

Résolution urgente n° 7.0078 du PLR, par Marcel DE-LASOIE et Christophe CLAIVAZ

«Graves dysfonctionnements au sein du MP: la COJU doit se saisir de ces dossiers»

Réponse de la COJU

1. Introduction

Lors de la session du 18 mai 2018, le Grand Conseil a accepté par 102 voix pour, 5 contre et 3 abstentions la résolution urgente 7.0078.

Cette intervention soulevait différentes questions sur le fonctionnement du Ministère public, suite à la révélation par la presse d'événements survenus au sein de cette institution, dont notamment, la découverte d'une arme factice dans un bureau du ministère public.

Lors de la session de juin 2019, notre Haute Assemblée a approuvé un premier rapport de la Commission de Justice (ci-après : COJU) traitant d'une partie de la résolution urgente, auquel il est renvoyé pour le surplus.

Suite à la demande faite par le Bureau du Ministère public, le Grand Conseil, sur proposition de la COJU, a élu Pierre Cornu le 12 juin 2019 en qualité de Procureur extraordinaire afin de mener une instruction pénale portant sur la question de l'arme factice retrouvée dans le bureau du Procureur général.

Cette instruction s'est déroulée du 10 juillet 2019 au 8 juillet 2020. Par courrier du 10 juillet 2020, le Procureur extraordinaire a répondu à la COJU avoir prononcé une ordonnance de classement dans ce dossier (cf. *infra*).

2. Déroulement des travaux

2.1 Préambule

En préambule, il est important de préciser que la Procureure générale adjointe a expressément autorisé l'audition du Procureur extraordinaire. Ce dernier a transmis lors de son audition une copie de l'ordonnance de classement aux membres présents de la sous-commission « Relation avec les tribunaux ».

Le dossier caviardé a été transmis à la COJU, via le Service parlementaire, par le Ministère public après les auditions et avec l'accord de Nicolas Dubuis. Précisons encore que l'ordonnance de classement initiale a été remplacée par un document caviardé. Les membres de la COJU ont pu consulter le dossier ainsi que la décision caviardée auprès du Service parlementaire du 21 octobre 2020 au 26 novembre 2020 puis le tout a été retourné au Ministère public.

Les membres de la COJU ont **uniquement** pu consulter l'ordonnance de classement en version papier auprès du Service parlementaire. La décision consultable par l'ensemble des membres de la COJU a été partiellement caviardée sur demande de Nicolas Dubuis après son audition, et uniquement sur des éléments ressortant de son domaine privé et dénué de pertinence pour la réponse à donner à la résolution urgente.

La COJU tient enfin à saluer la parfaite collaboration des différentes personnes auditionnées, qui ont répondu à toutes les questions de la commission.

2.2 Déroulement des travaux

La sous-commission « Relations avec les tribunaux », constituée des députés Stéphane Ganzer, Julien Délèze, Emmanuel Chassot, Alexandre Cipolla, Lukas Jäger et Sandrine Peruchoud, a reçu le Procureur extraordinaire Pierre Cornu lors de sa séance du 20 août 2020 afin qu'il commente l'ordonnance de classement rendue et puisse répondre aux questions de la sous-commission.

Cette dernière a présenté à la COJU plénière le résultat intermédiaire de ses travaux en séance du 17 septembre 2020. A l'unanimité, la COJU a décidé d'entendre Monsieur le Procureur général Nicolas Dubuis, afin qu'il puisse se déterminer sur la décision rendue.

L'audition du Procureur général a été menée le 30 septembre 2020, par la sous-commission « Relations avec les tribunaux », étant précisé que tous les membres de la COJU ont été invités à participer à cette audition. Ont été présents les députés Stéphane Ganzer, Moreno Centelleghé, Alexandre Cipolla, Sandra Cretton, Julien Délèze, Lukas Jäger, Sandrine Peruchoud et Andreas Zenklusen.

La sous-commission élargie a décidé d'entendre Madame la Procureure générale adjointe Lucie Wellig Mäder, Monsieur le Procureur Jean-Pierre Greter (ancien Procureur général adjoint) et Messieurs les Premiers procureurs Patrick Burkhalter, Olivier Elsig et Rinaldo Arnold. Ils ont été auditionnés le 21 octobre 2020 par une délégation de la sous-commission, en raison du contexte sanitaire, composée des députés Stéphane Ganzer, Julien Délèze, Lukas Jäger et Moreno Centelleghé.

La sous-commission souhaitait également auditionner la secrétaire du Procureur général, laquelle a fait valoir son droit à la retraite et n'a pas pu être contactée dans les délais, très courts, prévus pour mener à bien les différents travaux.

La COJU a approuvé le présent rapport à l'unanimité des onze membres présents.

3. Affaire dite de l'arme factice – résumé

3.1 Préambule

Le chiffre 3.2 ne traite que des résultats des décisions rendues par le Procureur extraordinaire. L'ordonnance finale de classement n'a pas été entreprise et est entrée en force.

Dès lors, la COJU n'a pas de raison de s'éloigner des faits qui y sont décrits et n'a pas d'appréciation juridique à donner au prononcé rendu. Elle estime néanmoins nécessaire de porter cette décision à la connaissance du Grand Conseil.

3.2 Les décisions rendues

A. L'ordonnance de non-entrée en matière

A teneur de l'art. 310 CPP¹, le ministère public rend immédiatement une ordonnance de non-entrée en matière s'il ressort de la dénonciation ou du rapport de police que les éléments constitutifs de l'infraction ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis (art. 310 al. 1 let. a CPP).

Le Procureur extraordinaire a prononcé une ordonnance de non-entrée en matière partielle le 5 août 2019 pour les infractions et faits suivants, dès lors qu'ils étaient prescrits depuis plus de 10 ans :

- l'indication erronée que l'arme a été détruite dans le dossier pénal de 1998, fait qui aurait pu être constitutif d'un faux dans les titres (art. 251 CP) ;
- la mise du pistolet dans la malle d'officier, fait qui aurait pu être constitutif de soustraction d'objets mis sous-main de l'autorité (art. 289 CP).

B. L'ordonnance de classement

Le Procureur extraordinaire a ouvert une procédure pour détention illicite d'une arme, de munition, de fumigène et pour le transport de ces objets (art. 33 al. 1 let. a LArm²) ainsi que pour suppression de titres (art. 254 CP).

Le ministère public ordonne le classement de tout ou partie de la procédure lorsque les éléments constitutifs d'une infraction ne sont pas réunis (art. 319 al. 1 let. b CPP) ou lorsqu'on peut renoncer à toute poursuite ou à toute sanction en vertu de dispositions légales (art. 319 al. 1 let. e CPP). Sur cette base, le Procureur extraordinaire a décidé de classer la procédure pour l'ensemble des faits décrits ci-après et qui n'ont pas faits l'objet de l'ordonnance de non-entrée en matière.

Précisons également que les frais de la cause ont été mis à charge du prévenu, en application de l'art. 426 CPP.

L'ordonnance de classement porte donc sur les faits et infractions suivants :

3.2.1 *Détention d'une arme (art. 33 al. 1 let. a LArm) :*

La notion d'arme est définie à l'art. 4 LArm. L'art. 33 al. 1 let. a LArm prévoit les cas dans lesquels la détention d'une arme est réprimée par la loi.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les armes le 12 décembre 2008, un pistolet à air comprimé n'était pas considéré comme une arme au sens de l'art. 4 LArm. Par contre, selon la législation actuelle, le pistolet en cause serait bien une arme.

Le fait que l'arme à air comprimé pouvait être acquis librement avant l'entrée en vigueur de la LArm est incontesté. Dès lors et comme le prévenu détenait déjà cette arme avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il ne peut pas être puni pour la détention de l'arme factice. La procédure a donc été classée sur ce point.

¹ [Code de procédure pénale suisse \(CPP\) du 5 octobre 2007, RS 321.0](#)

² [Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions \(Loi sur les armes, LArm\) du 20 juin 1997, RS 514.54](#)

La question de l'acquisition de l'arme a fait l'objet de l'ordonnance de non-entrée en matière (cf. *supra* ch. 3.2.A).

3.2.2 Détention de munition (art. 33 al. 1 let. a, LArm) :

Tant l'art. 33 al. 2 LArm que l'art. 52 CP prévoient que, si la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont peu importantes, ce dernier peut être exempté de toute peine. Il doit cependant avoir agi par négligence selon la législation spécifique (art. 33 al. 2 LArm).

L'infraction commise doit être mise en lien avec d'autres actes concernés par la disposition légale en question. Elle doit être moins grave que les cas normaux qui relèvent de cette disposition pour qu'une sanction paraisse disproportionnée. Un cas de faible gravité peut se présenter si la faute est légère et les conséquences peu importantes. Il faut également prendre en compte tant les circonstances objectives que subjectives.

En l'espèce, le prévenu s'est certainement procuré les cartouches dans le cadre de ses activités militaires. Bien qu'il faille partir du principe que l'acquisition de ces cartouches s'est faite de manière délibérée, leur détention jusqu'au 31 janvier 2018 relève de la négligence. En outre, les infractions commises avant 2007 sont prescrites, de sorte que la procédure est classée sur ce point.

Pour la détention, par négligence, jusqu'en 2018, il faut conclure à un cas de peu de gravité. En effet, il n'y a pas d'indication qui laisse penser que le prévenu voulait utiliser ces munitions ; il les a plutôt conservées en souvenir de son service militaire, comme bon nombre d'autres soldats. En outre, le prévenu n'a détenu que deux cartouches, sans l'arme qui permettrait de s'en servir.

Par conséquent, l'auteur est exempté de toute peine et partant la procédure est classée sur ce point.

Le même raisonnement prévaut pour le placement des munitions dans la corbeille.

3.2.3 Détention de corps nébulo-gènes

Les fumigènes ne sont ni de la munition ni des armes au sens de la loi sur les armes. La procédure est donc classée sur ce point.

3.2.4 Transport d'une arme (art. 33 al. 1 let. a LArm) :

Toute personne qui porte une arme dans un lieu accessible au public ou qui transporte une arme doit être titulaire d'un permis de port d'armes (art. 27 LArm). L'art. 28 LArm décrit dans quels cas le permis de port d'armes n'est pas requis pour son transport.

En l'espèce, le prévenu a transporté à plusieurs reprises une arme, sans y être habilité, la dernière fois remontant à janvier 2018.

La faute du prévenu a été qualifiée de légère à moyenne par le Procureur extraordinaire. En outre, la sécurité de la population n'a jamais été menacée à aucun moment, de sorte que l'infraction est légère. L'utilisation de l'arme pendant le transport n'a jamais été envisagée.

Étant donné que, selon le Procureur extraordinaire, ses actes étaient intentionnels, le prévenu ne peut être exempté de toute peine en se basant sur l'art. 33 al. 2 LArm. Ce dernier conteste que l'infraction ait été commise.

Enfin, en se fondant sur les art. 52 CP et 8 al. 1 CPP, le magistrat a estimé qu'il n'y avait aucun intérêt à sanctionner le prévenu, de sorte que la procédure est également classée sur ce point.

3.2.5 Suppression de titres selon l'art. 254 CP

A teneur de l'art. 254 CP, celui qui, dans le dessein de porter atteinte aux intérêts pécuniaires ou aux droits d'autrui, ou de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, aura endommagé, détruit, fait disparaître ou soustrait un titre dont il n'avait pas seul le droit de disposer sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

En l'espèce, il est reproché au prévenu d'avoir arraché l'étiquette fixée au pistolet à air comprimé et qui indiquait le numéro de la cause, celle-ci devant être considérée comme un titre au sens de l'art. 110 al. 4 CP.

Le prévenu conteste avoir eu l'intention de rendre impossible l'identification de l'arme, de sorte que les éléments constitutifs de l'infraction ne seraient pas réalisés, contrairement à ce que retient le Procureur extraordinaire.

Cependant, l'art. 19 al. 1 CP prévoit que l'auteur n'est pas punissable si, au moment d'agir, il ne possédait pas la faculté d'apprécier le caractère illicite de son acte ou de se déterminer d'après cette appréciation.

Durant la procédure, deux expertises portant sur la question de la responsabilité du prévenu ont été réalisées. Au moment de la commission de l'infraction, on ne peut exclure que le prévenu ait été irresponsable.

Il faut en outre retenir l'état de fait le plus favorable au prévenu, selon le principe du doute profitant à l'accusé (*in dubio pro reo* ; art. 32 al. 1 Cst et art. 10 al. 3 CPP). La procédure a donc également été classée sur ce point.

*La COJU tient à préciser que l'appréciation de la responsabilité d'un prévenu, sous l'angle pénal, ne se fait qu'à un moment précis et par rapport à un acte déterminé. **Il ne s'agit ainsi pas d'une appréciation de la capacité de discernement du prévenu**, ni pour le fait en question ni pour les jours précédents ou suivants l'événement en cause.*

Enfin, en cas d'irresponsabilité, il faut toujours définir si une mesure doit être ordonnée (art. 56 CP). En l'espèce, les conditions pour ordonner une mesure ne sont pas remplies.

3.3 Résumé des deux décisions

En définitive, il ressort des décisions rendues que la procédure à l'encontre de Nicolas Dubuis a été classée pour l'ensemble des infractions qui lui ont été reprochées, soit parce que les faits étaient prescrits, soit car le Procureur extraordinaire a estimé qu'il n'était pas opportun de prononcer une condamnation, soit parce que le prévenu n'était pas punissable.

Pour être complètement exhaustif, Nicolas Dubuis n'a pas contesté les ordonnances rendues, sans que cette décision ne doive être assimilée à une reconnaissance des faits tels que décrits dans les décisions rendues.

3.4 Questions des membres de la commission au Procureur extraordinaire

Un membre de la commission aimerait savoir où se trouve l'arme en ce moment. Le Procureur extraordinaire explique qu'elle se trouve chez la police. Dans l'ordonnance de classement, il ordonne sa destruction qui sera effectuée après entrée en force de l'ordonnance³.

On lui demande comment il a été accueilli en Valais. Il répond que le Ministère public a tout fait pour faciliter son travail et que le tribunal du district de Sion lui a mis à disposition des locaux pour les auditions et une greffière.

Il tient également à souligner l'excellente collaboration de toutes les personnes concernées, car les procédures qu'il a menées durant sa carrière ne se sont pas toutes passées ainsi, sans accrocs.

Un député aimerait savoir si Nicolas Dubuis a coopéré lors de l'enquête. Le Procureur extraordinaire explique que Nicolas Dubuis ne peut certes pas se souvenir de beaucoup d'éléments, mais qu'il a témoigné ouvertement et qu'il n'a rien voulu cacher. Il s'est, lui aussi, montré très collaboratif.

Le Procureur extraordinaire souligne enfin que certains partiront du principe qu'un procureur général doit être puni plus sévèrement qu'un autre justiciable. Toutefois, il a toujours suivi le principe selon lequel Nicolas Dubuis ne devait pas être traité différemment de n'importe quel autre prévenu, ni plus ni moins sévèrement.

4. Les dysfonctionnements au sein du Ministère public cantonal

Suite au prononcé de l'ordonnance de classement, le Procureur général a été auditionné le 30 septembre 2020, afin notamment qu'il puisse s'exprimer sur la procédure qui a été diligentée à son encontre, afin de respecter son droit d'être entendu, ainsi que sur les autres aspects en lien avec la résolution urgente objet du présent rapport.

4.1 Audition du Procureur général

Le Procureur général se prononce tout d'abord sur les autres points mentionnés dans la résolution urgente. Ces derniers ayant déjà été soumis au Grand Conseil en juin 2019, il n'y a pas lieu de s'y attarder, sous réserve des commentaires ci-dessous.

Au sujet des faits reprochés à son encontre, Nicolas Dubuis avoue n'avoir qu'un souvenir diffus des événements intervenus entre le 31 janvier au soir et le 2 février 2018 lorsqu'il est raccompagné à son domicile. Il a cependant tenté d'éclaircir ses souvenirs à l'aide de ses médecins traitants. La COJU salue cette volonté réelle de coopérer.

En réponse à un membre de la COJU, le Procureur général explique clairement que sa maladie n'a pas impacté son travail jusqu'à son arrêt, ce que ses médecins confirment.

Sur questions d'un membre de la COJU, le Procureur général indique qu'il s'est aujourd'hui entièrement rétabli de son problème de santé. Il se sent apte à assumer sa fonction et sa motivation est toujours intacte. Dans le cas contraire, il aurait présenté sa démission au Parlement. Ses médecins ne font pas de recommandations contraires.

³ Le 21 août 2020, le Procureur extraordinaire a transmis à la cheffe de la section d'identification judiciaire un extrait de l'ordonnance de classement, dans lequel la police est priée de détruire l'arme, ce qui a été fait.

Le Procureur général informe ensuite la commission sur la réorganisation des différents offices (cf. rapport de la COJU sur le rapport annuel du Ministère public 2019). Il regrette néanmoins l'organisation du Bureau du Ministère public, qui affaiblit l'autorité du procureur général ainsi que le fait que l'élection par le Grand Conseil à ce poste politise de fait la personne du procureur général.

Enfin, il se montre plus réservé sur l'appréciation de la décision rendue à son encontre par le Procureur extraordinaire.

4.2 Audition des membres du Bureau du Ministère public et de l'ancien Procureur général adjoint

Le 21 octobre 2020, ont été auditionnés les membres du Bureau du Ministère public, à savoir la Procureure générale adjointe Lucie Mäder Wellig et les Premiers procureurs Patrick Burkhalter, Olivier Elsig et Rinaldo Arnold, ainsi que l'ancien Procureur général adjoint Jean-Pierre Gretter.

Il ressort des auditions qu'aucun signe flagrant avant-coureur ne permettait de prévoir la maladie (burn-out) du Procureur général. Durant la période d'absence du Procureur général, le Procureur général adjoint a assuré l'intérim à l'entière satisfaction des premiers procureurs, avec le soutien de l'entier du Bureau du Ministère public.

La réorganisation du Ministère public donne satisfaction sur le plan organisationnel et notamment la transmission des dossiers à l'Office central. En revanche, le système de gouvernance voulu par le législateur fait que la gestion des trois arrondissements est très décentralisée et qu'il est difficile d'avoir une vision globale de la politique criminelle menée.

Enfin, le poste de Procureur général s'apparente plus à celui d'un président de conseil qu'à celui d'un capitaine de navire, son pouvoir étant « dilué » par le fait que les décisions importantes sont prises à la majorité des membres du Bureau du Ministère public.

Il est également reproché au Procureur général son tempérament parfois trop consensuel, ce qui implique un sentiment de laisser-aller pour ses collaborateurs. L'implication des responsables de la poursuite pénale dans les dossiers est également remise en cause.

5. Conclusion

La résolution urgente acceptée par le Grand Conseil demandait en substance que la COJU établisse « *les agissements des différents intervenants* » afin d'assurer le bon fonctionnement de l'institution.

Aussi, la COJU s'est concentrée principalement sur la gestion du Ministère public du point de vue institutionnel.

Les auditions menées font apparaître clairement un problème de gestion et de répartition des dossiers au sein de l'Office central, sans qu'il soit possible de déterminer avec exactitude son origine. Il conviendra cependant d'être attentif à l'évolution de cet office et d'attendre les résultats de la nouvelle réorganisation ainsi que de l'audit mené dans le cadre de la réforme de l'organisation judiciaire cantonale.

La COJU a également perçu qu'une lutte de pouvoir existe au sein de la direction du Ministère public, entre le procureur général et la procureure générale adjointe d'une part et les premiers procureurs d'autre part. En effet, le système de gouvernance, voulu alors par le législateur,

induit forcément une dilution du pouvoir du procureur général, et, partant, un affaiblissement de son autorité. Corollairement, la COJU constate des tensions entre les différentes personnes occupant ces postes.

En outre, il résulte des auditions menées que des critiques sont émises à l'interne sur la capacité du Procureur général à gérer l'institution. En effet, certains lui reprochent un manque de poigne dans la gestion du personnel, voir un manque de charisme, ainsi que le fait qu'il n'intervienne pas personnellement dans les dossiers les plus médiatiques.

Ces critiques, extrêmement vives à l'encontre du Procureur général ne peuvent ni être ignorées, ni être reprises telles quelles. En effet, la question de la gestion des ressources humaines n'est pas de la seule compétence du Procureur général, mais du Bureau du Ministère public (art. 2a du Règlement du Ministère public). Dès lors, on imagine aisément que des reproches inverses seraient faits si le Procureur général imposait ses décisions au Bureau. Le système actuel de gouvernance doit donc être interrogé, plus que la personne même du Procureur général. Et ce d'autant plus que certaines problématiques demeurent depuis la création du Ministère public.

La répartition des dossiers au sein de l'institution ne regarde pas la COJU, de sorte qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur cette question. Tout au plus peut-on regretter le manque apparent d'implication du Procureur général et de son adjointe. Cependant, il convient de rappeler que l'instruction des dossiers dévolus à l'Office central est longue et complexe. Dès lors, en application du principe de célérité, le procureur qui a commencé l'instruction devrait la poursuivre jusqu'à son terme. La COJU souhaiterait néanmoins que le Procureur général et son adjointe mettent leurs compétences d'instruction pénale au service de l'institution et ne soient pas que des « directeurs.trices des ressources ».

Il ressort enfin de son audition que le Procureur général tend à minimiser les faits qui lui ont été reprochés et qui ont abouti au prononcé des ordonnances de non-lieu et de classement, principalement les actes réalisés alors qu'il était greffier et qui sont prescrits aujourd'hui.

La COJU regrette cette appréciation, mais estime que ce seul fait n'est pas de nature à recommander une éventuelle sanction à l'encontre du Procureur général, d'autant plus qu'aucune condamnation n'a été prononcée et que les faits n'ont pas été commis dans l'exercice de sa fonction actuelle. Finalement, la COJU salue la gestion de la « crise COVID » faite par le Procureur général et sa volonté de remettre en question le fonctionnement de l'institution.

En conclusion, la COJU estime que :

1. L'enquête liée aux fuites a été suspendue et il semble que les tensions ayant amené à cet état de fait soient à présent atténuées ;
2. Durant la période d'absence du Procureur général, le Ministère public a fonctionné à satisfaction ;
3. Le Procureur général n'a été condamné à aucune peine en lien avec l'affaire dite de l'arme factice ;
4. La réorganisation de l'Office central du Ministère public permet un meilleur traitement des dossiers importants et une clarification des compétences au sein de l'institution ;

5. Le Procureur général et la Procureure générale adjointe doivent s'impliquer dans les dossiers médiatiques ou sensibles ;
6. Rien ne permet de présumer que les collaborateurs du Ministère public n'ont pas les compétences nécessaires pour mener à bien la mission qui leur est confiée, mais une restructuration des postes pourrait permettre encore de gagner en efficience ;
7. Il n'existe pas un grave dysfonctionnement au sein du ministère public cantonal. Des ajustements ont été effectués depuis le dépôt de la résolution urgente, à satisfaction des collaborateurs. Demeurent cependant des problèmes de ressources humaines, que le Bureau du Ministère public doit régler, soit car il s'agit de sa compétence, soit en informant l'autorité de Haute Surveillance.
8. La COJU attend les résultats de l'évaluation en cours portant sur l'organisation de la justice cantonale avant de proposer, au besoin, des mesures d'amélioration concrètes.

Veyras / Sion, le 26 novembre 2020

Le président ad interim

Stéphane GANZER

Le rapporteur

Julien DEZELE