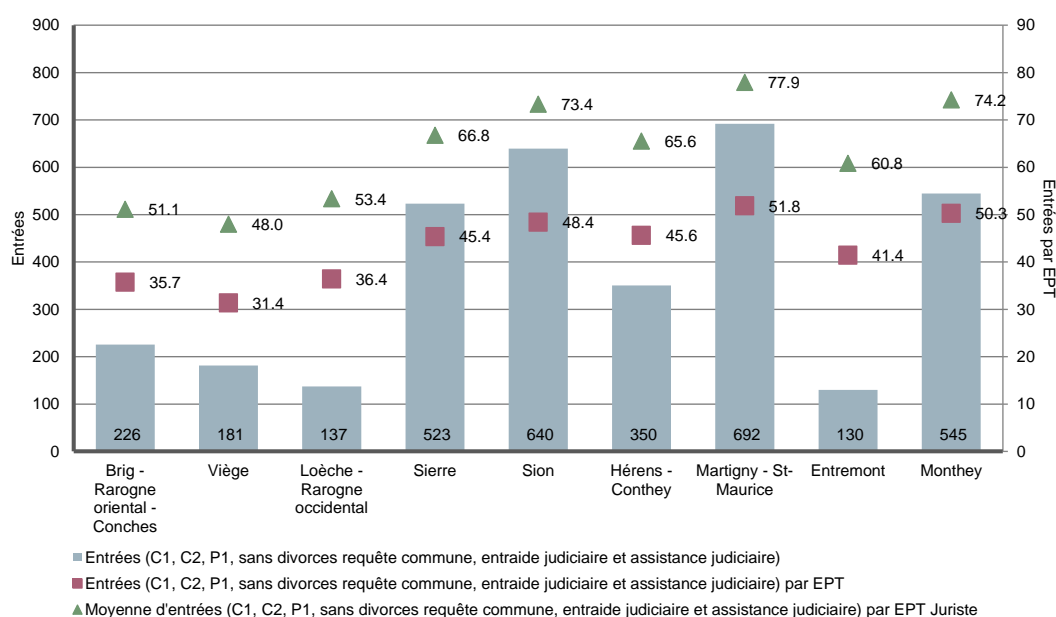
Charge de travail

Pour mesurer la charge de travail, on peut considérer le nombre d'affaires entrantes par poste à plein temps ou par fonction spécifique. L'illustration 3-14 montre le nombre d'affaires entrantes par poste à plein temps (rouge) et par unité juridique (vert). Là encore, seules les catégories d'affaires C1, C2 et P1 sont prises en compte, sans les divorces sur requête commune, les demandes d'entraide judiciaire et les conseils juridiques. En accord avec le Tribunal cantonal, il s'agit du critère de mesure le plus approprié pour formuler la charge de travail. Par exemple, le « business de masse » traitant du droit des affaires de la LP est ainsi exclu.

La comparaison entre les tribunaux de district montre que le nombre d'affaires entrantes par unité juriste est plus élevé dans le Valais central et le Bas-Valais que dans le Haut-Valais. Il existe également des différences entre des tribunaux francophones. En général, les grands sites ont plus d'affaires par unité de personnel. Le tribunal de district ayant le plus d'affaires par poste à plein temps a 65% d'affaires en plus par poste à plein temps que le tribunal de district ayant le moins d'affaires. Une image similaire est observée lors de l'étude d'autres cantons comme Fribourg. Le tribunal de district ayant le plus d'affaires par poste à plein temps a reçu 68% de plus d'affaires par poste à plein temps que le tribunal de district ayant le moins d'affaires. Le schéma présenté n'est donc pas surprenant. La différence de charge peut s'expliquer en partie par le fait que les petits tribunaux de district ont besoin d'une certaine dotation minimale pour fonctionner et sont moins à même de tirer parti des économies d'échelle. En outre, comme le montre l'illustration précédente, la situation initiale est déjà différente et la population sollicite le tribunal avec une fréquence différente. Ces facteurs socio-économiques ne sont probablement pas entièrement pris en compte dans l'allocation des ressources. En

outré, il faut tenir compte du fait que le nombre d'affaires entrantes n'est pas le seul indicateur de la charge. Le type de dossiers, la complexité des affaires, le comportement des avocats et des parties jouent un rôle important dans la charge. En outre, chaque région a ses propres particularités. Le tribunal de district de Viège, avec les communes de Zermatt et de Saas-Fee, compte un nombre relativement important d'affaires internationales avec des montants litigieux élevés. Il en va de même pour le tribunal de district d'Entremont avec la station de Verbier et le tribunal de district de Sierre avec la commune de Crans-Montana, où le règlement des successions de ressortissants étrangers prend beaucoup de temps.

Illustration 3-14: Nombre d'entrées par unité juriste par tribunal de district – moyenne 2018-2020



Note : les EPT juristes comprennent les juges, les greffières/greffiers et les greffières/greffiers auxiliaires. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus. Les apprenti(e)s et les stagiaires administratives et administratifs sont pondérés à 0,5.

Volume d'affaires traitées et affaires pendantes

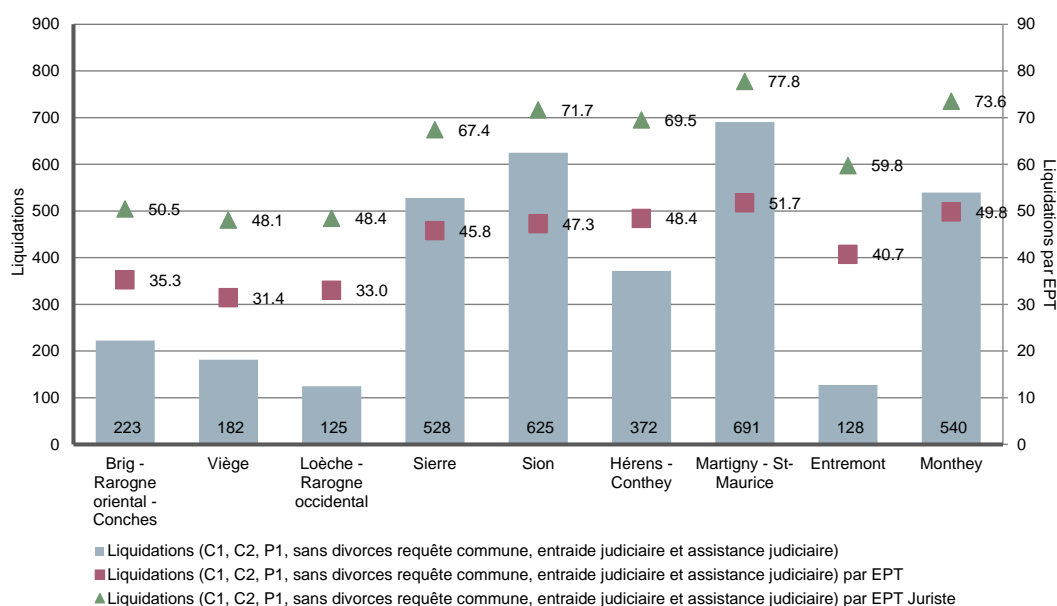
Comme mentionné au chapitre 1.3, selon la CEPEJ, il y a différents indicateurs pour évaluer le fonctionnement d'un système judiciaire. Une mesure importante de l'efficacité est le *nombre d'affaires traitées par poste à plein temps*. L'illustration 3-15 montre le nombre d'affaires traitées par poste à plein temps au total et par poste de juriste à plein temps. Comme pour les affaires entrantes, seules les catégories C1, C2 et P1 - sans divorce sur requête commune et sans demande d'entraide judiciaire - sont prises en compte.

Les tribunaux de district traitent chaque année entre 31 et 52 affaires par poste à plein temps ou entre 48 et 78 affaires par unité juriste. Le nombre d'affaires traitées varie donc dans la même mesure que le nombre d'affaires entrantes ; le tribunal de district qui a le plus d'affaires

traitées par poste à plein temps traite alors également 65% d'affaires de plus que celui qui en a le moins. Dans le canton de Fribourg, cette différence était de 72%.

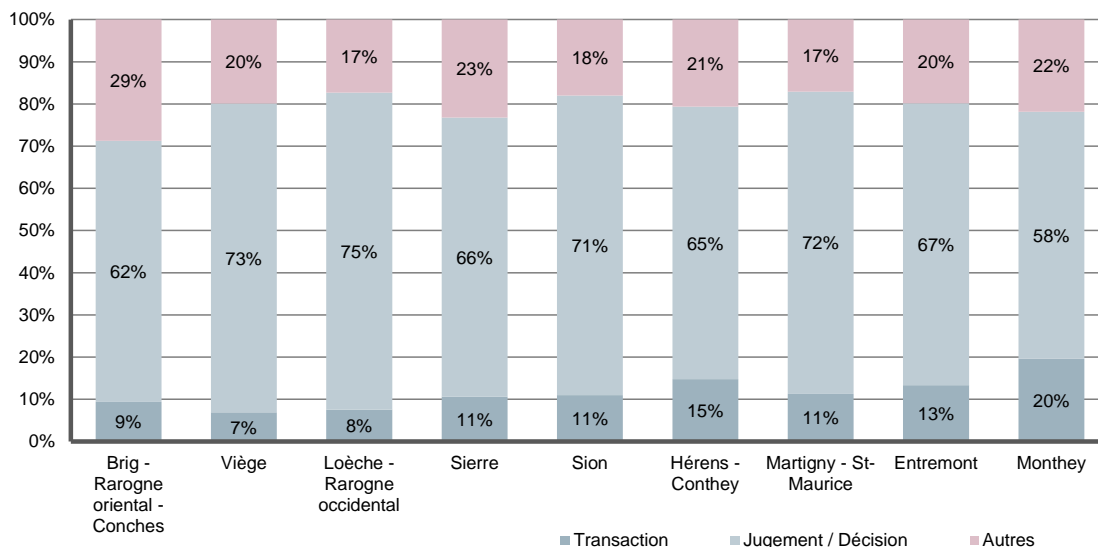
L'aspect de la qualité et les éventuelles surcharges du personnel ne sont pas pris en compte ici. Et bien sûr, il n'est pas possible de traiter plus d'affaires par poste à plein temps que ce qui est enregistré. Toutefois, la représentation fournit également des indications selon lesquelles les tribunaux de district adaptent leurs méthodes de travail en fonction du volume de travail. En fin de compte, dans les tribunaux où le nombre d'affaires entrantes par unité de personnel est plus élevé, un nombre plus élevé d'affaires traitées par unité de personnel est également atteint, de sorte que le nombre des affaires reportées n'augmente pas systématiquement (cf. Illustration 3-16 et Illustration 3-17 sur le type de règlement des affaires).

Illustration 3-15: Nombre de liquidations par poste à plein temps au total et par EPT juriste – moyenne 2018-2020



Note : les EPT juristes comprennent les juges, les greffières/greffiers et les greffières/greffiers auxiliaires. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus. Les apprenti(e)s et les stagiaires administratives et administratifs sont pondérés à 0,5

L'illustration 3-16 montre pour chaque tribunal de district la proportion d'affaires traitées des années 2018-2020 réglées par le biais d'une transaction (bleu foncé) ou d'un jugement (bleu clair). Les jugements prennent généralement beaucoup plus de temps. La proportion des transactions se situe entre 7% et 20% et tend à être plus élevée dans le Valais francophone. Ces différences peuvent avoir des causes diverses. D'une part, la culture des avocat(e)s joue un rôle, d'autre part, la volonté des parties de transiger et - probablement pas la moindre - la nécessité de pouvoir traiter le volume d'affaires de cette manière.

Illustration 3-16: Manière de traiter les affaires par tribunal de district – moyenne 2018-2020

Note : Toutes les catégories d'affaires ont été prises en compte, à l'exclusion des affaires relevant du droit de poursuites et faillites.

Une enquête menée par le Secrétariat général du Tribunal cantonal auprès des tribunaux de district pour 2020 indique que des différences existent également en ce qui concerne le type de jugements. L'illustration 3-17 montre les proportions de jugements motivés et de dispositifs de jugement pour les catégories d'affaires C1 et C2 telles que déclarées par les tribunaux de district. Même si les chiffres donnés doivent être considérés avec prudence en raison de l'auto-déclaration, des différences nettes peuvent être constatées. Les tribunaux de district du Haut-Valais motivent environ la moitié de leurs décisions. En revanche, dans le Bas-Valais et le Valais central, elle n'est généralement que d'un tiers ou moins. Il existe cependant également de nettes différences au sein des tribunaux de district francophones.

Illustration 3-17: Type de jugements (C1 et C2) par tribunal de district - estimations pour 2020

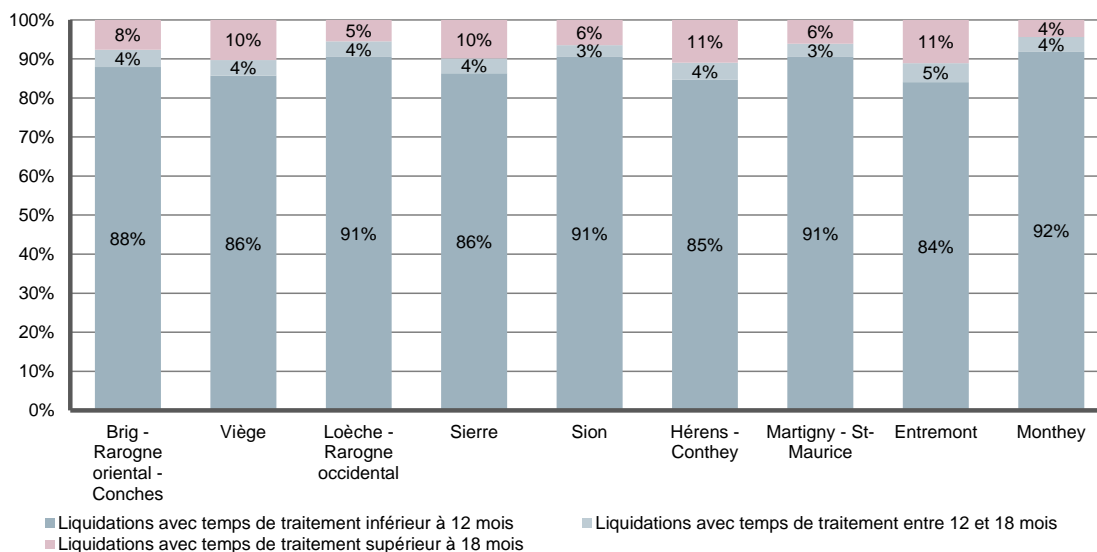
	Jugements motivés	Dispositifs
Brigue, Rarogne oriental et Conches	54%	46%
Viège	47%	53%
Loèche et Rarogne occidental	65%	35%
Sierre	34%	66%
Sion	35%	65%
Hérens-Conthey	51%	49%
Martigny et St-Maurice	14%	86%
Entremont	36%	64%
Monthey	9%	91%

Note : les catégories de cas C1 et C2 sont prises en compte.

Le taux de liquidation (rapport entre les affaires traitées et les affaires entrantes) dans l'ensemble des tribunaux de district est d'environ 99,8 % en moyenne pour les années 2018-2020. Cela signifie que, pour l'ensemble des tribunaux, le nombre d'affaires pouvant être traitées dans l'année est presque le même que celui des affaires enregistrées, et que la base des affaires en cours n'augmente donc que légèrement. Au cours des années 2012 à 2017, le nombre des affaires civiles et pénales reportées (d'une année à l'autre, à la fin de l'année) a augmenté de 20%, passant de 1'974 à 2'361, ce qui correspond à une augmentation moyenne de 3,5% par an.¹⁵ Pour les années 2018 à 2020, l'augmentation correspondait encore à 1,7 % par an. Contrairement au Tribunal cantonal, l'augmentation du nombre d'affaires dans les tribunaux de district a donc été moins prononcée. Avec 50% en 2020, le rapport entre les affaires reportées et celles entrantes est également inférieur à celui des cours civiles et pénales du Tribunal cantonal, où il avoisine les deux-tiers.

La durée des procédures est également un paramètre d'efficacité important, montré dans l'illustration 3-18. Pour chaque tribunal de district, cela montre la proportion d'affaires réglées au cours des années 2018-2020 avec une durée de procédure de moins de 12 mois (bleu foncé), avec une durée de procédure entre 12 et 18 mois (bleu clair) et avec une durée de plus de 18 mois (rouge). Une grande partie des affaires a été traitée dans les 12 mois. La durée des procédures est comparable pour tous les tribunaux de district, indépendamment de la charge de travail. Cela montre également que les différents sites s'organisent de manière optimale afin de traiter les affaires le plus rapidement possible.

¹⁵ Kantonsgericht Wallis (2018)

Illustration 3-18: Durée des procédures par tribunal de district - moyenne 2018-2020

Note : Toutes les catégories d'affaires ont été prises en compte, à l'exclusion des affaires relevant du droit de poursuites et faillites.

L'analyse des chiffres montre qu'il existe certaines différences entre les différents tribunaux de district - en partie liées à des facteurs sociodémographiques et culturels - mais aussi à la taille des tribunaux. Les différentes situations initiales conduisent à des solutions et des approches différentes. Les tribunaux de district tentent de trouver les meilleures pratiques spécifiques optimales à chaque situation (conciliations, dispositifs de jugement) afin de faire face à la charge de travail.

3.3 Résumé et recommandations

3.3.1 Analyse SWOT

Forces

- Les tribunaux de district s'organisent au mieux dans les conditions données pour traiter les affaires et adapter leurs méthodes de travail ; on constate par exemple que les transactions tendent à être plus nombreuses dans les tribunaux fortement sollicités.
- Les greffières et greffiers sont souvent engagé(e)s comme juges suppléant(e)s. De cette façon, leurs compétences juridiques sont bien utilisées et promues, tandis que les juges sont déchargés/déchargés.
- Il y a un grand engagement et une grande motivation de la part des juges et du personnel. Les équipes sont bien rodées et coordonnées.

- L'absence de spécialisation peut être considérée à la fois comme une force et une faiblesse (voir ci-dessous). Un point fort est que le travail est varié et attrayant. En outre, les substitutions mutuelles sont plus faciles.
- Il y a un certain nombre d'affaires reportées, mais il reste inférieur à celui du Tribunal cantonal.

Faiblesses

- Diverses faiblesses trouvent leur origine dans la taille limitée des bassins de population :
 - Une spécialisation n'est guère possible en raison du faible nombre de cas par catégorie. Un inconvénient de l'absence de spécialisation est que les juges et les greffières/greffiers doivent être à jour dans de nombreux domaines ou doivent se tenir à jour à tout moment. Certains gains en efficacité pourraient être réalisés grâce à la spécialisation.
 - Les affaires importantes peuvent représenter une charge relativement lourde - pour les petits tribunaux en particulier - et entraîner rapidement des arriérés de travail.
 - En cas d'absences ou de congés, des situations de surcharge apparaissent rapidement dans les petits tribunaux ; les absences pour cause de vacances sont également plus difficiles à organiser.
- Les sites n'ont pas d'accès réciproque aux jugements et peuvent difficilement s'appuyer sur des ressources communes. Cela a tendance à entraîner de recherches redondantes.
- Le système des juges itinérant(e)s apporte une certaine décharge, mais il est difficile de l'utiliser de manière optimale. Les juges itinérant(e)s ne sont pas non plus en mesure de compenser les différentes charges des affaires du personnel juridique sur les différents sites.
- L'engagement de greffières/greffiers comme juges suppléant(e) décharge les juges, mais entraîne une charge de travail supplémentaire pour le secrétariat.

Opportunités et menaces

- La complexité des affaires ainsi que la représentation par des avocat(e)s ont tendance à augmenter et constituent un défi, en particulier pour les petits tribunaux de district. Des connaissances spécifiques sont requises pour les affaires pénales complexes.
- La proximité avec les citoyennes et citoyens est encore souvent avancée comme argument pour la structure des tribunaux de première instance. Les districts sont fortement ancrés politiquement. Toutefois, l'argument perd de son poids avec la mobilité croissante et l'écart entre le lieu de résidence et le lieu de travail.
- Plusieurs tribunaux voient également dans les unités plus grandes une opportunité et une solution prometteuse pour l'avenir, permettant ainsi une plus grande spécialisation.

3.3.2 Recommandation 2 : Réduction du nombre de tribunaux de district

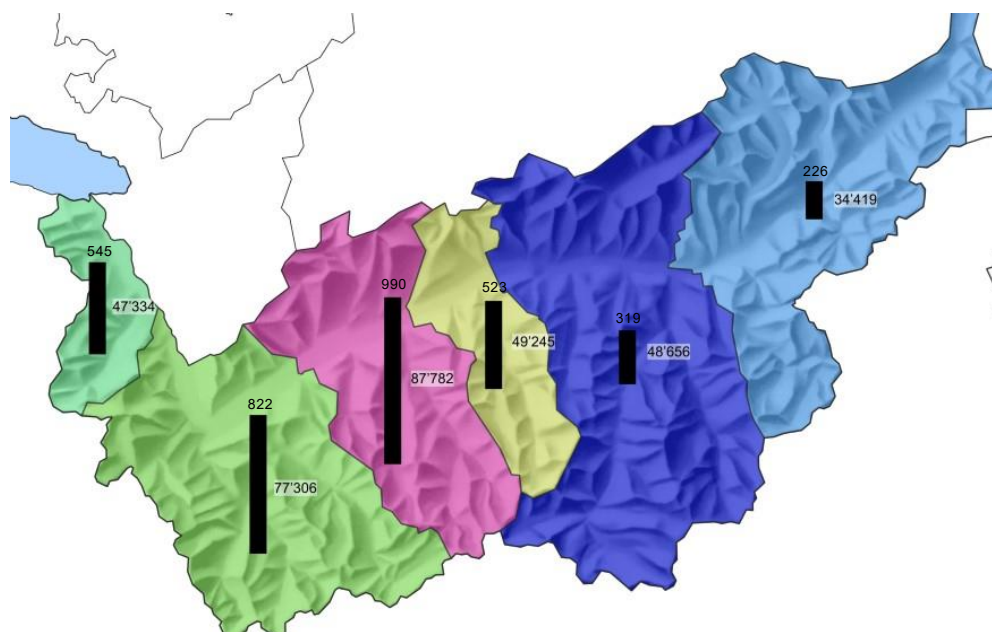
Les tribunaux de district varient en taille, ont un nombre différent d'affaires à traiter et disposent d'un nombre différent de postes à plein temps par affaire entrante. Les petites structures nécessitent un minimum de personnel afin de pouvoir assurer toutes les activités et remplacements. En outre, la spécialisation n'est pas possible. Cela signifie qu'il faut utiliser davantage de ressources dans l'ensemble du système et que - si le travail peut être effectué dans des unités plus grandes - l'effort de coordination augmente bien sûr aussi avec la taille. Bien que les sites s'organisent de manière optimale dans les conditions données, certains défis, qui ne peuvent être résolus par le site lui-même, demeurent.

Nous recommandons donc que les tribunaux de district soient regroupés en de plus grandes unités. Cette recommandation s'inscrit dans le cadre des travaux de la Constituante, qui vise une plus grande régionalisation. Les travaux futurs dans ce domaine devraient être coordonnés avec ceux de la Constituante

Les variantes suivantes se trouvent au premier plan :

1. Regroupement en **six régions** (Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny, Monthey) comme le prévoit le projet de la Constituante. La même organisation existe déjà aujourd'hui dans les offices de l'état civil par exemple. Les tribunaux seraient ainsi plus grands et les plus petits traiteraient 226 affaires. Aujourd'hui, le plus petit tribunal traite 130 affaires entrantes par an.

Illustration 3-19: Regroupement en six régions

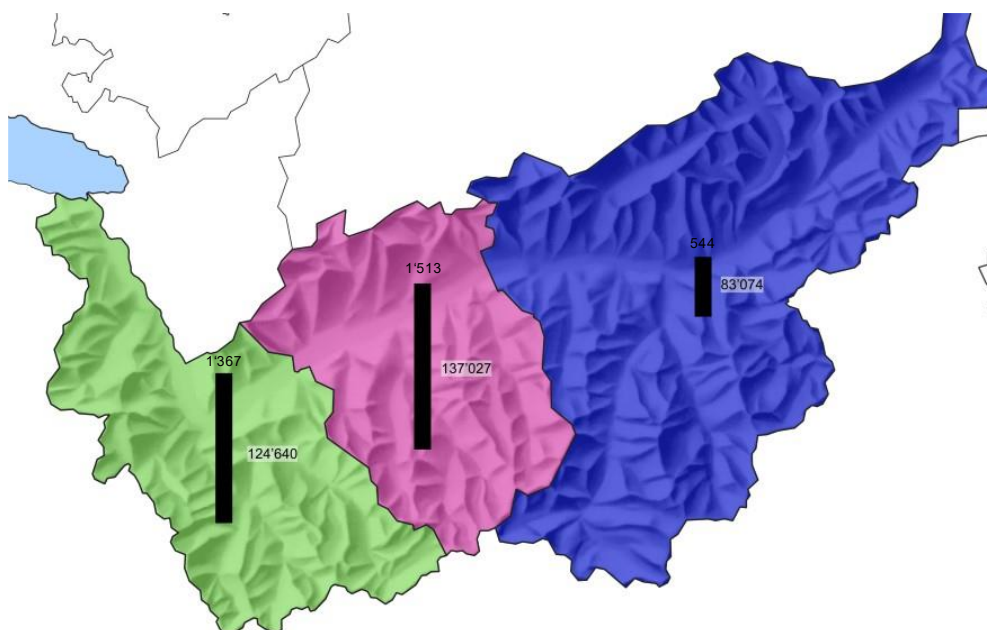


ECOPLAN AG

Fonds de cartes :
OFS, ThemaKart/GEOSTAT (2021)
Office fédéral de la topographie (art. 30 GeoIV)

2. Regroupement en **trois arrondissements** : Une étape supplémentaire consisterait à regrouper les tribunaux de district en trois arrondissements : Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais. L'organisation des tribunaux de district serait ainsi territorialement identique à celle du Ministère public. Selon les statistiques actuelles, les districts compteraient entre 544 et 1'513 affaires.

Illustration 3-20: Regroupement en trois arrondissements



ECOPLAN AG

Fonds de cartes :
OFS, ThemaKart/GEOSTAT (2021)
Office fédéral de la topographie (art. 30 GeoIV)

Bien entendu, des variantes intermédiaires sont également possibles. Mais il faudrait se demander vers quoi elles s'orienteraient exactement. En outre, on pourrait examiner si des tribunaux de district plus grands et multilingues représenteraient une valeur ajoutée. Cela pourrait réduire le transfert d'affaires vers d'autres tribunaux de district pour des raisons linguistiques.

3. **Consolidation des affaires pénales** : Au lieu - ou en plus - d'une consolidation territoriale, une consolidation thématique des affaires pénales en un ou plusieurs sites devrait être examinée. Celles-ci sont en partie très complexes et prennent beaucoup de temps. Il convient d'examiner la possibilité de créer un tribunal pénal de première instance par région linguistique (deux tribunaux) ou par arrondissement (trois tribunaux). Cette mesure peut être examinée indépendamment d'un regroupement territorial des tribunaux de district.

3.3.3 Recommandation 3 : Spécialisation au sein des tribunaux de première instance

Comme décrit au chapitre 3.1 sur l'organisation interne, les juges et les greffières et greffiers sont pour la plupart actifs dans tous les domaines du droit. Seuls quelques sites connaissent une spécialisation en matière de droit civil et pénal. Un champ d'activités vaste rend le travail varié, mais présente également des exigences élevées. Les juristes sont de plus en plus confrontés à des avocat(e)s spécialisées/spécialisés. En outre, le personnel juridique doit être à jour dans tous les domaines du droit. Plus le champ d'activité est large, moins les affaires similaires se présentent fréquemment. Les juristes doivent constamment se refamiliariser et peuvent moins s'appuyer sur leur propre pratique, ce qui tend à entraîner une charge de travail supplémentaire dans les procédures.

La spécialisation n'est possible que dans les grandes unités. Par conséquent, la recommandation 2 sur le regroupement des tribunaux de district est une condition préalable fondamentale à toute spécialisation.

Professionnalisation du système à tous les niveaux

Parallèlement à la réduction du nombre de sites et à la spécialisation au niveau de la première instance, le système des juges de commune devrait également être examiné et faire l'objet d'une professionnalisation. En définitive, le système judiciaire doit être conçu de manière cohérente dans toutes les autorités. La Constituante a déjà procédé à une première réflexion au sujet des juges de commune.

3.3.4 Recommandation 4 : Optimisation du système des juges itinérantes et itinérants

Les juges itinérant(e)s sont utiles et permettent de répondre aux besoins des tribunaux de première instance. Comme décrit, elles/ils soutiennent principalement les tribunaux de district dans le traitement des affaires. Elles/ils sont attribué(e)s chaque année par le Tribunal cantonal en fonction de la charge de travail par arrondissement. Cela devrait également se traduire par des charges de travail plus similaires entre les tribunaux de district. Les objectifs de traitement des affaires pendantes et d'équilibrage des charges ne sont que partiellement atteints. Si l'on tentait d'égaliser la charge de travail dans tous les tribunaux de district, tous les postes de juges itinérant(e)s devraient être attribués aux deux arrondissements francophones en fonction des évaluations de la charge de travail. Toutefois, cela n'est pas possible sans mettre en péril le fonctionnement des tribunaux germanophones. À cet égard, la conception présente déjà certains problèmes irrésolubles.

Un autre défi consiste à utiliser efficacement les juges itinérant(e)s. Il y a des pertes d'efficacité au niveau des interfaces tant dans les affectations permanentes que dans les affectations alternées. Si ces juges travaillent en même temps pour tous les tribunaux de l'arrondissement, cela demande beaucoup d'adaptation et d'intégration dans trois processus partiellement différents. Si elles/ils ne sont présent(e)s que pendant une certaine période de l'année, il y a un risque que les affaires ne puissent être terminées avant que le/la juge itinérant(e) ne parte. Le

Tribunal cantonal est conscient du défi à relever et du fait que le système n'est pas encore d'une efficacité optimale.

Nous recommandons d'évaluer les mesures d'optimisation suivantes en collaboration avec les tribunaux de district :

1. Maintien des juges itinérant(e)s avec l'optimisation du fonctionnement (réflexions concernant la répartition optimale des affaires, travail fixe ou en alternance, un peu dans tous les tribunaux de district, ou - d'année en année - plus concentré(e)s sur certains).
2. Abroger et remplacer par d'autres mesures de soutien (par exemple, des greffières/greffiers auxiliaires).
3. Abroger à condition que des unités plus grandes soient créées (Recommandation 2) et qu'elles/ils ne soient donc plus nécessaires.

En plus des tribunaux de district, un juge itinérant travaille à plein temps au tribunal des mesures de contrainte et au tribunal de l'application des peines et mesures. Par définition, il s'agit d'un poste « non fixe » qui doit être renouvelé chaque année. Cependant, la réalité ne correspond plus à cette approche. Afin d'améliorer la sécurité de la planification, il convient d'examiner si ce poste peut être transformé en poste fixe. Rien n'indique que la charge de travail diminuera dans les années à venir et que ce poste pourra être supprimé.

3.3.5 **Recommandation 5 : Intensifier les échanges et améliorer l'accès aux connaissances existantes au sein des autorités judiciaires**

Au sein des autorités judiciaires valaisannes, un grand nombre de connaissances et de bonnes pratiques existent à tous les niveaux. Ces connaissances concernent divers éléments, notamment des textes standardisés pour la rédaction des jugements, des sources de recherche, du matériel sur la jurisprudence ou des méthodes pour régler des transactions. Ces connaissances et ce matériel devraient être utilisés et partagés encore davantage. Tout le monde - en particulier les petits tribunaux de district - pourrait en bénéficier et la duplication du travail pourrait être réduite. Dans les petits tribunaux de district, certaines affaires ne se présentent que rarement. Dans de telles situations, le fait de pouvoir s'appuyer sur des jugements existants ou sur les connaissances d'autres districts vont permettre d'accélérer le travail. Dans ce contexte, il convient d'examiner si les tribunaux de district peuvent bénéficier d'un accès réciproque aux jugements rendus, tout en respectant les règles de protection des données.

3.3.6 **Mesures d'optimisation secondaires**

- **Clarification des trois niveaux de compétence pour les greffières/greffiers et communication des possibilités** : Trois niveaux de compétence pour les greffières/greffiers des tribunaux de district existent. L'avantage est qu'elles/ils peuvent être mobilisé(e)s de manière personnalisée et qu'il existe certaines perspectives de développement au sein d'un domaine professionnel spécifique. L'inconvénient est que les greffières/greffiers du plus haut niveau de qualification font également office de juges et apparaissent vers l'extérieur

avec différentes casquettes. Malgré leurs compétences judiciaires, ils ne prennent généralement pas part au flux d'informations à ce sujet (par exemple, pas de participation aux conférences de juges). Il convient d'examiner comment les points forts de ce système peuvent être maintenus et comment créer encore plus de clarté dans la délimitation des tâches et des possibilités de carrière. En outre, les tribunaux de district (présidences et greffières/greffiers) devraient être mieux informés sur le système et les possibilités.

- **Explorer l'éventail des tâches du secrétariat** : Actuellement, les employé(e)s du secrétariat des tribunaux de district sont impliqués à des degrés divers dans le traitement des affaires. Dans le domaine de la LP, elles/ils sont déjà intégré(e)s dans la majorité des cas. Du point de vue de l'efficacité, il convient d'examiner s'ils/elles pourraient également être engagé(e)s dans les procédures sommaires suivantes (juridiction gracieuse) : déclarations d'invalidation de titres, de carences organisationnelles (droit commercial) et répudiation de succession ou appels d'héritiers.
- **Procéder à des transactions si possible** : Comme on peut le voir dans l'illustration 3-17, le nombre de transactions varie fortement selon le tribunal de district. Les transactions ont tendance à faire traiter les affaires plus rapidement que les jugements. Il convient donc d'examiner sur chaque site, s'il est encore possible d'effectuer des transactions plus fréquemment. Il serait également judicieux d'échanger les meilleures pratiques entre les tribunaux et, si nécessaire, d'organiser des formations continues complémentaires correspondantes.
- **Consultation des tribunaux de district lors du recrutement des juges de district** : Le processus de recrutement des juges de district s'effectue par le biais du Tribunal cantonal. Une participation minimale du site concerné dans le sens d'une consultation non contraignante est à examiner. Bien que les juges de district travaillent de manière largement indépendante, une bonne ambiance sur place est propice à l'accomplissement du travail. Au sein du Ministère public, les offices régionaux sont étroitement impliqués dans le recrutement des procureurs, car ce recrutement se fait par le biais du bureau à cinq membres, dans lequel les offices régionaux du Ministère public ont un siège.

4 Tribunal des mineurs

4.1 Organisation interne et fonctionnement

Le Tribunal des mineurs du canton du Valais est compétent pour les infractions commises par des mineurs âgés de 10 à 18 ans. Il émet et fait appliquer des mesures de protection et des sanctions.

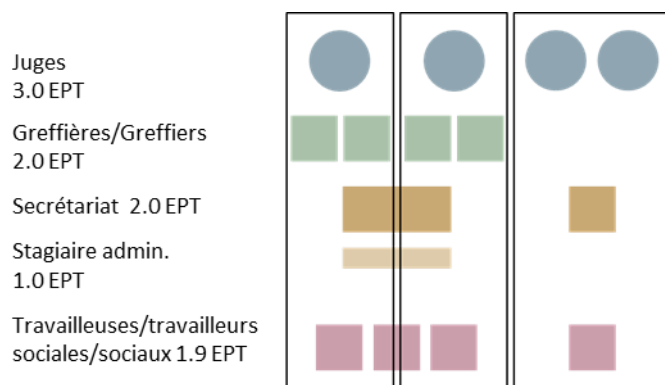
Le Tribunal des mineurs est situé à Sion et compte un total de 10,5 postes à plein temps. Les postes sont composés de quatre juges, qui se partagent trois postes à plein temps, de deux greffières/greffiers et de trois secrétaires, dont un stagiaire administratif. En outre, 2,5 travailleurs sociaux à plein temps travaillent pour le tribunal des mineurs. Parmi eux, 1,5 EPT sont employés administrativement par l'office cantonal de la protection de l'enfant.

Les juges se répartissent le Valais géographiquement de sorte que chacune/chacun est responsable d'une zone spécifique. Les affaires sont réparties entre les juges en fonction de la division géographique. Alors que les deux juges francophones sont responsables du Bas-Valais ou du Valais central, les deux juges germanophones - à temps partiel - divisent le Haut-Valais en deux régions.

Les deux juges francophones sont chacune/chacun assisté(e)s de deux greffières/greffiers. Les greffières/greffiers ne sont pas spécialisé(e)s.

Les juges francophones ont 1,9 assistant(e)s sociales/sociaux à plein temps à leur disposition. Étant donné que, dans certains cas, une assistante sociale féminine ou un assistant masculin est demandé(e), les ressources ont été allouées comme suit : l'assistant social masculin à plein temps travaille pour les deux juges francophones. Les deux assistantes sociales à temps partiel sont chacune affectées à une femme juge.

Le secrétariat est divisé en deux équipes linguistiques. Au sein du secrétariat francophone, une partie du personnel est spécialisée dans certaines tâches. Comme l'équipe germanophone ne dispose pas de greffières/greffiers, le personnel du secrétariat rédige les procès-verbaux des réunions. Le secrétariat soutient également les juges dans l'application des mesures.

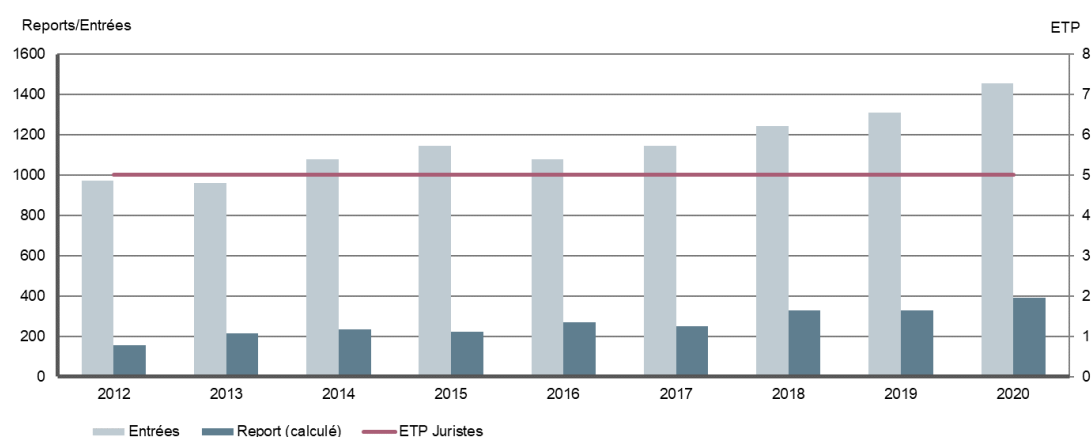
Illustration 4-1: Organigramme du tribunal des mineurs

Note : dotation en personnel à la fin de 2020

4.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires

Affaires entrantes

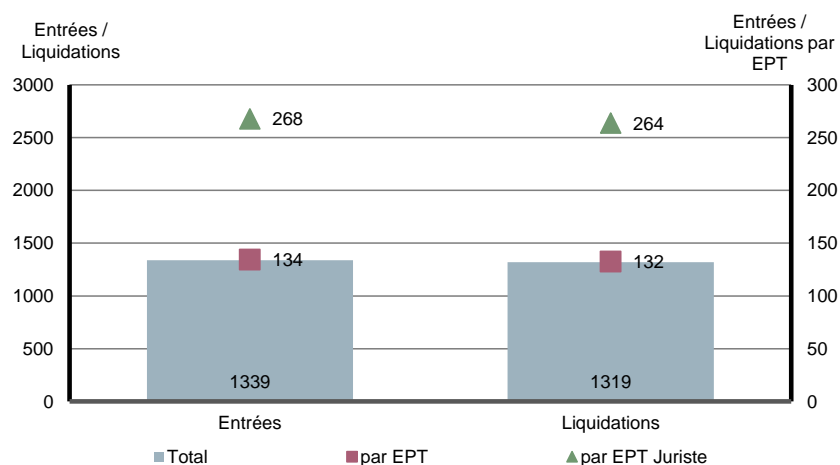
Le nombre d'affaires entrantes a fortement augmenté ces dernières années. Alors que le tribunal des mineurs avait un total de 971 affaires entrantes en 2012, il en avait une fois et demie de plus en 2020 avec 1'456 affaires entrantes. Dans le même temps, l'effectif des juristes est resté constant à 5 EPT.

Illustration 4-2: Evolution du nombre d'affaires entrantes et les EPT de juristes

Note : les EPT juristes comprennent les juges, les greffières/greffiers et les greffiers/greffières auxiliaires. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus.

L'illustration 4-3 montre le nombre moyen d'affaires entrantes respectivement traitées au cours des années 2018-2020. En moyenne, 268 affaires ont été enregistrées par an et par juriste, tandis que 264 ont été réglées. Le tribunal des mineurs a ainsi pu régler presque exactement le même nombre de dossiers que ceux entrants, ce qui se reflète également dans le taux de règlement de 99% sur les années 2018-2020.

Illustration 4-3: Nombre d'entrées et liquidations par EPT juriste – moyenne 2018-2020



Note : les EPT juristes comprennent les juges, les greffières/greffiers et les greffiers/greffières auxiliaires. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus.

Excursus : Comparaison de la charge de travail avec les cantons de Fribourg et de Berne

Dans l'organisation du droit pénal des mineurs, les cantons peuvent choisir entre le modèle du « Juge des mineurs » et celui du « Jugendanwalt » (procureur des mineurs). Les cantons ne peuvent donc pas être directement comparés entre eux. Alors que le canton de Fribourg et le canton du Valais ont mis en œuvre le modèle du tribunal des mineurs, le canton de Berne est organisé selon le modèle du procureur des mineurs. Dans le modèle du procureur des mineurs, les affaires concernant les mineurs sont traitées par le bureau du procureur des mineurs et seules les décisions sur les sanctions graves et les appels contre les ordonnances de sanction sont traitées par le tribunal des mineurs (selon l'article 34 du PPMIn). Afin de pouvoir comparer la charge, la meilleure variante possible est de considérer le système dans son ensemble. Cela signifie que, dans le canton de Berne, les entrées et les pourcentages d'emplois du Ministère public des mineurs et du Tribunal cantonal des mineurs sont pris en compte. Si l'on ne prenait en compte que ceux du tribunal des mineurs, les chiffres seraient trop bas.

- Dans le canton de Berne, le Ministère public des mineurs et le tribunal des mineurs ont reçu ensemble une moyenne de 3'884 affaires par an au cours des années 2018-2020. Par EPT juriste¹⁶, cela représente une charge de travail de 164 dossiers par an.¹⁷
- Dans le canton de Fribourg, une moyenne d'environ 1'843 cas par an a été enregistrée en 2018-2020. En raison de cette charge de travail élevée, un poste supplémentaire de greffière/greffiers a été approuvé en 2020. La charge de travail par EPT juriste est de 327 entrées par an. Si l'on considère uniquement l'année 2020 après l'augmentation du nombre de postes, la charge de travail par EPT juriste correspond à 227 entrées par an.¹⁸
- En Valais, la charge de travail de 268 dossiers par juriste est nettement plus élevée qu'à Berne et à Fribourg après l'augmentation du nombre de postes.

4.3 Résumé et recommandations

4.3.1 Analyse SWOT

Forces

- L'équipe est organisée de manière flexible et bien spécialisée dans son domaine.
- Les juges et les greffières/greffiers travaillent efficacement ensemble en tant qu'équipe de deux (binôme) et les greffières/greffiers fournissent un bon soutien à la rédaction.
- La division en régions fonctionne bien. La mise en réseau avec les partenaires locaux est importante (police, école, etc.).

Faiblesses

- L'équipe est petite, surtout dans la partie germanophone, ce qui rend les absences et les remplacements problématiques. En outre, le service de permanence doit être assuré.
- Le fonctionnement du secrétariat francophone dépend fortement du stagiaire administratif. Ceci est renforcé par le fait que c'est la seule personne du secrétariat francophone à être employée à plein temps.
- Deux assistant(e)s sociales/sociaux sont (au moins partiellement) employé(e)s administrativement par l'office pour la protection de l'enfant, tandis qu'elles/ils travaillent opérationnellement pour le tribunal des mineurs. Cela entraîne des interfaces supplémentaires ainsi qu'une confusion organisationnelle.

¹⁶ Les informations relatives au nombre de juristes à plein temps au tribunal des mineurs du canton de Berne sont issues du plan d'effectifs 2014.

¹⁷ Autorités judiciaires et Ministère public du canton de Berne (2021)

¹⁸ Conseil de la magistrature du canton de Fribourg (2019) ; (2020) ; (2021)

Opportunités et menaces

- Les procédures sont devenues plus complexes depuis 2011. En outre, les juges sont désormais également responsables de l'application des peines. Enfin, le nombre d'affaires en langue française a augmenté de manière significative. Tout cela entraîne une charge de travail supplémentaire.
- En ce qui concerne les jeunes, il est important que la procédure se déroule rapidement et que les besoins des jeunes soient pris en compte. Les points suivants font obstacle ici :
 - En raison de la forte augmentation du nombre des affaires entrantes, il est désormais plus difficile de répondre aux besoins et aux situations personnelles des jeunes.
 - Dans le Valais romand, le manque de places institutionnelles dans les foyers ou les établissements de soins complique également le travail.
- Le tribunal des mineurs dépend également de partenaires tels que la police ou le Ministère public pour son travail. Cependant, ceux-ci sont surchargés également dans le Valais romand, ce qui entraîne des reports dans les dossiers du tribunal des mineurs.

4.3.2 **Recommandation 6 : Ajuster les effectifs du tribunal des mineurs et approfondir les explications des différentes évolutions des affaires**

Le nombre d'affaires au tribunal des mineurs a augmenté de 50 % depuis 2012. Les ressources en personnel sont restées constantes. Le nombre de cas a fortement augmenté dans la partie francophone du canton en particulier. La Commission de Justice explique la plus forte augmentation des cas dans la partie francophone du canton par des différences dans la structure sociale ainsi que par la proximité de la Suisse occidentale urbaine, qui connaît une évolution similaire.¹⁹ Nous recommandons d'augmenter le nombre de postes pour la partie francophone. Une proposition correspondante a déjà été soumise au Conseil d'Etat par le Tribunal cantonal, dans le cadre du processus budgétaire.

Afin de mieux comprendre cette évolution des affaires, et comment éviter une nouvelle augmentation massive, il est recommandé d'examiner plus en détail le contexte et les agissements des différents acteurs du Valais romand.

4.3.3 **Mesures d'optimisation secondaires**

- **Création de possibilités de placements institutionnels pour mineurs** : Il y a un manque d'options de placement institutionnel pour les mineurs. Ce manque de ressources dans l'exécution des peines encourage la récidive et conduit finalement à un plus grand nombre d'affaires portées devant le tribunal des mineurs. Il est difficile pour le tribunal des mineurs de trouver des lieux appropriés pour exécuter les mesures qu'il prononce, ce qui augmente les efforts et allonge la durée de la procédure. Il ne s'agit pas directement d'un besoin d'optimisation des autorités judiciaires, mais des systèmes en amont et en aval. Ceux-ci sont également centraux pour que les autorités judiciaires puissent accomplir leurs tâches. Un

¹⁹ Justizkommission des Kantons Wallis (2021), S. 16

nombre insuffisant de places dans des institutions adaptées impacte négativement les procédures. Le même défi existe pour le tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures (cf. chapitre 6.3.2).

- **Renforcement de la coordination entre l'office pour la protection de l'enfant et le tribunal des mineurs en ce qui concerne les assistant(e)s sociales/sociaux :** Comme décrit au chapitre 4.1, deux assistant(e)s sociales/sociaux sont employé(e)s administrativement par l'office de protection de l'enfant et, opérationnellement, par le tribunal des mineurs. Le défi dans la pratique : le fait que les deux unités doivent échanger des informations sur le déploiement et les capacités des assistant(e)s sociales/sociaux et que ceux-ci ne dépendent pas de l'unité pour laquelle elles/ils travaillent. Cependant, le rattachement à l'office pour la protection de l'enfant présente des avantages, car les assistant(e)s sociales/sociaux sont plus étroitement intégrés dans un environnement de travail social. Un changement de l'autorité pour le recrutement de ces postes n'est pas obligatoire, mais l'échange et la coordination entre l'office pour la protection de l'enfant et le tribunal des mineurs devraient être intensifiés.
- **Optimisation de l'organisation du secrétariat :** Le secrétariat du tribunal des mineurs est composé de quatre personnes, chacune à 50%. Cela est également dû au fait que les deux langues doivent être représentées. En outre, le secrétariat dispose d'un poste de stagiaire à plein temps. Cela a pour conséquence que le pivot du secrétariat est bien le stagiaire et non le personnel permanent du secrétariat ce qui signifie que le fonctionnement du secrétariat dépend principalement des qualités du stagiaire. Comme le poste de stagiaire change, la routine est également perdue à chaque fois. Il convient donc d'examiner, comment la charge principale pourrait être répartie davantage entre le personnel permanent du secrétariat et comment cela pourrait rester compatible avec les postes à temps partiel. Bien que le travail à temps partiel soit un aspect important qui mérite d'être promu, les postes à temps partiel peuvent conduire à plus de travail de coordination et à moins de continuité.

5 Tribunal du travail

5.1 Organisation interne et fonctionnement

Le tribunal du travail est compétent pour les affaires relevant du droit du travail dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 30'000 CHF. Pour saisir le tribunal du travail, les parties doivent obtenir une autorisation de procéder auprès de l'autorité de conciliation qui est gérée par le service des travailleurs et des relations du travail (SPT). Les parties peuvent faire appel des décisions du tribunal du travail auprès du Tribunal cantonal.

Le tribunal du travail a son siège à Sion et est composé de quatre président(e)s et de huit juges assesseur(e)s, qui représentent la partie patronale et la partie des employés de manière paritaire. Les président(e)s et les juges assesseur(e)s travaillent selon les besoins et sont rémunérés sur la base de demi-journées.

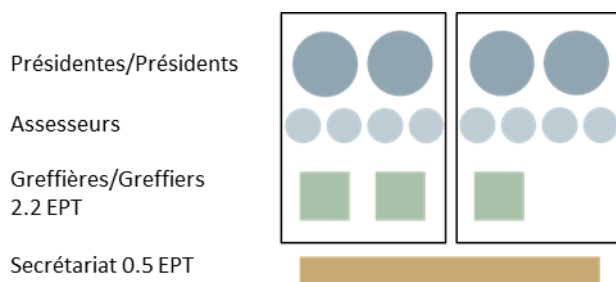
Le tribunal du travail est divisé en une cour germanophone et une cour francophone, chacune ayant deux président(e)s. La cour francophone est soutenue par deux greffières/greffiers à plein temps, dont l'une/un est la/le responsable général(e) des greffières/greffiers. La cour germanophone est soutenue par un poste d'une greffière à plein temps. Depuis septembre 2020, le secrétariat est composé de 60% EPT et travaille pour les deux cours.²⁰

Le tribunal du travail siège avec deux assesseurs qui représentent à parts égales le côté employeur et le côté employé. Les greffières/greffiers sont responsables des procès-verbaux et de la rédaction du jugement.

La répartition des affaires entre les présidentes et présidents et les assesseurs se fait en fonction des disponibilités, la liste des disponibilités étant établie en début d'année. La répartition des affaires entre les greffières/greffiers se fait au sein des cours après consultation et en tenant compte de la charge de travail.

La surveillance du suivi des dossiers se fait au moyen de statistiques, qui sont discutées trois fois par an, ceci en même temps que les dossiers.

²⁰ En septembre 2020, la séparation physique du bureau du tribunal du travail et du SPT a eu lieu : cette séparation a conduit à une séparation claire des tâches entre le tribunal du travail et le SPT.

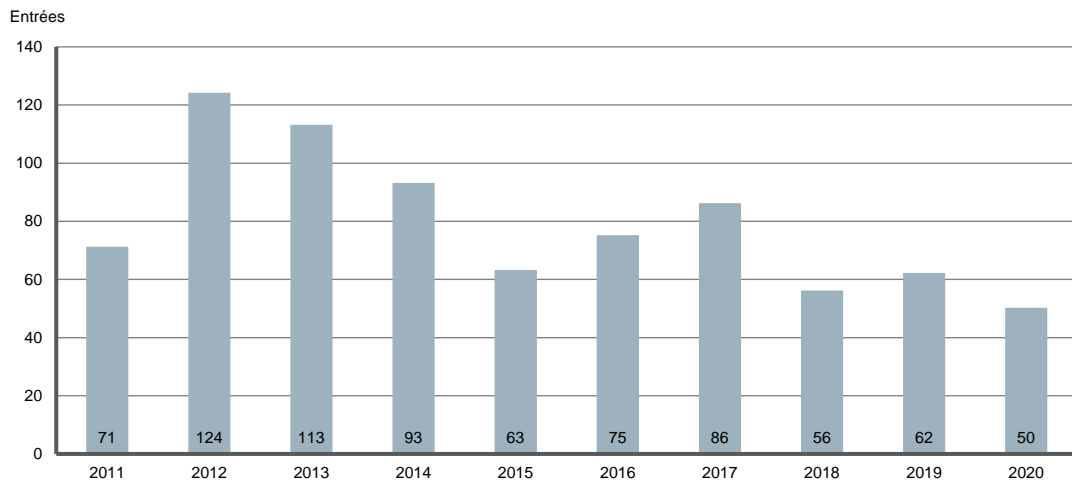
Illustration 5-1: Organigramme du tribunal du travail

Note : Affectation du personnel en 2020 selon le rapport annuel du tribunal du travail. Aucune information ne peut être donnée sur le pourcentage des président(e)s et des assesseurs, car elles/ils ne sont pas des employé(e)s fixes.

L'organisation du tribunal a été adaptée et optimisée à plusieurs reprises ces dernières années. Cela était dû à des discussions concernant l'indépendance et l'autonomie du tribunal du travail, car les greffières/greffiers travaillaient également pour le service de conseil du SPT. En 2018, une première séparation de ces fonctions a été effectuée, mais des exceptions ont encore été faites. En 2020, le tribunal du travail a été physiquement séparé du service et les greffières/greffiers sont depuis lors affecté(e)s uniquement au tribunal du travail sans exception. Comme déjà mentionné, le tribunal du travail a également reçu son propre poste de secrétariat pour le soutien administratif.

5.2 Charge, répartition du travail et traitement des affaires

Le nombre d'affaires entrantes a beaucoup varié au cours des années 2011-2020. Après un pic en 2012 avec 124 affaires entrantes, une baisse a pu être enregistrée depuis. Cela s'explique notamment par le fait que les montants litigieux sont généralement en augmentation, alors que le tribunal du travail n'est compétent que pour les montants litigieux jusqu'à 30 000 CHF.

Illustration 5-2: Evolution des affaires entrantes

Une analyse de la charge de travail par juge n'est pas vraiment utile ici, car elles/ils sont consulté(e)s et rémunéré(e)s au cas par cas.

5.3 Résumé et recommandations

Les forces/faiblesse ainsi que les opportunités/menaces (**SWOT**) du tribunal du travail sont les suivantes :

Forces

- Le tribunal du travail fonctionne bien. Il n'y a pratiquement pas de report et peu d'affaires sont portées en deuxième instance (Tribunal cantonal).
- Le tribunal du travail est hautement spécialisé et dispose d'un personnel ayant une grande expertise et une grande expérience des affaires du droit du travail.
- Les juges sont rémunérés par session (ou par demi-journée). Par conséquent, le tribunal du travail est relativement économe, surtout lorsque le nombre d'affaires diminue.
- L'organisation actuelle du tribunal du travail permet une " justice de proximité ", puisque les assesseurs ne sont pas des juristes professionnels. Ceci est apprécié par les parties.

Faiblesses

- Le statut des greffières/greffiers est différent de celui des autres autorités judiciaires. Ils font partie de l'administration cantonale et non des tribunaux. Cela a un impact sur leur salaire. En outre, il existe peu de possibilités de carrière pour ces greffières/greffiers.

- Avec la séparation du SPT, un secrétariat distinct a été créé au tribunal du travail et l'informatique a également été séparée. Par conséquent, il faut un peu de personnel et de ressources informatiques supplémentaires.

Opportunités et menaces

- Au tribunal du travail, la tendance à la complexification des procédures est perceptible, les avocates et avocats étant de plus en plus nombreuses et nombreux à intervenir.

Le tribunal du travail a subi diverses réorganisations. Il fonctionne bien selon sa forme organisationnelle actuelle. **Il n'est pas nécessaire de modifier l'organisation actuelle** et d'intégrer le tribunal dans une autre entité. L'intégration dans le tribunal aurait tendance à rendre les procédures plus coûteuses.

6 Tribunal des mesures de contrainte/Tribunal de l'application des peines et mesures

6.1 Organisation interne et fonctionnement

Le tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures est réuni en une seule unité et a son siège commun à Sion (cf. loi sur l'organisation de la Justice, art. 12 LOI). En 2020, le tribunal comptait 5,7 postes à plein temps, dont 4,1 postes de juges et 1,6 postes de secrétaires. Les postes de juges comprennent un poste de juge itinérant francophone et 0,1 EPT du poste de juge itinérant(e) du Haut-Valais. La/le juge itinérant(e) francophone exerce les mêmes fonctions que les autres juges.

Le secrétariat est composé de trois personnes. Le personnel du secrétariat travaille pour toutes/tous les juges, quelle que soit leur langue. Le secrétariat s'occupe d'une grande partie des affaires de masse, par exemple la conversion des amendes en arrêts.

En raison des délais parfois très courts, le service de permanence est particulièrement important pour ce tribunal. Les juges francophones, y compris les juges itinérant(e)s, assurent à tour de rôle le service de permanence en français. Le juge germanophone assure ce service en allemand de manière permanente. En cas de vacances ou d'absences de ce juge, c'est la juge itinérante du Haut-Valais qui assure la permanence.

Les dossiers en langue française sont divisés en une vingtaine de catégories différentes à leur enregistrement et distribués dans l'ordre aux juges et au poste de la/du juge itinérant(e) par catégorie. Il est tenu compte du fait qu'une/un juge ait déjà travaillé ou non sur une affaire. L'expérience montre que la charge de travail s'équilibre au fil des ans. Par conséquent, aucune autre mesure de compensation de la charge n'a été appliquée jusqu'à présent.

En raison de la nature des affaires, les délais dans ce tribunal sont courts. Par conséquent, il n'est guère possible que le nombre d'affaires reportées augmente. Donc, aucune mesure de surveillance ni aucun objectif ne sont appliqués.

Illustration 6-1: Organigramme du tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures

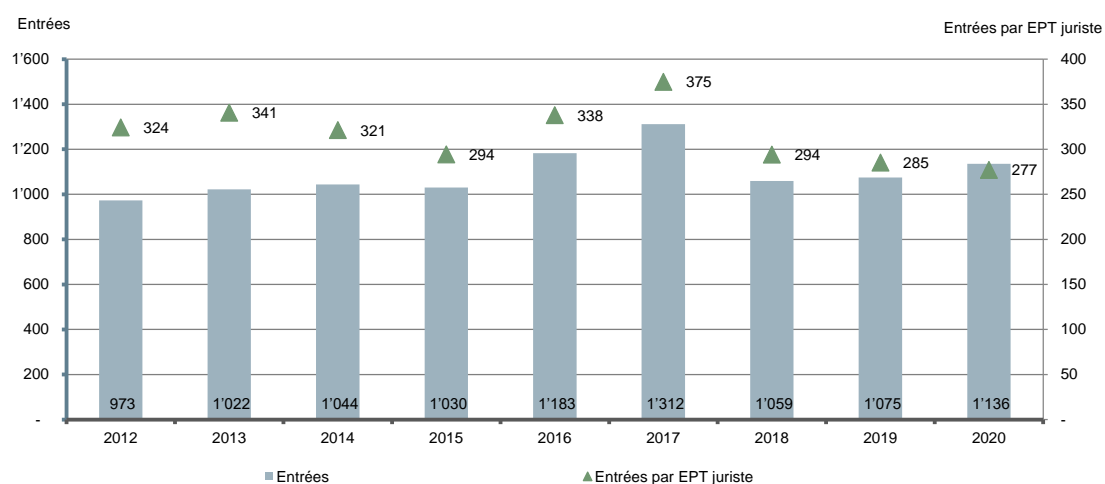


Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

6.2 Charge et répartition du travail et traitement des affaires

Les affaires entrantes sont passées de 973 en 2012 à 1'312 en 2017. Les raisons de cette augmentation sont, d'une part, les nouvelles compétences depuis 2011 et, d'autre part, l'augmentation des affaires traitées par le Ministère public. En outre, le tribunal prend en charge la conversion des peines en arrêt pour diverses communes depuis 2014. Depuis 2018 cependant, les entrées dans cette catégorie ont à nouveau diminué, ce qui est attribué à un certain effet préventif. Dans le même temps, moins de mesures de surveillance ont été ordonnées, ce qui a également entraîné une diminution des entrées.²¹ Depuis 2018, le nombre d'entrées se situe donc à environ 1'000 par an. En combinaison avec l'augmentation du nombre d'employé(e)s, cela a conduit à une réduction de la charge des affaires par juriste.

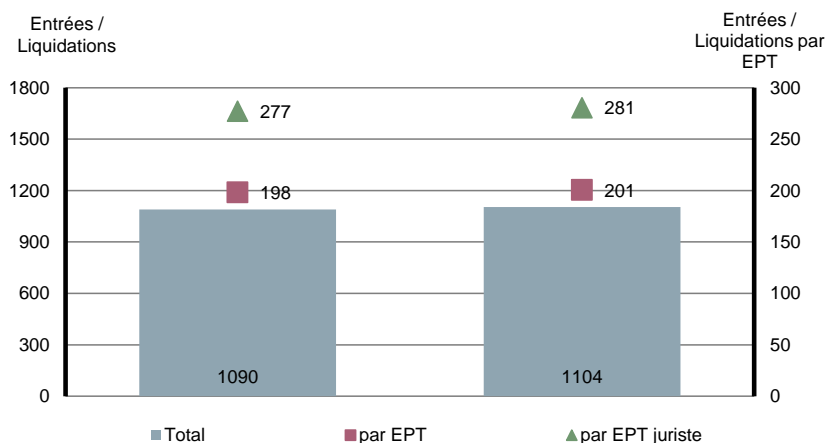
Illustration 6-2: Evolution des affaires entrantes et des affaires entrantes par EPT juriste



Note : les EPT juristes comprennent les juges, les greffières/greffiers et les greffières greffiers auxiliaires. Les stagiaires en droit ne sont pas pris en compte.

Le nombre moyen d'affaires entrantes par EPT juriste en 2018-2020 était de 277 affaires par an. Au cours de cette même période, chaque juriste a pu traiter en moyenne 281 affaires par an. Le taux de liquidation a donc été de 101%.

²¹ Kantonsgericht Wallis (2019)

Illustration 6-3: Nombre d'entrées et de traitements par EPT – moyennes 2018-2020

Note : les EPT juristes comprennent les juges, les greffières/greffiers et les greffières greffiers auxiliaires. Les stagiaires en droit ne sont pas pris en compte.

6.3 Résumé et recommandations

6.3.1 Analyse SWOT

Forces

- Il n'y a qu'un seul tribunal dans le canton du Valais qui est compétent pour les affaires TMC/TAPEM. Le tribunal ainsi que les juges sont donc spécialisés dans les affaires TMC/TAPEM. Cela permet un traitement efficace des affaires et une réaction rapide à tout changement.
- Le tribunal ne dispose pas de greffières/greffiers, les juges travaillent donc seuls sur leurs dossiers. Un des avantages est que chaque dossier est traité par une seule personne, qui a donc la vue d'ensemble et toutes les informations à sa disposition.

Faiblesses

- Le service de permanence est une charge, surtout pour la petite équipe germanophone. Cette fonction est reprise en permanence par le juge germanophone. En son absence, le juge est remplacé par la juge itinérante du Haut-Valais, ce qui crée une grande dépendance vis-à-vis de cette juge itinérante.
- Le tribunal est soutenu par une/un juge itinérant(e). Cela implique un certain degré d'incertitude dans la planification, car cette position doit être reconfirmée chaque année (voir la mesure d'optimisation du système des juges itinérantes et itinérants au chapitre 3.3.4).

- Le tribunal est responsable des levées des scellés. Ces affaires sont enregistrées de manière très irrégulière et présentent des défis en personnel ainsi que des défis techniques.

Opportunités et menaces

- Augmentation des conversions d'amendes en arrêt : si l'augmentation se poursuit, cela pourrait devenir problématique pour le secrétariat.
- Un élargissement des compétences du tribunal est actuellement en cours de discussion. Du point de vue du tribunal, cela serait toutefois problématique compte tenu des ressources limitées de l'équipe francophone.
- Les possibilités pour les placements institutionnels pour délinquant(e)s manquent.

6.3.2 Mesures d'optimisation secondaires

- **Création de possibilités de placements institutionnels pour délinquant(e)s** : Comme pour le tribunal des mineurs (cf. chapitre 4.3.3), le tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures manque de possibilités de placements institutionnels adéquats, ce qui augmente également le risque de récidive et conduit à une détention prolongée dans l'attente d'un placement. Cette situation est inefficace pour le système dans son ensemble.
- **Optimisation pour de grandes levées de scellés au sein du tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures** : Les dossiers volumineux de levées des scellés peuvent temporairement entraîner une lourde charge supplémentaire et poser des problèmes de prescription. Deux options doivent être envisagées dans ce cas :
 - Premièrement, une solution de dotation en personnel flexible qui permet un accès rapide à des ressources en personnel supplémentaires.
 - Deuxièmement, un recours accru aux solutions informatiques techniques. La police cantonale connaît déjà ces solutions, mais elles ne sont pas encore utilisées par le tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures.

7 Ministère public (MP)

7.1 Organisation interne et fonctionnement

Le Ministère public (MP) représente l'État devant les tribunaux. Il ouvre des instructions pénales et rend des ordonnances pénales. Le Ministère public est dirigé par le Procureur général, qui est remplacé par le Procureur général adjoint.²²

Il est organisé en quatre offices : un office central et trois offices régionaux. L'office central est dirigé par le Procureur général qui est responsable des affaires d'importance particulière²³, des affaires relevant de l'entraide judiciaire internationale et nationale et aussi celles en matière de conflits de fors. Pour l'heure et pour des motifs d'efficacité, les violations des lois COVID-19 sont également traitées par l'office central. Les offices régionaux sont chacun dirigés par un 1^{er} /1^{ère} procureur et sont responsables des autres affaires dans leur zone géographique de compétence.

Le Procureur général, le Procureur général adjoint et les trois 1^{er} /1^{ère} procureurs principales/principaux forment le Bureau du Procureur général. Les membres du bureau sont élus par le Grand Conseil. Le bureau nomme à son tour les autres procureurs et les substitut(e)s depuis 2017.²⁴ Le bureau est également chargé d'affecter les procureurs, les substitut(e)s et le personnel administratif aux offices. Selon le règlement interne du bureau du Ministère public (art. 6), les décisions sont prises à la majorité des voix, trois membres au moins sur cinq devant être présents. En cas d'égalité, la voix du Procureur général est décisive.

Le Procureur général et le Procureur général adjoint exercent notamment une surveillance générale concernant les dossiers. Une fois par an au moins, chaque procureur fait l'objet d'une inspection et les dossiers dont la durée de la procédure dépasse deux ans sont discutés.

Chacun des offices régionaux est placé sous la direction administrative d'un 1^{er}/1^{ère} procureur.

Le Ministère public comprend un total de 26 procureurs (24 EPT), trois substitut(e)s (3 EPT) et du personnel de secrétariat (25,1 EPT) (données 2020). A l'exception de l'office central, les procureurs ne sont pas des procureurs spécialisés, mais travaillent dans tous les secteurs du droit pénal. A tour de rôle, les procureurs assument le service de permanence pendant une

²² Dans ce chapitre sur le ministère public, toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

²³ Les affaires économiques complexes ; les procédures impliquant des prévenus issus de professions spécifiques telles que les avocats, les notaires, les magistrats et les élus fédéraux, cantonaux et communaux ; les affaires importantes de traite d'êtres humains ; les procédures impliquant des prévenus - agents de la police cantonale ou communale dans l'exercice de leur fonction - sont impliqués ; les procédures concernant d'éventuelles erreurs médicales potentielles ; les procédures impliquant des prévenus employés de l'administration cantonale dans l'exercice de leur fonction ; les infractions commises au sein d'une institution paraétatique soumise à la surveillance de l'inspection cantonale des finances ; les décès résultant de catastrophes ou d'événements exceptionnels présentant un grand intérêt médiatique ; les procédures relevant de la compétence du Ministère public de la Confédération en vertu de l'article 23 CPP ; l'entraide judiciaire nationale adressée au canton du Valais. (Ministère public du canton du Valais 2020, p.4)

²⁴ Canton du Valais (2021a)

semaine au sein de leurs offices régionaux respectifs et traitent les affaires entrantes durant ce service de permanence. Seuls les procureurs de l'office central n'assument pas de service de permanence.

Une particularité du Ministère public du canton du Valais est l'absence de greffières/greffiers (ou de soi-disant procureurs assistants). Le Grand Conseil en a décidé ainsi lors de sa création en 2011, afin de pouvoir employer un maximum de procureurs avec les unités juridiques allouées et ainsi pouvoir répartir la charge du service de permanence entre un maximum de personnes. L'absence de greffières/greffiers a été discutée aussi bien au sein du Ministère public que de la Commission de Justice. Fondée sur les réflexions du Ministère public, la Commission de Justice propose une modification de la loi pour instituer la fonction de greffières/greffiers. Cela apporterait davantage de flexibilité au Ministère public.²⁵

Dans les années suivantes, le poste de substitut(e) a été créé. Les deux premiers postes de substitut(e)s ont été attribués au Bas-Valais et au Valais central en raison de la charge de travail élevée. Un troisième poste de substitut(e) soutient l'office central depuis 2019. Les substitut(e)s exercent les missions qui lui sont confiées. Leurs compétences sont fixées par la loi. Les substitut(e)s peuvent se voir confier des actes d'instruction et de représentation limités à l'infraction pour laquelle la procédure a été engagée (art. 9 LACPP). Les actes de représentation ne sont possibles que dans les affaires qui relèvent de la compétence du tribunal de district.

Office central

L'office central est situé à Sion. Il comprend 11,1 EPT dont le Procureur général et Procureur général adjoint, les deux à 100 %, 3,5 EPT procureurs spécialisés, un substitut à plein temps et 6,1 EPT employé(e)s administratives/administratifs.

Pour chaque poste de procureur à plein temps, il y a environ 60% de personnel de secrétariat à disposition. Comme de nombreuses/nombreux secrétaires travaillent à temps partiel, la plupart des procureurs se voient attribuer deux secrétaires.

L'attribution des affaires entrantes est effectuée par le Procureur général ou le Procureur général adjoint. Ce faisant, la charge de travail des procureurs est prise en compte. Les affaires arrivent de manière irrégulière et sont moins nombreuses que dans les offices régionaux. Elles sont généralement plus complexes et durent pour cette raison plus longtemps.

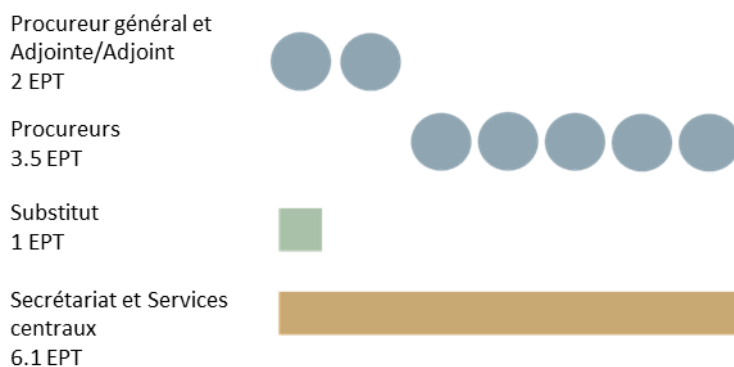
Depuis mi-2019, le Procureur général adjoint est en charge de la direction de l'office central. Ce changement a été introduit par le bureau du Ministère public dans le but d'améliorer la répartition des rôles afin que le Procureur général puisse se concentrer sur la direction globale du Ministère public. La Commission de Justice soutient cette répartition des rôles et considère qu'il est utile de consolider la position du Procureur général adjoint en tant que chef de l'office central.²⁶

²⁵ Commission de Justice du canton du Valais (2021).

²⁶ Commission de Justice du canton du Valais (2021)

Les services centraux comprennent environ 3,3 EPT de personnel administratif et sont dirigés par une/un responsable administrative/administratif. Elles/ils sont responsables du service du personnel, de l'informatique et des finances de tous les offices et comprennent le secrétariat du Procureur général.

Illustration 7-1: Organigramme de l'Office central



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Office régional du Haut-Valais

L'office régional du Haut-Valais a déplacé son siège de Viège à Brigue en juin 2021. Il compte 9,2²⁷ postes à plein temps, dont 5,5 sont des postes de procureur et les autres sont des postes de personnel administratif. Un stage pour avocat(e)s est également proposé de manière irrégulière. L'office régional du Haut-Valais est le seul office actuellement à ne pas disposer de poste de substitut(e).

Les 5,5 postes de procureurs sont répartis entre 7 personnes, parmi lesquelles deux travaillent à 50% et aussi un poste partagé avec l'office central.

Le secrétariat est composé de 6 personnes. Chaque procureur se voit attribuer une/un secrétaire. Comme la plupart des secrétaires travaillent à temps partiel, les procureurs programment toutes les réunions et tous les rendez-vous pendant les jours de travail de leur secrétaire. Comme unique secrétariat de l'office, il est dirigé(e) par le/la cheffe/chef de la chancellerie. Elle/il est l'interlocutrice ou l'interlocuteur direct(e) du ou de la 1^{er} / 1^{ère} procureur et la personne de contact pour les services centraux.

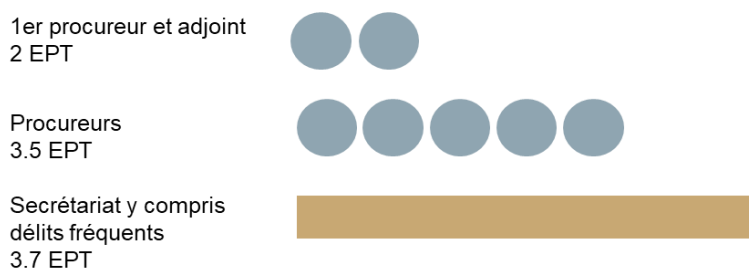
En tant que seul office germanophone, la région du Haut-Valais traite également tous les délits de masse en allemand. Ce travail est principalement effectué par trois secrétaires, qui disposent d'un total de 0,9 EPT. Le ou la 1^{er} / 1^{ère} procureur vérifie et signe les décisions préparées.

²⁷ Depuis le début de l'année 2021, 0,3 EPT de secrétariat ont été ajoutés.

Les dossiers sont attribués via le service de permanence. Ce travail est effectué par les procureurs sur une base hebdomadaire, du lundi au lundi. Les procureurs employé(e)s à temps partiel prennent également en charge le service de permanence sur une base hebdomadaire.

La 1^{ère} procureure ou le 1^{er} procureur contrôle la charge de travail des employé(e)s. A cette fin, le système de feux tricolores de Tribuna est utilisé – il indique quand les affaires n'ont pas été traitées depuis longtemps. S'il y a des problèmes, une discussion intervient entre le ou la 1^{er} / 1^{ère} et le procureur concerné. En cas de charge de travail importante, une/un procureur peut, après avoir consulté le 1^{er} / 1^{ère} procureur, passer les dossiers, si possible dès leur réception.

Illustration 7-2: Organigramme de l'office régional du Haut-Valais



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Office régional du Valais central

L'office régional du Valais central est situé à Sion. Avec un total de 16,6 EPT, il s'agit du plus grand office du Ministère public. En outre, un stage commercial est proposé et, irrégulièrement, un stage d'avocat.

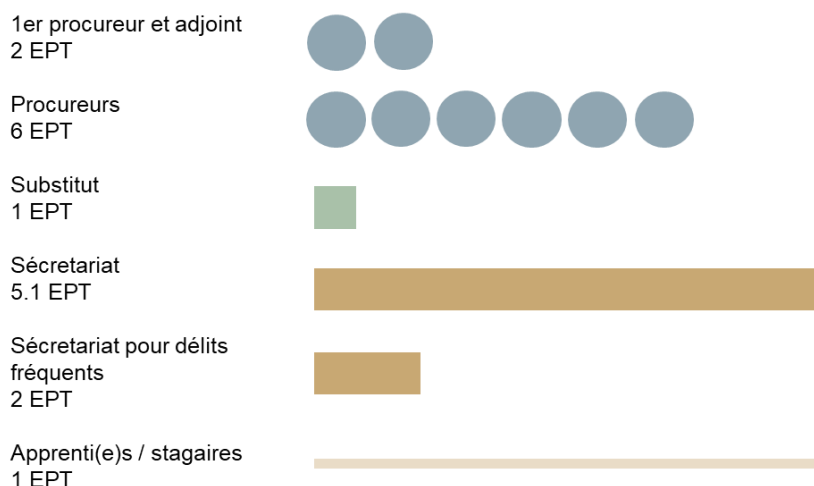
En principe, les procureurs travaillent chacune et chacun en équipe avec une secrétaire ou un secrétaire. Comme celles et ceux-ci travaillent généralement à temps partiel, une ou un deuxième secrétaire est nommée/nommé par équipe. Un grand avantage de ce système d'équipe est le fait que les secrétaires aient une bonne connaissance des dossiers.

Conformément à une décision du bureau du Ministère public de 2019, l'office régional du Valais central a pris en charge tous les délits de masse en français. Ces délits de masse sont traités par deux secrétaires spécialisées. Les procureurs prennent en charge ces affaires à tour de rôle (sur une base mensuelle) et elles/ils vérifient et signent les décisions préparées.

L'attribution des autres affaires se fait via le service de permanence. La substitute ou le substitut participera au service des permanences exclusivement en ce qui concerne l'attribution des affaires, tandis qu'une ou un autre procureur prendra le relais de la permanence en ce qui concerne les contacts et les appels.

La 1^{ère} ou le 1^{er} procureur contrôle la charge de travail des employé(e)s. Si des problèmes surgissent, des discussions sont menées et, si nécessaire, des objectifs sont fixés. En cas d'une surcharge de travail importante, il arrive qu'une ou un procureur, après consultation du 1^{er} / 1^{ère} procureur, soit dispensée/dispensé des permanences et qu'elle/il ne reçoive pas de nouveaux dossiers ou soit autorisé(e) à remettre ses propres dossiers.

Illustration 7-3: Organigramme de l'office régional du Valais central



Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

Office régional du Bas-Valais

L'office régional du Bas-Valais est basé à St-Maurice et comprend un total de 14,2 EPT.

La substitue a deux tâches. D'une part, elle est responsable de certaines catégories d'affaires, d'autre part, elle reprend un certain nombre d'affaires assignées par chaque procureur et les soutient en cas de surcharge. Cependant, elle n'est pas directement intégrée au service de permanence.

Des avocates et avocats stagiaires soutiennent les procureurs dans leurs tâches.

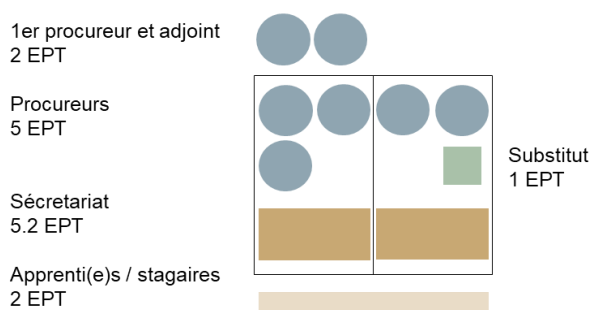
Le secrétariat est composé de six personnes et est organisé en deux pools. Chaque pool est responsable de quatre procureurs, y compris les substitues et substituts. Alors que les procureurs et les substituts ont en principe droit à 0,5 EPT de secrétariat, la substitue bénéficie d'un soutien supplémentaire de 0,2 EPT pour ses catégories d'affaires. Avant 2011, chaque procureur avait son propre poste de secrétariat à 100%.

Les affaires entrantes sont confiées à la ou au procureur qui assure le service de permanence. L'exception est de trois affaires par service de permanence, lesquelles sont attribuées à la substitute.

Le 1^{er} procureur contrôle régulièrement la charge de travail des différents membres du personnel. Si une ou un procureur est surchargé(e), elle/il se voit attribuer un soutien plus fort par la substitute ou par des avocates et avocats stagiaires.

Le 1^{er} procureur est responsable de la gestion administrative de l'office. Afin de réduire la charge de travail, le 1^{er} procureur attribue deux affaires supplémentaires par service de permanence à la substitute.

Illustration 7-4: Organigramme de l'office régional du Bas-Valais

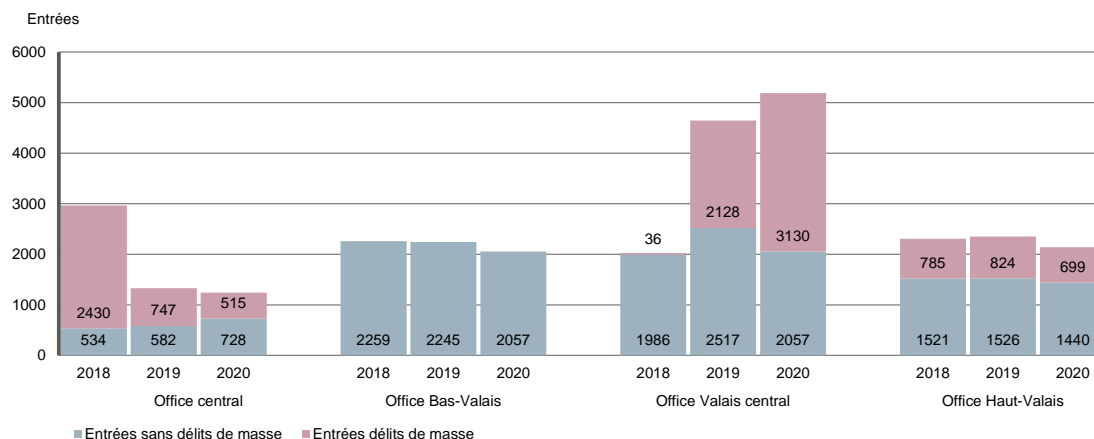


Note : dotation en personnel à la fin de 2020, sans les stagiaires en droit.

7.2 Charge et répartition du travail et traitement des affaires

Affaires entrantes

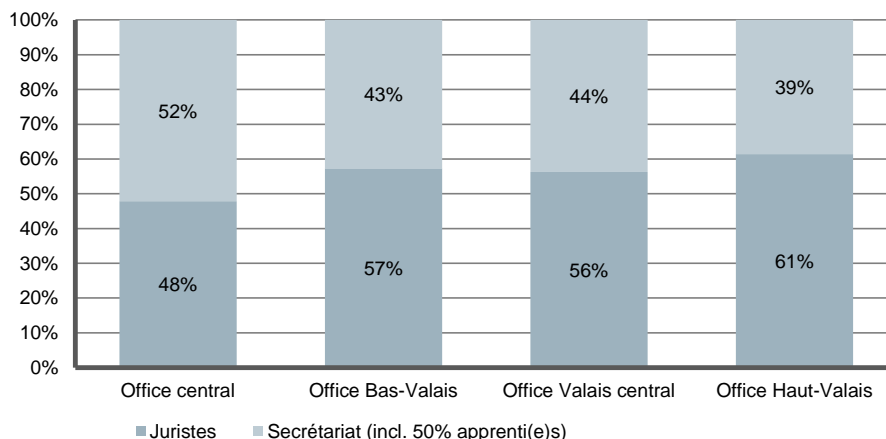
Sur l'ensemble du Ministère public, une moyenne d'environ 10'249 affaires par an a été enregistrée au cours des années 2018-2020. L'illustration 7-5 montre les entrées par année et par office, les délits de masse étant colorés en rouge. Comme expliqué précédemment, depuis 2019, les délits de masse en français sont traités par l'office régional du Valais central pour les deux offices romands, alors qu'elles étaient jusqu'alors traitées par l'office central. En 2020, l'office central a néanmoins enregistré des délits de masse, ce qui est dû à la centralisation de toutes les affaires concernant les infractions aux lois COVID-19 à l'office central. Pour la même raison, les autres entrées à l'office central ont également augmenté en 2020. Dans les offices régionaux, en revanche, les affaires entrées sans les délits de masse sont restées stables.

Illustration 7-5: Nombre d'entrées par catégorie par office

Dotation en personnel

Le Ministère public compte en moyenne une cinquantaine de postes à plein temps pour les années 2018-2020. En outre, il bénéficie du soutien d'avocat(e)s stagiaires et d'apprenti(e)s. L'illustration 7-6 montre que dans chacun des offices régionaux, environ 60% des postes sont occupés par des procureurs et des substitues et substituts et 40% par du personnel de secrétariat.²⁸ Le nombre de secrétaires est un peu plus élevé à l'office central. Cela s'explique en partie par le fait que le secrétariat de l'office central est également responsable de tâches subordonnées telles que les ressources humaines, la comptabilité et l'informatique, et qu'il constitue également le secrétariat du Procureur général.

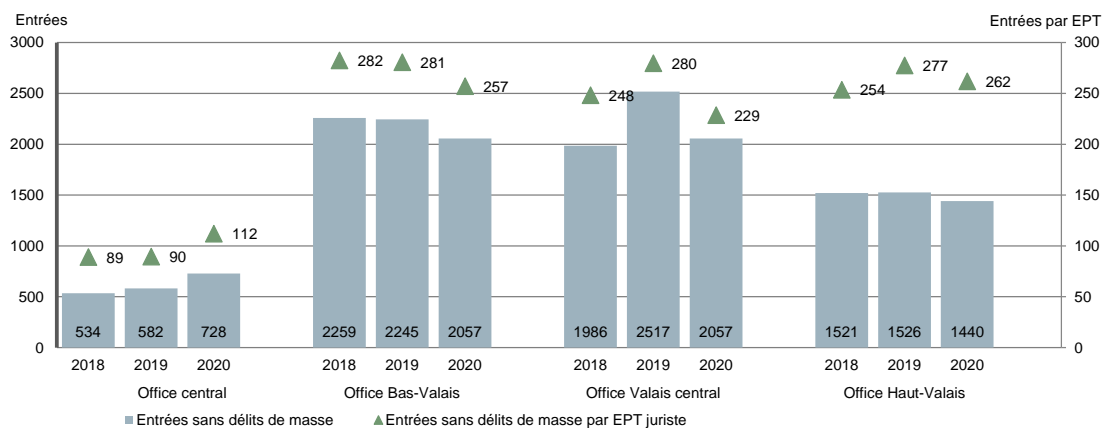
²⁸ Les juristes comprennent les procureurs et les substitut(e)s. Comme pour les tribunaux de district et le Tribunal cantonal, les stagiaires en droit n'ont pas été pris en compte. Pour les apprenties/apprentis et les stagiaires administratifs et administratifs, 50 % de la charge de travail a été comptabilisée.

Illustration 7-6: Personnel du Ministère public par catégorie de personnel et par office

Note : Les juristes comprennent les procureurs et les substitut(e)s. Les stagiaires en droit n'ont pas été pris en compte. Pour les apprenties/apprentis, et les stagiaires administratives/administratifs, 50 % de la charge de travail a été comptabilisée dans la catégorie du personnel du secrétariat.

Charge de travail

L'indicateur de la charge de travail est à nouveau le nombre des entrées par juriste - tous les procureurs et substituts/substitut(e)s étant considérés comme des juristes. L'illustration 7-7 ne prend en compte que les entrées sans les délits de masse. La charge de travail dans les offices régionaux est similaire et se situe entre 229 et 262 entrées par juriste en 2020. A l'office central, le nombre des entrées par juriste est un peu plus faible, car ces juristes, comme déjà mentionné, exercent d'autres compétences.

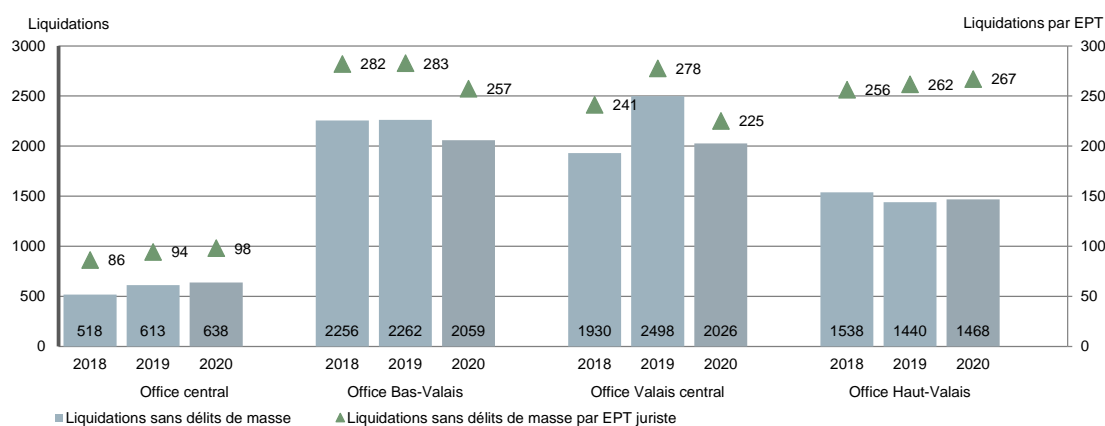
Illustration 7-7: Nombre d'entrées par EPT juriste par office

Note : Les EPT juristes sont composés des procureurs et des substituts et substituts. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus.

Traitement des affaires et affaires pendantes

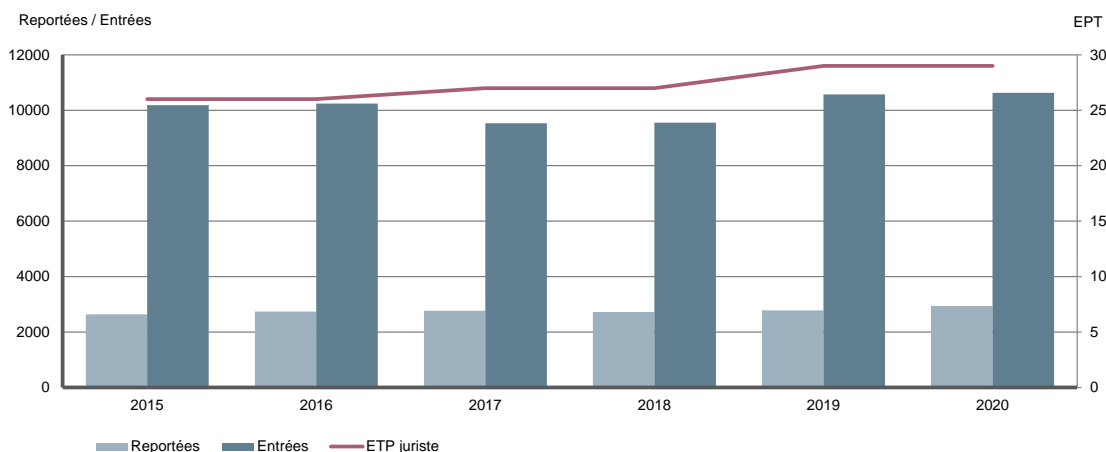
Le nombre d'affaires traitées sans les délits de masse par EPT juriste est également comparable entre les offices et se situe dans une fourchette similaire au nombre d'affaires enregistrées au cours des années 2018-2020. Ainsi, un taux de liquidation de 99% est atteint dans tous les offices. Cela signifie qu'il y a chaque année presque autant d'affaires traitées que d'affaires enregistrées.

Illustration 7-8: Nombre d'affaires traitées par EPT juriste par office



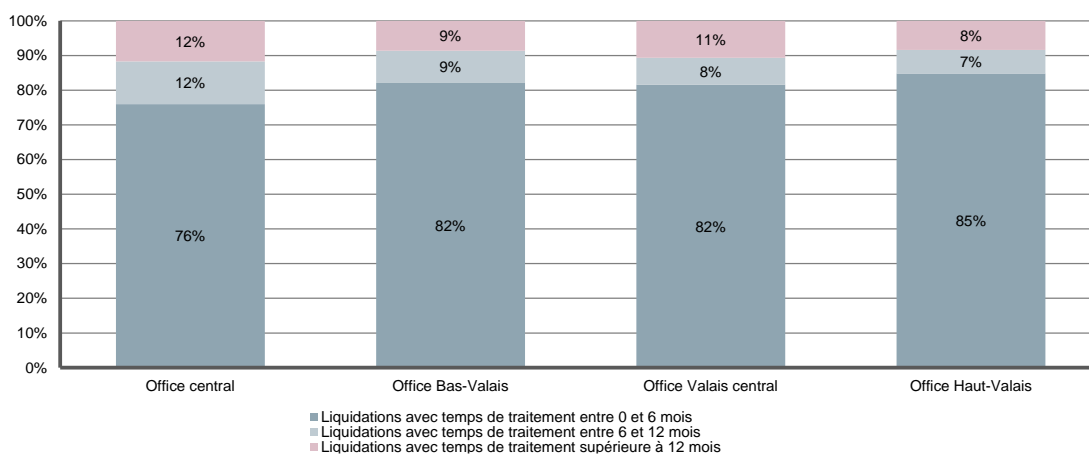
Note : Les EPT juristes sont composés des procureurs et des substitutes et substituts. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus.

L'illustration 7-9 montre l'évolution des entrées, des reports (à la fin de l'année) et des EPT juristes depuis 2015. Le nombre des reports a légèrement augmenté depuis 2015, dans les années 2018-2020 de 8,7%, passant de 2'566 à 2'788. Le report de 2020 est presque identique à celui des années 2012 et 2013. L'évolution doit néanmoins être surveillée.

Illustration 7-9: Ministère public : Evolution des entrées, des reports et des EPT juriste

Note : Toutes les affaires sont prises en compte, y compris les délits de masse. Depuis le 1er juillet 2016, aucun dossier spécial n'a été ouvert pour la détermination des fors non litigieux. Les EPT juristes comprennent les procureurs et les substituts et substitutés. Les stagiaires en droit ne sont pas inclus.

L'illustration 7-10 montre pour chaque office la proportion d'affaires traitées pendant une certaine période, sans tenir compte des délits de masse. Ici aussi, la situation est très similaire dans les offices régionaux. Une moyenne de 82-85% des affaires a été traitée dans les 6 mois en 2018-2020. Les affaires de l'office central ont une durée plus longue, ce qui s'explique par la complexité des cas.

Illustration 7-10: Durée de la procédure par office – moyenne 2018-2020

7.3 Résumé et recommandations

7.3.1 Analyse SWOT

Forces

- Le Ministère public cherche des moyens d'optimisation et met en œuvre diverses améliorations. Par exemple, comme mentionné au chapitre 7.1, la répartition des catégories d'affaires entre les offices a été modifiée et l'office central a été réorganisé. Il existe également divers projets concernant le secrétariat, tels que la documentation écrite des processus administratifs, ce qui devrait contribuer à augmenter l'efficacité ainsi qu'à une familiarisation et un traitement simplifié.
- La charge de travail des trois offices régionaux est relativement équilibrée et varie moins que celle des tribunaux de district. La charge de travail du Ministère public causée par les affaires reportées a seulement légèrement augmenté au cours des dernières années et se trouve toujours à un niveau similaire à ce qui prévalait il y a presque 10 ans.

Faiblesses

- Le Procureur général tient un double rôle : d'une part, il dirige l'office central, d'autre part, il est responsable de la direction de l'ensemble du Ministère public, y compris les offices régionaux. Afin de mieux séparer les deux rôles (chef du Ministère public et chef de l'office central), le Procureur général adjoint a depuis 2019 repris la direction de l'office central.
- Comme dans la plupart des Ministère publics, le Procureur général et son adjoint assument également un nombre relativement important de tâches administratives, par exemple les ressources humaines, ce qui laisse moins de temps pour les tâches de conduite et le traitement des affaires.
- L'indépendance du Ministère public implique qu'il dispose d'un propre secrétariat avec les ressources humaines correspondante. Les services centraux du Ministère public ne toutefois sont pas encore organisés et dotés de personnel de manière à pouvoir fournir un soutien administratif optimal. Entre autres, il manque un rôle clairement défini, analogue à celui du secrétaire général du Tribunal cantonal.
- Le Ministère public n'est pas encore passé à la numérisation des dossiers. Cette numérisation découlant du projet Justitia 4.0 nécessitera des ressources supplémentaires pour son déploiement.
- Pour améliorer l'efficacité, la mise à jour des modèles a été identifiée mais n'a pas encore pu être mise en œuvre.
- Les procureurs travaillent de manière très indépendante, de sorte qu'une seule personne est au courant des dossiers. En cas d'arrêts maladie et de licenciements, la reprise des dossiers représente un défi. La formation d'un nouveau procureur prend du temps et peut rallonger la procédure voire poser des problèmes de prescription. L'intégration des gref-

fières et des greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants) dans l'équipe comme potentiels successeurs des procureurs ou comme collaborateurs pourrait améliorer l'efficacité et garantir le transfert des connaissances par les dossiers.

- Le flux d'informations entre l'office central et les offices régionaux, ainsi que les services centraux et les secrétariats régionaux n'est pas encore optimal. Une newsletter a été créée. Le nouvel intranet devrait encore contribuer à une amélioration de l'échange d'information.

Opportunités et menaces

- Il est difficile de trouver des magistrates et magistrats qualifié(e)s, notamment pour les grandes affaires économiques.
- De manière générale, il y a des problèmes pour recruter du nouveau personnel, car le niveau d'exigence des procureurs est élevé et il n'y a pratiquement pas de postes juniors dans ce domaine, à l'exception des substitut(e)s. L'intégration de greffières et greffiers (ou de soi-disant procureurs assistants) pourrait être une solution (cf. recommandation 8). Par cette collaboration, les procureurs pourraient être déchargés et soulagés de certains dossiers et leurs absences (vacances et maladies) pourraient être mieux comblées.

7.3.2 Recommandation 7 : Optimisation de la gouvernance du bureau du Ministère public

Le bureau du Ministère public est composé du Procureur général, du Procureur général adjoint et des trois premiers procureurs des offices régionaux. Le bureau est organisé comme un organe collégial qui prend des décisions à la majorité en cas de doute. Cela entraîne un certain potentiel de tensions et de blocages. Le Procureur général - qui devrait diriger l'ensemble du Ministère public - ne dispose que d'une voix sur cinq dans cet organe et pourrait toujours être mis en minorité. Un organe de direction collégial dans une institution par ailleurs plutôt hiérarchisée est une contradiction. Afin que le Ministère public soit dirigé de manière plus efficace, il convient d'examiner si le bureau du Ministère public devrait être organisé de manière plus hiérarchique.

La structure de gestion avec une orientation plus hiérarchique rapprocherait également le Procureur général de ses responsabilités, de la mise en œuvre des projets et des décisions. Une organisation hiérarchique favorise par ailleurs le fait que le Procureur général apparaisse davantage comme un leader, tant en interne qu'en externe, et que le Ministère public soit généralement perçu comme plus actif.

L'objectif doit être 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.

7.3.3 Recommandation 8 : Clarification de la structure, des tâches et des qualifications des services centraux du Ministère public

Comparé avec d'autres autorités judiciaires, le Ministère public est une entité récente et se trouve encore dans un processus de développement organisationnel. Cela vaut également

pour le service d'appui administratif. Pour le soutien administratif, l'office central dispose des services centraux, lesquels ne peuvent pas encore soutenir de manière optimale le Procureur général et les offices régionaux.

Compte tenu de la taille du Ministère public, des services centraux comparables à celui d'un secrétariat général seraient important pour regrouper et exécuter avec compétence les tâches administratives. Par ailleurs, le renforcement et la professionnalisation de ces services devraient contribuer à une plus grande efficacité en général et à l'accélération des projets au sein du Ministère public (par exemple, la mise à jour des modèles). Afin que cela soit de plus en plus le cas à l'avenir, les aspects suivants devraient être clarifiés et mis en œuvre :

- Structure : Comment les services centraux doivent-ils être structurés et comment sont-ils exactement gérés ? Idéalement, les services centraux devraient occuper une position plus forte. Une possibilité serait une direction similaire à celle d'un secrétariat général. Le contenu de cette direction dépend des missions et des compétences attribuées qui doivent encore faire l'objet d'un examen approfondi.
- Tâches : Quelles tâches de soutien ces services doivent-ils accomplir ? Lesquelles relèvent toujours de la responsabilité du Procureur général et des procureurs ? Où se situent les besoins les plus urgents en matière de soutien ?
- Qualifications : Quelles compétences existent déjà et lesquelles devraient encore être complétées par des recrutements, des formations internes ou externes afin d'accomplir les tâches définies ? En particulier dans les domaines des RH et de l'informatique, des qualifications professionnelles claires et adéquates seraient nécessaires.

Outre les optimisations internes, il convient d'examiner si, dans le futur, une coordination avec le Tribunal cantonal pour certaines prestations peut être mise en place et si les compétences manquantes peuvent être trouvées par exemple auprès du service du personnel de l'administration cantonale ou du service cantonal de l'informatique.

7.3.4 Recommandation 9 : Reconsidérer la composition du personnel du Ministère public - en vue d'une intégration des greffières et greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants)

Lors de la création de l'organisation du Ministère public en 2011, il a été décidé de le doter exclusivement de procureurs et de ne pas créer de postes de greffières et greffiers (ou de soi-disant procureurs assistants). La plupart des Ministères publics fonctionnent avec des procureurs qui sont assistés par des greffières et des greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants).

Le système actuel fonctionne, mais devrait être reconsidéré du point de vue de l'efficacité. La question de l'intégration des greffières et greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants) est également en train d'être clarifiée par la Commission de Justice.

L'intégration des greffières et greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants) aurait l'avantage de décharger les procureurs et de les soutenir, notamment dans les grandes affaires économiques. Travailler en équipe permettrait d'éviter la perte de connaissances en cas de

départ et pourrait améliorer la motivation. En particulier dans les grandes affaires économiques, pour lesquelles il est difficile de trouver des procureurs, le soutien d'une greffière ou d'un greffier pourrait être utile. Cela permet également d'élargir le cercle de potentiels futurs procureurs. En outre, les greffières et greffiers (ou les soi-disant procureurs assistants) constituent une solution moins coûteuse que les procureurs.

7.3.5 Mesure d'optimisation secondaire

- **Optimisation du flux d'informations** : L'information interne entre le Ministère public et les offices régionaux – et inversement - pourrait encore être optimisée. En particulier dans des situations qui évoluent rapidement comme celle du COVID, il est nécessaire de disposer d'une communication rapide, centrale et proactive. À cette fin, les processus et instruments nécessaires, tels qu'INTRANET, devraient être davantage développés. Le Ministère public a reconnu ce besoin et est en train de développer et de mettre en œuvre un concept.

8 Commissions administratives

8.1 Aperçu

Outre les autorités judiciaires évoquées dans les chapitres précédents, le canton du Valais dispose de commissions administratives ayant une fonction juridictionnelle. Les commissions administratives suivantes sont examinées dans le cadre du présent mandat :

- Commission cantonale de recours en matière d'impôt
- Commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires
- Commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité
- Commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer

La commission cantonale de recours en matière d'impôt fait d'ores et déjà l'objet de vastes réflexions de réforme qui sont actuellement débattues au Grand Conseil.²⁹ En 2017, le Conseil d'État a institué une commission extraparlamentaire chargée d'examiner les avantages et les inconvénients de la suppression de la commission, l'utilité de transférer les tâches au Tribunal cantonal et d'autres alternatives, et les a résumés dans un rapport daté du 10 décembre 2018. Ce rapport de la commission est basé sur une large participation des parties prenantes, ce qui n'était pas possible dans le cadre du présent travail. À ce sens, nous nous appuyons principalement sur les conclusions du rapport de cette commission et le plaçons dans le contexte de notre travail.

En lien avec les travaux sur la commission cantonale de recours en matière d'impôt, la commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires a également été examinée par la commission extraparlamentaire, mais de manière moins détaillée. Nous incluons également ces considérations ici.

Les commissions cantonales de conciliation susmentionnées n'ont pas encore été examinées en profondeur. Par conséquent, nos recommandations sur les commissions porteront principalement sur ces deux unités.

8.2 Commission cantonale de recours en matière d'impôt

Organisation interne et fonctionnement

Conformément à l'article 219a LF, la commission de recours en matière d'impôt est compétente pour tous les recours contre les décisions des autorités de taxation, la répétition d'impôt et la répartition intercommunale de l'impôt. Il s'agit de l'instance inférieure précédant directement le Tribunal fédéral. Le règlement d'organisation et de fonctionnement de la commission cantonale de recours en matière fiscale règle sa composition et son organisation.

²⁹ Conseil d'Etat du Canton du Valais (2020)

La commission est composée de 14 membres au total, un président et deux vice-présidents étant définis. Les membres sont élus par le Grand Conseil et ont des parcours professionnels différents, principalement dans le domaine fiscal ou juridique. Bien que formellement 7 membres soient appelés membres suppléants, dans la pratique, ils sont intégrés exactement de la même manière.

Le secrétariat de la commission est basé à Sion et se compose de 1,7 EPT greffières/greffiers et de 0,2 EPT personnel administratif. Parmi les greffières/greffiers, une personne est de langue maternelle allemande (0,4 EPT) et deux sont de langue maternelle française (1,3 EPT). Les greffières/greffiers ont à leur disposition 10 % du personnel administratif par langue.

Les greffières/greffiers enregistrent les nouvelles affaires et assurent les démarches formelles, y compris l'échange d'écritures. Ils attribuent ensuite chaque cas à un membre de la commission, en tenant compte de son parcours professionnel et de son expérience dans les cas précédents. Le membre de la commission désigné prépare ensuite un rapport sur la base duquel la commission prend sa décision. Les greffières/greffiers se chargent ensuite de la rédaction de la décision, qui est vérifiée et signée par le président. 5-7 membres participent à chaque séance de la commission.

Charge de travail des affaires

En 2020, la commission a reçu 89 nouveaux recours. En 2019, il y a eu 69 nouveaux recours et en 2018, 87. En 2017, le report était encore de 150 cas. Afin de réduire ce report, la fréquence des séances a été augmentée la même année, ce qui a permis de traiter davantage de cas depuis lors : en 2017, le nombre d'affaires traitées était de 71, en 2018 il est passé à 106 et en 2019 à 131. Les séances plus fréquentes ont permis de réduire une partie du report, le ramenant à 82 cas à la fin de 2020. En 2020, la situation sanitaire a rendu le travail de la commission plus difficile, de sorte que seuls 90 cas ont été traités.³⁰

Analyse SWOT

De plus amples explications, notamment sur les avantages et les inconvénients des approches de réforme, peuvent être trouvées dans le rapport de la commission extraparlamentaire ³¹ :

Forces

- Le caractère interdisciplinaire de la commission est un avantage. Dans de nombreux cas, l'expertise spécifique des fiscalistes est utile, car, par exemple, les comptes des entreprises doivent être analysés. Cette expertise permet de traiter les dossiers de manière efficace et conduit à des décisions de grande qualité avec un faible taux d'acceptation des recours.

³⁰ Commission de Justice du canton du Valais Justizkommission des Kantons Wallis (2020), S. 20

³¹ Commission extraparlamentaire chargée de l'examen de la problématique de la commission cantonale de recours en matière d'impôt (CCR 2018)

- La commission travaille sur appel et peut adapter le nombre de réunions aux recours entrants. À cet égard, il s'agit d'une solution avantageuse en termes de coûts.

Faiblesses

- En 2014, la commission a été séparée de l'administration. Depuis lors, la commission n'est plus impliquée sur le plan organisationnel et est laissée à elle-même pour les tâches administratives (comptabilité, préparation du budget, informatique ou ressources juridiques spécialisées).
- Les procédures d'une organisation de milice ont atteint leurs limites et ne répondent pas aux normes des autorités judiciaires en termes de rapports, d'accès aux dossiers ou de possibilités de communication sécurisée (e-mails).
- En raison de sa gestion indépendante, la commission n'est pas très visible pour le monde extérieur et n'est pas non plus intégrée sur le site web des autorités judiciaires.

Opportunités et menaces

- Les membres et les membres suppléants sont élus sans exigence particulière de formation ou d'expérience. Cela comporte le risque d'être dépassé professionnellement.

Recommandation de la commission extraparlamentaire : Transfert de tâches au Tribunal cantonal

Dans son rapport, la commission extraparlamentaire recommande de supprimer la commission de recours en matière d'impôt et de la remplacer par une nouvelle cour de droit fiscal du Tribunal cantonal composée de magistrats professionnels.³² Une modification de la loi suivant cette recommandation a été transmise au Grand Conseil.³³

Mesures d'optimisation secondaires

Sur la base de nos propres travaux et entretiens ponctuels, nous pouvons comprendre et soutenir la recommandation de la commission extraparlamentaire. Toutefois, trois aspects doivent être pris en compte en cas d'intégration au Tribunal cantonal :

- Le Tribunal cantonal est déjà très sollicité et doit faire face à une charge de travail croissante pour toutes les cours. Avec la loi fiscale, une tâche supplémentaire s'ajouterait. Il faut s'assurer que les ressources et les connaissances professionnelles nécessaires soient disponibles à cet effet. L'intégration du droit fiscal ne doit pas conduire à une augmentation de la durée des procédures et des reports dans ce domaine ou dans un autre.
- Pour pallier cela, il convient de continuer à tirer parti de la grande expertise spécifique des membres actuels de la commission et de faire appel à eux en tant qu'assesseurs externes.

³² Commission extraparlamentaire chargée de l'examen de la problématique de la commission cantonale de recours en matière d'impôt (CCR 2018)

³³ Staatsrat des Kantons Wallis (2020)

- Par ailleurs, il conviendrait d'examiner à nouveau de manière critique s'il est judicieux de créer une cinquième cour supplémentaire ou s'il est préférable d'intégrer la commission de recours en matière d'impôt dans la cour de droit public existante. Une cour distincte aurait probablement un impact externe plus important. Cependant, avec environ 90 affaires entrantes par an, elle serait de loin la plus petite cour et créerait néanmoins un travail organisationnel supplémentaire. Le droit des assurances sociales, qui fait également partie du droit public mais dispose de sa propre cour, enregistre 400 affaires par an.

8.3 Commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires

Organisation interne et fonctionnement

La commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires est la dernière instance cantonale pour les recours contre les décisions sur opposition en application de la loi sur l'agriculture et de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (LACHim).

La commission est une organisation de milice et se compose de 9 membres et de 7 secrétaires juridiques. Sur les 9 membres, 5 sont francophones et 4 germanophones. Parmi les secrétaires juridiques, 4 sont francophones, 2 sont germanophones et une secrétaire est bilingue.

La commission est organisée en trois sous-commissions :

- Sous-commission germanophone
- Sous-commission francophone de l'agriculture
- Sous-commission francophone pour les remaniements parcellaires

Les sous-commissions sont composées chacune du président et de deux autres membres, qui sont choisis en fonction de leur domaine d'expertise.

Les secrétaires juridiques sont spécialisés en fonction de leur expertise et affectés à un sous-comité. Dans ce domaine de compétence, les secrétaires prennent en charge les recours, font l'instruction, l'échange d'écritures et l'administration des preuves. Dès que l'instruction est terminée, la commission prend sa décision.

Les dossiers sont enregistrés par le président et attribués aux secrétaires. Alors que les secrétaires juridiques sont responsables de la supervision du traitement de leurs propres affaires, le président est responsable de la supervision générale des affaires.

Charge de travail des affaires

En 2020, 5 recours en langue allemande et 22 recours en langue française ont été enregistrés. En 2019, il y a eu 8 recours de langue allemande et 16 de langue française, et en 2018, 5 recours de langue allemande et 9 de langue française. À la fin de l'année 2018, un total de 10

recours étaient encore pendants ; à la fin de l'année 2019, il y en avait 25 et à la fin de l'année 2020 24 recours.³⁴

Analyse SWOT

Forces

- La commission allie l'expertise juridique aux connaissances et à l'expérience des miliciens et apporte la proximité nécessaire avec le monde agricole.
- La commission s'engage de manière flexible et se fait souvent une idée sur le terrain.

Faiblesses

- La commission extraparlamentaire relève des faiblesses similaires à celles de la commission cantonale de recours en matière d'impôt, lesquelles sont attribuées à l'organisation de milice. Néanmoins, celles-ci sont moins prononcées et ont une portée moindre en raison du faible nombre des affaires.
- La suppléance du président n'est pas réglementée. Cela serait important car le président préside également les trois sous-commissions et participe à toutes les réunions.

Recommandation de la commission extraparlamentaire : Transfert des tâches au Tribunal cantonal

La commission extraparlamentaire recommande que les tâches de cette commission soient également transférées au Tribunal cantonal, la cour de droit public devrait alors reprendre ces tâches.³⁵

Mesures d'optimisation secondaires

La recommandation de la commission extraparlamentaire est compréhensible, bien que le changement organisationnel dans ce domaine soit moins impératif que pour la commission de recours en matière d'impôt. Tant le statu quo qu'une éventuelle intégration dans le Tribunal cantonal présentent des avantages et des inconvénients. Des considérations similaires s'appliquent à l'intégration au Tribunal cantonal que pour la commission de recours en matière d'impôt. Il faudra veiller à ce que l'intégration n'ait pas d'impact négatif sur le traitement (mot-clé : expertise) et la liquidation des affaires.

En fin de compte, il s'agit de mettre en balance les défis qu'une organisation de milice apporte avec ses avantages, tels que les économies de coûts et la proximité du terrain. Contrairement à la commission cantonale de recours en matière d'impôt, il n'y avait pas de raison externe qui aurait rendu l'intégration nécessaire. Le nombre de recours et d'annulations n'indique pas non plus de déficiences qualitatives.

³⁴ Commission de Justice du canton Valais (2019) ; (2020)

³⁵ Commission extraparlamentaire chargée de l'examen de la problématique de la commission cantonale de recours en matière d'impôt (CCR 2018) p. 21

8.4 Commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité

Organisation interne et fonctionnement

La commission de conciliation est responsable des litiges en matière de droit du travail qui relèvent de la loi fédérale sur l'égalité entre les sexes (LEg). La compétence existe indépendamment de la valeur litigieuse (art. 29, al. 1 LcTr).

La commission est composée de 15 membres nommés par le Conseil d'État. Conformément à l'article 200 CPC, les employeurs et les employés ainsi que les hommes et les femmes sont représentés de manière égale au sein de la commission. La présidente respectivement le président et les deux vice-président(e)s ont une formation juridique (art. 36 LcTr).

La commission est organisée en trois sous-commissions régionales (Haut, Centre et Bas-Vallais), composées chacune de 5 membres, et dirigées par un président ou un vice-président. Les sous-commissions se réunissent en séance plénière.

Les tâches de secrétariat et de chancellerie sont assurées par deux greffières/greffiers du service de protection des travailleurs et des relations du travail. Les greffières/greffiers enregistrent les nouvelles affaires et les attribuent au président régional ou au vice-président. Après l'audience, les greffières/greffiers aident les président(e)s (adjoint(e)s) à rédiger la décision.

Charge de travail des affaires

En 2018, la commission a traité deux affaires, et en 2019 et 2020, trois affaires par année.

Analyse SWOT

Forces

- La commission de conciliation dispose de deux greffières/greffiers du SPT. Ceux-ci pourraient élargir leur éventail de tâches et ainsi réaliser la conciliation à partir d'une source unique.

Faiblesses

- La commission de conciliation traite très peu d'affaires par année (3 en 2018). Il est donc difficile pour les présidentes, les présidents et les membres d'acquérir de l'expérience et de développer une routine. En outre, il existe peu de possibilités d'échange entre les membres.
- Les affaires se chevauchent souvent avec celles dont l'autorité de conciliation en matière de droit du travail est chargée. Les personnes concernées s'adressent directement à l'autorité de conciliation, ce qui signifie que le nombre des affaires traitées par la commission de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité reste faible. A cet égard, deux autorités sont actives dans un domaine très similaire et il n'est pas non plus évident a priori pour les personnes concernées/demandeuses de savoir à qui elles doivent s'adresser. Une certaine duplicité apparaît au niveau de l'autorité.

Opportunités et menaces

- La notoriété de la commission pourrait être accrue. D'une part, cela améliorerait la protection juridique de la population et, d'autre part, les faiblesses liées au petit nombre de cas - mentionnées ci-dessus - seraient atténuées. Toutefois, cela ne compenserait pas complètement les faiblesses mentionnées ci-dessus.

Mesures d'optimisation secondaires

En raison du très petit nombre de cas et de l'interface déjà existante avec le SPT, nous recommandons des optimisations organisationnelles. Cela peut se faire avec une variante minimale au sein de la commission ou conduire à une intégration de la commission dans l'autorité de conciliation.

1. Variante minimale : regrouper au moins les deux sous-commissions francophones. Cela permettrait de réduire le nombre de sous-commissions de 3 à 2. Compte tenu du faible nombre d'affaires, on pourrait également renoncer entièrement aux sous-commissions et réduire le nombre de président(e)s. Avec un plus grand nombre d'affaires par juge, la routine pourrait être quelque peu accrue, bien qu'avec trois affaires par an, il soit difficile de parler de routine.
2. Variante maximale : regroupement de la commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité avec l'autorité de conciliation en matière de droit du travail. Aujourd'hui déjà, les dossiers des deux commissions se chevauchent souvent sur le plan thématique. Par ailleurs, les mêmes greffières/greffiers travaillent dans les deux commissions.

8.5 Commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer

Organisation interne et fonctionnement

La commission de conciliation traite des litiges relatifs aux baux de choses immobilières. Elle établit et rédige également des formulaires officiels de congé ainsi que les avis de majoration et de modification unilatérale du contrat (LACCS art. 82).

Le CPC prévoit que la commission de conciliation est composée d'un président et des représentants des locataires et des propriétaires siégeant paritairement (art. 200 CPC). Dans le canton du Valais, la commission de conciliation est composée de 15 membres nommés par le Conseil d'Etat. Le président et les deux vice-présidents ont une formation juridique.

La commission est divisée en une sous-commission francophone de 10 membres et une sous-commission germanophone de 5 membres. Les sous-commissions siègent chacune avec un président ou un vice-président et quatre membres. Alors que la sous-commission de langue allemande est donc toujours composée des mêmes membres, la sous-commission de langue française est toujours composée différemment. D'une part, la composition tient compte d'une

charge de travail équilibrée des membres, d'autre part, il faut également tenir compte des disponibilités et des récusations.

La commission est soutenue par trois greffières/greffiers pour un total de 1,8 EPT et une assistante administrative pour 0,8 EPT mis à disposition par le service de l'industrie, du commerce et du travail. L'une des greffières est bilingue et s'occupe principalement des dossiers en langue allemande, tandis que les deux autres personnes se partagent les dossiers en français.

Charge de travail des affaires

En 2020, 529 dossiers ont été reçus. Les années précédentes, on comptait 462 (2019) et 468 dossiers (2018). Une légère augmentation peut donc être observée. Le nombre de dossiers traités a varié entre 437 et 468 au cours des années 2018 à 2020.³⁶

Analyse SWOT

Forces

- La commission travaille efficacement et peut donc traiter de nombreux dossiers dans des délais courts. En 2020, environ 65 % des dossiers étaient traités en trois mois, contre environ 75 % les années précédentes.
- La commission travaille de manière simple et constructive. L'acceptation des décisions et des propositions de la commission est élevée et de nombreuses conciliations sont réalisées. En 2020, la commission a pu concilier un total de 55% des affaires (conciliations et propositions de jugement acceptées). Les années précédentes, ce taux était de 78% (2019) et de 74% (2018). Le taux légèrement inférieur en 2020 s'explique en partie par le fait qu'un nombre relativement important d'affaires ont été retirées.

Faiblesses

- La fluctuation des membres de la sous-commission francophone est relativement élevée et le nombre d'affectations par membre tend également à se situer à la limite supérieure, ce qui rend la recherche de membres plus difficile.

Opportunités et menaces

- Le nombre de dossiers a augmenté ces dernières années, notamment dans la partie francophone. Si cette tendance se poursuit, il sera de plus en plus difficile de maintenir la durée de traitement.

³⁶ Commission de Justice du canton du Valais (2019) ; (2020) ; (2021)

Mesure d'optimisation secondaire

Afin de répartir le nombre croissant d'affaires dans la partie francophone du canton entre un plus grand nombre de personnes, il conviendrait d'examiner si des membres suppléants pourraient être engagés à cette fin. Si le nombre d'affaires continue à augmenter, il conviendrait d'examiner l'opportunité de désigner un quatrième président pour les affaires francophones.

Parallèlement aux considérations sur les ressources en personnel, la composition de l'organe de décision pourrait également être simplifiée et au lieu de 5 membres, 3 membres pourraient se réunir. Cela permettrait de libérer des ressources. Dans le canton de Berne, la commission de conciliation pour les litiges résultant de la location et de l'affermage de locaux d'habitation et commerciaux se compose d'un président et d'un représentant du côté du locataire et du côté du bailleur ou du côté du fermier-locataire et du bailleur. Il s'agit d'autorités régionales de conciliation professionnalisées.

9 Résumé et recommandations

9.1 Aperçu de l'organisation et du fonctionnement de la Justice valaisanne

La Justice valaisanne fonctionne bien en grande partie

Dans l'ensemble, les autorités judiciaires du canton du Valais montrent un bon niveau d'organisation et fonctionnent de manière satisfaisante. Elles peuvent compter sur des collaboratrices et collaborateurs motivé(e)s qui s'identifient fortement à leur travail et dont certain(e)s travaillent pour la Justice valaisanne depuis de nombreuses années. Le système judiciaire est également considéré comme étant de bonne qualité par ses parties prenantes.

Le canton du Valais comprend différentes zones géographiques et socioculturelles et comporte des zones urbaines et rurales ainsi que des régions frontalières avec d'autres pays. En outre, les parties francophone et germanophone du canton constituent deux régions linguistiques aux influences culturelles partiellement différentes. Les entités structurées au niveau régional - les tribunaux de district et les offices régionaux du Ministère public - ainsi que des petits tribunaux cantonaux s'accommodent bien de ces conditions et tentent de s'organiser de manière aussi optimale que possible. Cette organisation optimale atteint ses limites lorsque certaines entités se montrent si petites que certaines méthodes de travail ne sont pas possibles et que l'on ne peut pas se passer d'un minimum de personnel.

Toutes les autorités judiciaires sont confrontées au défi de concilier qualité et efficacité au quotidien. L'indépendance des autorités judiciaires est un bien précieux qui doit être préservé à l'avenir. Dans le même temps, pour que le système judiciaire reste fonctionnel à long terme, l'objectif doit être de pouvoir traiter les affaires entrantes dans un délai raisonnable et de ne pas laisser le report augmenter trop fortement. Outre la qualité, l'image externe du système est également défini par le temps de traitement et les éventuels délais de prescription des affaires. Le nombre d'affaires et leur complexité ont augmenté ces dernières années. Ces facteurs augmentent la pression pour travailler efficacement. L'augmentation du nombre d'affaires peut être compensée par une augmentation de la productivité par personne ou par une augmentation du nombre d'employé(e)s.

Les autorités judiciaires ont déjà pris elles-mêmes différentes mesures. Outre ces mesures, d'autres possibilités d'accroître l'efficacité ont été identifiées au cours de cette analyse. L'augmentation de l'efficacité s'entend de plusieurs manières, au sens étroit comme un rapport coût-bénéfice, en ce sens que les moyens employés - dans ce cas principalement les ressources en personnel - permettent d'obtenir le meilleur rendement possible, c'est-à-dire le traitement des affaires entrantes dans une certaine qualité. L'efficacité peut également être comprise dans un sens plus large, en organisant les entités ou en réalisant les projets de manière à ce que le système reste efficace à l'avenir et soit capable de relever les défis futurs. Dans ce cas, les avantages ne se manifesteront qu'à long terme et il peut même y avoir des coûts supplémentaires dans une phase de transition.

Ce rapport fournit une base importante pour cette discussion en démontrant où les optimisations organisationnelles et autres peuvent conduire à des gains d'efficacité. L'accent est clairement mis sur l'optimisation des processus et de l'organisation avant le déploiement de ressources supplémentaires.

Reconsidérer la structure territoriale des tribunaux de district

Au niveau des tribunaux de district, il existe plusieurs recommandations, dont certaines sont interdépendantes. La plus centrale est d'examiner une réduction du nombre de sites. Les variantes possibles sont un regroupement en six régions, comme cela est également discuté dans le cadre des travaux de la Constituante, ou en trois arrondissements. En particulier, s'il n'y a pas de consolidation spatiale des tribunaux de district, une consolidation des affaires pénales de première instance à un ou plusieurs endroits devrait être examinée. Actuellement, les tribunaux de district varient en taille, ont un nombre différent d'affaires à traiter et ont également un nombre différent de postes à plein temps par affaire enregistrée. En soi, les petites structures nécessitent un minimum de ressources. Des unités plus grandes permettraient également d'introduire une spécialisation dans les affaires civiles et pénales (si le droit pénal n'est pas concentré). En outre, le système des juges itinérant(e)s devrait être optimisé afin de décharger encore plus efficacement les tribunaux de district. Il convient de clarifier quels sont les domaines de déploiement et quel mode de déploiement est le mieux adapté à cet effet. Si les tribunaux de district étaient regroupés en entités plus grandes, on peut supposer que les juges itinérant(e)s deviendraient superflu(e)s, car la charge de travail pouvant être mieux équilibrée.

Indépendamment des mesures organisationnelles mentionnées, il convient d'intensifier l'échange et l'accès aux connaissances, par exemple les éléments de base pour la rédaction des jugements, les sources de recherche, le matériel sur la jurisprudence ou les méthodes de comparaison des tribunaux de district entre eux. La même recommandation de partager et de rendre les connaissances accessibles s'applique aussi aux autres autorités judiciaires afin d'éviter les doublons.

Aborder les reports au Tribunal cantonal

Au niveau du Tribunal cantonal, l'accent est mis sur la réduction des reports dans le domaine du droit civil et pénal et sur la prise de mesures personnelles et organisationnelles pour y parvenir. Nous recommandons le recours aux juges suppléant(e)s externes disponibles qui peuvent liquider un certain nombre des dossiers par an. En outre, il conviendrait de renforcer le suivi de la liquidation des affaires au niveau globale du Tribunal cantonal et d'examiner s'il y a encore de marge de manœuvre dans le traitement des affaires afin d'augmenter le nombre d'affaires liquidés sans en réduire la qualité.

Renforcer le leadership au Ministère public et améliorer le soutien administratif

Au niveau du Ministère public, l'accent est mis sur les recommandations concernant l'organisation interne. Il est recommandé d'organiser le Ministère public de manière plus hiérarchique,

comme c'est le cas dans la plupart des cantons, et d'optimiser la gouvernance du Ministère public à cette fin. L'objectif doit être d'accroître la congruence entre les tâches, les pouvoirs de décision et les responsabilités. Une organisation hiérarchique plus accentuée augmenterait le poids du Procureur général et en même temps sa responsabilité de réaliser des projets, ainsi que d'agir en tant que visage du Ministère public tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. En outre, la structure, les tâches et les qualifications des services centraux du Ministère public doivent être revues et adaptées. Compte tenu de la taille du Ministère public, un tel service professionnel est important afin d'être en mesure d'accomplir les tâches administratives du ministère public de manière groupée et compétente et de décharger le Procureur général des tâches administratives. Dans l'état actuel, les services centraux ne peuvent pas remplir de manière optimale leur fonction de soutien. Divers projets, notamment les modèles, l'intranet, etc. doivent encore être réalisés. Troisièmement, la composition du Ministère public général devrait être revue en ce qui concerne l'intégration de greffières/greffiers (ou de soi-disant procureurs assistants).

Adapter la dotation en personnel du tribunal des mineurs à l'évolution des affaires

Au tribunal des mineurs, le nombre de dossiers a fortement augmenté de 50% depuis 2012 – notamment dans le Valais romand. Le budget du personnel est resté constant. En comparaison avec les autres cantons, nous recommandons d'adapter la dotation pour le personnel juridique. Une demande en ce sens a déjà été soumise par le Tribunal cantonal au Conseil d'Etat dans le cadre du processus budgétaire. Afin de mieux comprendre comment cette évolution des affaires s'est produite et comment éviter une nouvelle augmentation importante, il est recommandé d'examiner de plus près la situation dans la partie francophone du canton et en Suisse romande en général.

Exploiter d'autres potentiels d'optimisation secondaires

En plus des recommandations principales, des mesures d'optimisation secondaires ont été identifiées dans le cadre de l'analyse. Ces mesures contribuent également à accroître l'efficacité, mais sont moins étendues que les recommandations principales. Elles peuvent être mises en œuvre plus rapidement et ainsi apporter les premiers succès. Il s'agit également de mesures relatives aux outils, aux modèles, à la communication, à la planification de carrière ou à la formation continue qui n'ont pas d'impact direct sur un taux de liquidation plus élevé, mais qui sont importantes pour garantir un fonctionnement efficace à long terme. En outre, le fonctionnement du système judiciaire dépend également de ces systèmes en amont et en aval et il est important de disposer de suffisamment de possibilités de placement pour les mineurs et les délinquants dangereux. Une liste de toutes les mesures d'optimisation secondaires figure dans l'annexe B.

Mettre en œuvre des mesures dans le contexte des projets en cours

L'analyse des autorités judiciaires valaisannes donne une vue d'ensemble du système actuel, de ses forces et de ses faiblesses, ainsi que des défis futurs. Le rapport a identifié des mesures

à différents niveaux. Certaines peuvent être mises en œuvre rapidement, d'autres nécessitent des ajustements législatifs et doivent être considérées dans un contexte politique plus large.

La poursuite des travaux de mise en œuvre devrait être coordonnée avec le projet de la Constituante pour la nouvelle Constitution cantonale. Le projet de Constitution esquisse également des modèles en ce qui concerne l'organisation territoriale du canton et donc aussi des tribunaux de district. La présente analyse va dans le même sens et il n'y a pas de contradictions avec les travaux constitutionnels en cours. En outre, la Commission de Justice a également examiné le développement des autorités judiciaires dans le cadre de ses rapports d'activité annuels. Ici aussi, la plupart des constatations vont dans le même sens.

Les évolutions identifiées, telles que la complexité croissante des affaires, l'implication plus fréquente des avocat(e)s ou les bouleversements dus à la digitalisation (projet Justitia 4.0) et aux nouvelles formes de travail, vont s'accroître à l'avenir. Il est donc d'autant plus important de s'attaquer de manière proactive aux faiblesses identifiées et de prendre des mesures à un stade précoce afin que le système judiciaire puisse continuer à fonctionner à un haut niveau de qualité à l'avenir.

9.2 Recommandations principales pour améliorer l'efficacité

Recom- manda- tion	Résumé Constat	Éléments principaux de la recommandation
1	<ul style="list-style-type: none"> – Les entrées des affaires sont constantes pour l'ensemble du Tribunal cantonal. – Les reports ont fortement augmenté dans l'ensemble du Tribunal cantonal depuis 2011, en particulier dans les cours de droit civil et pénal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Augmenter la capacité judiciaire par un recours accru aux juges suppléant(e)s externes disponibles au Tribunal cantonal – Un monitoring renforcé de l'évolution des dossiers et de l'allocation correspondante des ressources, ainsi que la recherche d'un équilibre optimal entre efficacité et qualité. Il convient également de mener des réflexions sur la liquidation des dossiers par unité juriste afin de réduire les reports.
2	<ul style="list-style-type: none"> – La structure des tribunaux de district est relativement petite, certains tribunaux ne comptant qu'un seul juge. Malgré la meilleure organisation interne possible, les petits sites ont besoin d'un nombre minimum de personnel pour fonctionner et la charge de travail varie selon les sites. – D'autres défis pratiques surgissent également : substitution, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> – Réduction du nombre de tribunaux de district, par exemple en les regroupant en six régions, ou en les regroupant au niveau des trois arrondissements. – En outre, il faudrait envisager de regrouper les affaires pénales en première instance dans un ou plusieurs endroits.

-
- | | | |
|---|---|---|
| 3 | <ul style="list-style-type: none">– Un large éventail de travaux est passionnant, il nécessite cependant toujours une nouvelle familiarisation et il a son prix en termes d'efficacité. Même au niveau de la première instance, les affaires deviennent plus complexes et des avocat(e)s sont sollicité(e)s plus fréquemment. | <ul style="list-style-type: none">– Une plus grande spécialisation au sein des tribunaux de première instance, par exemple pour les affaires civiles et pénales. Toutefois, cela n'est possible qu'avec des unités plus grandes. La mise en application de la recommandation 2 est une condition préalable. |
| 4 | <ul style="list-style-type: none">– Un traitement efficace des affaires et une charge de travail plus équilibrée dans les tribunaux de district ne peuvent pas encore être réalisés par des juges itinérant(e)s.– Une des difficultés consiste à trouver des domaines d'affectation et un mode d'affectation appropriés. | <ul style="list-style-type: none">– Optimisation du système des juges itinérant(e)s dans les tribunaux de district par l'examen de différentes options : maintien du système, mais optimisation du déploiement (zone de déploiement et mode d'attribution), suppression du système sans autre mesure.– En outre, le poste de juge itinérant au tribunal des mesures de contrainte/ tribunal de l'application des peines et mesures devrait être transformé en poste de juge régulier. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none">– Toutes les unités juristes ont beaucoup d'expérience et disposent de divers outils. Cependant, ceux-ci sont encore rarement partagés et sont parfois développés de manière similaire, mais plusieurs fois. | <ul style="list-style-type: none">– Renforcer l'échange et améliorer l'accès aux connaissances existantes au sein des autorités judiciaires, notamment entre les tribunaux de district, qui effectuent le même travail dans des lieux géographiquement différents. En particulier, le partage des éléments des bases textuelles pour la rédaction des jugements, des sources de recherche, des matériaux de jurisprudence ou des méthodes pour réaliser des transactions, sous réserve de la législation sur la protection des données. |
-

6	<p>– Le nombre d'affaires au tribunal des mineurs a augmenté de 50 % depuis 2012, notamment dans la partie francophone du canton. Les ressources en personnel sont restées constantes.</p>	<p>– Adaptation des ressources en personnel au tribunal des mineurs.</p>
7	<p>– Le bureau du Ministère public est organisé de manière collégiale, ce qui entraîne un certain potentiel de tensions et de blocages.</p>	<p>– Optimisation de la gouvernance du Ministère public : afin que le Ministère public soit géré de manière plus efficace, il convient d'examiner si le bureau du Ministère public pourrait être organisé de manière plus hiérarchique (comme dans la majorité des autres cantons).</p>
8	<p>– Dans l'état actuel, les services centraux du Ministère public ne peuvent pas encore remplir de manière optimale leur fonction de soutien et divers projets, notamment les modèles, l'intranet, etc. doivent encore être réalisés.</p>	<p>– Clarification de la structure, des tâches et des qualifications des services centraux du Ministère public.</p> <p>– Le renforcement et la professionnalisation de ces services devraient permettre d'accélérer les projets au sein du Ministère public (par exemple, la mise à jour des modèles).</p>
9	<p>– Lors de la création de l'organisation du Ministère public, il a été décidé de le doter exclusivement de procureurs et de ne pas créer de postes de greffières/greffiers. Ce système est rare en Suisse.</p>	<p>– Reconsidérer la composition du personnel du Ministère public en vue d'y intégrer des greffières/greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants).</p> <p>– L'intégration des greffières/greffiers (ou des soi-disant procureurs assistants) aurait l'avantage de décharger et de soutenir les procureurs, notamment dans de grandes affaires économiques.</p>

Annexe A : Comparaison intercantonale – Tribunal cantonal

Afin de pouvoir mieux évaluer les chiffres concernant la charge de travail et le taux de liquidation, le CODIR a souhaité une comparaison intercantonale avec les cantons de Berne et Fribourg. Ecoplan a signalé la comparabilité limitée et précise que les chiffres suivants ne sont pas directement comparables à ceux du canton du Valais. En particulier, les écarts importants du nombre d'affaires par habitant indiquent qu'il existe de grandes différences dans la manière d'enregistrer les affaires, comme rien n'indique que la population d'un canton génère davantage d'affaires que celle d'un autre canton.

Comme déjà mentionné dans le rapport à la page 23, il n'existe pas de chiffres au niveau national en raison de la difficile comparabilité méthodologique.

Canton du Valais

- Nombre des juges au total : 11 ; augmentation à partir de 2021 : 12 juges (3.2 juges par 100'000 habitants³⁷)
- Entrées : 2'071 (6.0 entrées par 1'000 habitants)
- Charge, calculée comme entrées par EPT juge est : 188
- Le report est 1'442 affaires ou 70% des affaires qui rentrent

Canton de Fribourg

- Nombre de juges au total : 14 (4.4 juges par 100'000 habitants)
- Entrées : 3'154 (9.8 entrées par 1'000 habitants)
- Charge, calculée comme entrées par EPT juge est : 225
- Le stock est 1'273 affaires ou 40% des affaires qui rentrent

Canton de Berne

Berne n'a pas un seul tribunal cantonal. Nous avons dû prendre les chiffres de la cour suprême et du tribunal administratif qui n'est déjà pas le même point de départ.

- Nombre de juges au total : 40 dont 21 de la cour suprême et 19 du tribunal administratif (3.8 juges par 100'000 habitants)
- Entrées : 4'607 (4.4 entrées par 1'000 habitants)
- Charge, calculée comme entrées par EPT juge est : 117
- Le stock est 1'669 affaires ou 36% des affaires qui rentrent

Les chiffres doivent être regardés avec beaucoup de prudence et peuvent en fonction de la conception du système judiciaire, de la manière dont les affaires sont enregistrées, de la manière dont les affaires sont comptées et de la manière dont les cantons travaillent, mener à des fausses conclusions concernant la charge de travail. Les chiffres sur les entrées par habitants qui varient entre les cantons sont également une indication qu'il peut avoir des différences

³⁷ Population canton de Valais : 345'525 habitants, Berne 1'039'474 habitants, Fribourg 321'783 habitants en 2019.

d'enregistrement, des méthodes de comptage, etc. qui fausse les résultats (voir également les explications suivantes). La même chose pour le ratio juge par habitant qui peut varier en fonction de la présence ou non des juges suppléants.

Quelques explications pour illustrer les différences qui font que les systèmes ne sont pas bien comparables :

- Comptage/enregistrement des cas
 - Différences dans l'enregistrement des affaires : par exemple, dans les affaires pénales, une affaire ou une affaire par prévenu.
 - Comptabilisation séparée ou non des mesures provisionnelles
- Aspects structurels
 - Attribution différente du tribunal de commerce
 - Attribution différente des affaires de protection des mineurs et des adultes
 - Différences dans l'existence ou non d'instances préalables
- Pratiques
 - Traitement par écrit ou oral
 - Jugement à trois juges ou par un juge
 - Utilisation des greffiers
 - Proportion/inclusion de juges experts
 - Proportion/inclusion de juges suppléants

Annexe B : Liste des mesures d'optimisation secondaires

Mesures d'optimisation secondaires

Tribunal cantonal, Chapitre 2.3.3

1. Réflexion concernant un système de pondération des affaires
2. Compléter et réviser les modèles
3. Compléter et mettre à jour d'autres aides
4. Formation continue pour toutes les catégories de personnel
5. Démontrer les possibilités de carrière

Tribunaux de district, Chapitre 3.3.6

6. Clarification des trois niveaux de compétence pour les greffières/greffiers et communication des possibilités
7. Explorer l'éventail des tâches du secrétariat
8. Procéder à des transactions si possibles
9. Consultation des tribunaux de district lors du recrutement des juges de district

Tribunal des mineurs, Chapitre 4.3.3

10. Création de possibilités de placements institutionnels pour mineurs
11. Renforcement de la coordination entre l'office pour la protection de l'enfant et le tribunal des mineurs en ce qui concerne les assistant(e)s sociales/sociaux
12. Optimisation de l'organisation du secrétariat du tribunal des mineurs

Tribunal des mesures de contrainte/Tribunal de l'application des peines et mesures, Chapitre 6.3.2

13. Création de possibilités de placements institutionnels pour délinquant(e)s
14. Optimisation pour de grandes levées de scellés au sein du tribunal des mesures de contrainte/tribunal de l'application des peines et mesures

Ministère public, Chapitre 7.3.5

15. Optimisation du flux d'informations au sein du Ministère public

Commissions administratives, Chapitre 8.2 - 8.5

16. Intégration de la commission de recours en matière d'impôt au sein du Tribunal cantonal tout en conservant son expertise
 17. Réexaminer les avantages et les inconvénients de l'intégration de la commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires au sein du Tribunal cantonal.
 18. Regrouper les sous-commissions de la commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité ou les fusionner avec l'autorité de conciliation en matière de droit du travail.
 19. Augmentation du nombre de membres de la commission cantonale de conciliation en matière de bail à loyer et réflexion concernant la rationalisation de l'organe de décision
-

Annexe C : Répertoire des auditions

I. Tribunal cantonal

Président

Juge

Juge

Secrétaire général

Greffière

Greffière

Greffier

Greffier

Secrétaire

II. Tribunaux de district

Brigue

Doyen

Juge

Greffière

Secrétaire

Viège

Doyen

Juge

Greffière

Secrétaire

Loèche

Doyenne

Juge itinérante

Greffière

Secrétaire

Sierre

Doyenne

Juge

Greffière

Secrétaire

Sion

Doyen

Juge

Greffière

Secrétaire

Hérens-Conthey

Doyenne

Juge

Greffière

Secrétaire

Martigny et St-Maurice

Doyen
Juge
Greffière
Secrétaire

Entremont

Doyen
Greffière
Secrétaire

Monthey

Doyenne
Juge
Greffier
Secrétaire

III. Tribunal des mineurs

Doyenne
Juge
Greffière
Secrétaire

IV. TMC/TAPEM

Doyen
Juge
Secrétaire

V. Tribunal du travail

Présidente
Chef-Greffier
Greffière
Greffière

VI. Département de la santé, des affaires sociales et de la culture

Secrétaire général
Adjointe du Chef de service SPT

VII. Ministère public : Office central

Procureur général
Procureur général adjoint
Responsable administratif
Procureur

Substitue
Secrétaire

VIII. Ministère public : Office régional du Bas-Valais

Premier procureur
Procureur
Substitue
Secrétaire

IX. Ministère public : Office régional du Valais central

Premier procureur
Procureur
Substitute
Secrétaire

X. Ministère public : Office régional du Haut-Valais

Premier procureur
Procureur
Secrétaire

XI. Ordre des avocats valaisans

Membre
Membre
Membre
Membre

XII. Commission cantonale de recours en matière d'impôt

Président
Membre

XIII. Commission de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité

Présidente
Chef de service SPT

XIV. Commission de conciliation en matière de bail à loyer

Président
Membre
Greffier

XV. Commission cantonale de recoure en matière agricole et de remaniements parcellaires

Président
Membre
Ancien Greffier

XVI. Département de la sécurité, des institutions et du sport

Conseiller d'Etat et Chef du Dépt.
Secrétaire général

Cheffe du service juridique de la
sécurité et de la justice
Collaboratrice du service juridique
Collaborateur du service juridique
Collaborateur du service juridique

XVII. Chancellerie d'Etat

Chancelier d'Etat

XVIII. Commission de Justice

Président

XIX. Conseil de la magistrature

Présidente

XX. Constituante

Membre

Annexe D : Composition des comités de suivi

Membres du comité de direction (CODIR)

Nom	Prénom	Fonction
Favre	Frédéric	Conseiller d'Etat, Chef de Dépt. (Président CODIR)
Emonet	Jérôme	Ancien président du Tribunal cantonal, juge cantonal
Dubuis	Nicolas	Procureur général
Derivaz	Olivier	Ancien président, représentant de l'Ordre des avocats valaisans
Spörri	Philipp	Chancelier d'Etat
Huguet	Sophie	Cheffe du service juridique de la sécurité et de la justice avec le soutien administratif de Nelly Fauchère

Membres du comité de pilotage (COPIL)

Nom	Prénom	Fonction
Huguet	Sophie	Cheffe du service juridique de la sécurité et de la justice (Présidente COPIL) avec le soutien administratif de Nelly Fauchère
Pralong	Christophe	Président de la conférence des juges de première instance
Williner	Marie-Luise	Juge au tribunal de district de Loèche
Wellig Mäder	Lucie	Procureur général adjoint
Albrecht	Natacha	Membre de l'Ordre des avocats valaisans
Bonvin	Christophe	Secrétaire général des tribunaux valaisans
Antonelli	Maurizio	Responsable administratif du Ministère public

Bibliographie

- Autorités judiciaires et Ministère public du canton de Berne (2020) : Rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne.
- Canton du Valais (2021a) : Tâches et organisation du Ministère public.
- Canton du Valais (2021b) : Tribunal cantonal.
- CEPEJ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2018) : Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité de la justice : les études de la CEPEJ no 26 : édition 2018 (données 2016).
- Commission de Justice du canton du Valais (2019) : Rapport d'activité de la Commission de Justice 2018.
- Commission de Justice du canton du Valais (2020) : Rapport d'activité de la Commission de Justice 2019.
- Commission de Justice du canton du Valais (2021) : Rapport d'activité de la Commission de Justice 2020.
- Commission extraparlamentaire pour examiner la problématique de la commission cantonale de recours en matière fiscale (CCR) (2018) commission cantonale de recours en matière d'impôt – analyse des approches de réforme possibles et examen du cas de la commission de recours en matière agricole et de remaniements parcellaires.
- Conseil d'Etat du canton du Valais (2020) : Message accompagnant le projet de loi réorganisant la juridiction fiscale et les voies de droit en matière agricole.
- Tanquerel, Thierry; Varone, Frédéric; Bolkensteyn, Arun; u. a. (Hrsg.) (2011): Le contentieux administratif judiciaire en Suisse: une analyse empirique. Genève, Schulthess.
- Tribunal cantonal du Valais (2013) : Extrait de procès-verbaux (Com. administrative ou Plenum) : Tribunaux valaisans - Greffières - Compétences juridictionnelles.
- Tribunal cantonal du Valais (2018) : Rapport sur les besoins en personnel des tribunaux valaisans.
- Tribunal cantonal du Valais (2019) : Rapports des tribunaux pour l'année 2018.