

Tribunal cantonal - Le Château - CP 24 - 2900 Porrentruy 2

Département de l'Intérieur  
Mme la Ministre Nathalie Barthoulot  
Par le Service juridique  
Rue du 24-Septembre 2  
2800 Delémont

Le Château  
Case postale 24  
CH-2900 Porrentruy 2

t +41 32 420 33 00  
f +41 32 420 33 01

ccp 25-11354-0

Porrentruy, le 26 octobre 2017

## **Mise en œuvre de la motion 1111 "Pour l'institution d'une vraie fonction de procureur général"**

Madame la Ministre,

Le Tribunal cantonal a pris connaissance de l'avant-projet de modification de la LOJ élaboré en vue de réaliser la motion 1111 précitée. Il salue la réflexion menée par le groupe de travail sur la base d'une demande du Parlement d'instaurer une "vraie" fonction du procureur général et de créer un poste "fixe" à cette fin (cf. le texte de la motion 1111 du groupe UDC du 28 janvier 2015 acceptée par le Parlement). Le Tribunal cantonal est conscient de la difficulté rencontrée par le groupe de travail qui a dû trouver des solutions permettant de concilier le but recherché par la motion avec la réalité de l'organisation d'un Ministère public jurassien dont la structure n'a jamais été hiérarchisée.

En sa qualité d'autorité de surveillance des instances judiciaires inférieures (art. 64 LOJ), le Tribunal cantonal vous fait part toutefois des réserves qui suivent sur l'avant-projet de loi mis en consultation.

### **I. Remarques générales**

1. A l'heure actuelle, le Ministère public fonctionne selon le principe d'organisation qui prévaut au sein des autorités judiciaires, soit selon un mode collégial. Par ailleurs, les principaux organes de l'Etat sont organisés de manière non hiérarchique, avec à leur tête des présidents non rééligibles immédiatement à la même qualité (présidences tournantes, conformément à l'art. 66 al. 4 CJU).

Ainsi que le relève le rapport explicatif du 13 septembre 2017, le système en vigueur au sein du Ministère public fonctionne correctement, sous certaines réserves, lesquelles, selon ce rapport et les propres constatations du Tribunal cantonal, concernent la gestion administrative et les activités de représentation du procureur général qui lui occasionnent une surcharge.

2. Ce constat doit, à l'évidence, conduire à proposer un mode d'organisation qui améliore le fonctionnement actuel du Ministère public, sans pour autant justifier un changement de système aussi fondamental que celui voulu par la motion 1111. Dans son esprit tout au moins, cette motion est en rupture non seulement avec l'organisation du Ministère public mise en place en 2010, mais aussi avec les principes d'organisation des autorités politiques et judiciaires du canton du Jura, puisqu'elle vise à l'instauration d'un fonctionnement fortement hiérarchisé.
3. Une appréciation globale de l'avant-projet mis en consultation montre que les rédacteurs de l'avant-projet n'ont pas voulu aller aussi loin que ce qui découle de la motion, notamment en renonçant à autoriser le procureur général à s'ingérer dans les dossiers traités par ses collègues procureurs (cf. art. 43 al. 7 de l'avant-projet). Néanmoins, le système qui est préconisé fait du procureur général une autorité hiérarchiquement supérieure à ses collègues, parce qu'il est élu à cette fonction pour une législature complète et non pas pour un an, et surtout parce qu'aux termes de l'avant-projet, il dispose d'un pouvoir d'instruction sur le Ministère public et sur ses collègues.
4. Aux yeux du Tribunal cantonal, le bon fonctionnement du Ministère public n'appelle pas forcément la mise en place d'un système qui confie de larges pouvoirs à un seul magistrat, alors que les autres organes de l'Etat, en particulier les autres autorités judiciaires, fonctionnent selon le principe de l'horizontalité et que le rapport explicatif semble se féliciter de ce type de fonctionnement "démocratique".
5. Il est en outre douteux qu'il soit nécessaire de créer une nouvelle fonction telle que l'entend l'avant-projet pour faire face aux tâches qui incombent au procureur général. D'autres mesures sont envisageables, tout en conservant le statu quo, notamment en dotant le Ministère public d'une cellule administrative (chef de chancellerie, premier greffier ou administrateur). Il apparaît en effet que les tâches de gestion administrative telles qu'elles ressortent du cahier des charges du procureur général d'aujourd'hui pourraient être réalisées par un administrateur, ainsi que cela se fait tant au niveau du Tribunal cantonal que du Tribunal de première instance. Quant aux tâches administratives qui doivent rester de la compétence du procureur général, on ne voit pas en quoi elles diffèrent de celles qu'assume le président du Tribunal cantonal ; il en est de même s'agissant des tâches de "représentation". L'accomplissement de ces différentes tâches ne paraît pas justifier la création d'une fonction hiérarchiquement supérieure et devant être accomplie durant une période plus longue (cinq ans) que ce

qui est actuellement connu et qui donne satisfaction dans le fonctionnement des autorités judiciaires.

6. Dans la mesure où l'avant-projet tend également à faire du procureur général le véritable répondant de l'activité du Ministère public auprès des autorités et des tiers, il y a lieu de relever que le procureur général dans sa fonction actuelle assume déjà ou peut assumer cette mission, à l'instar du président du Tribunal cantonal. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'il soit élu pour cinq ans. Une présidence tournante peut aboutir aux mêmes résultats, même s'il est vrai qu'elle présente quelques inconvénients. Ceux-ci peuvent être compensés. En effet, un premier greffier administrateur pourrait avoir la responsabilité du suivi des tâches du Ministère public, s'assurer de la coordination des activités et assister le procureur général à cette fin. De plus, la coordination et la répartition des tâches au sein de l'instance peut parfaitement être préparée par le procureur général actuel, assisté de l'administrateur, et discutées au sein du collège, comme cela se fait au Tribunal cantonal et au Tribunal de première instance. De notre point de vue, des améliorations doivent être apportées dans le fonctionnement du Ministère public sur ce plan. A cette fin, il suffirait de modifier les articles 4 et 5 du règlement du Ministère public (RSJU 182.41), de préciser que le collège se réunit à un rythme nettement plus soutenu qu'actuellement et d'énumérer de manière plus exhaustive les compétences du collège. Pour y remédier, point n'est besoin d'instituer un procureur général aux pouvoirs étendus ; il faut en revanche instiller dans la pratique une meilleure culture du dialogue.
7. Finalement, le système mis en place par l'avant-projet soulève des difficultés auxquelles les propositions de modification de la LOJ ne répondent pas :
  - dans un système hiérarchisé, le chef hiérarchique dispose d'un statut, notamment salarial, différent des autres membres de l'autorité. Même si les procureurs/es actuels/les n'entendent pas revendiquer un traitement différent, rien ne dit qu'à l'avenir cette question ne se posera pas ;
  - un procureur général qui devra réintégrer les rangs après une période de cinq ans, le fera-t-il sans réticence et sans problème d'adaptation, alors qu'il aura assumé des fonctions de chef durant la période précédente ?

## II. Remarques spéciales

*Ad art. 8 al. 1, variante 1 :*

la prééminence du procureur général sur ses collègues procureurs est accentuée par une non-limitation de sa rééligibilité. Une telle proposition déroge au principe découlant de l'article 66 al. 3 CJU, de sorte qu'il y aurait lieu de l'ancrer dans la Constitution. Cette remarque est également valable si la variante II est retenue, même si elle mérite d'être nuancée.

*Ad art. 43 al. 3 :*

- la notion de "politique criminelle" n'est pas définie et les indications figurant dans le rapport explicatif ne paraissent pas suffisantes ;
- la notion de "concertation" avec le Gouvernement est vague et elle n'a pas de portée normative. Si l'on entend donner au Gouvernement un droit de participation à la définition de la politique criminelle, on peut se demander si cela est conforme au principe de la séparation des pouvoirs, dans la mesure où le Gouvernement n'est pas une autorité pénale ;
- quoi qu'il en soit, dans la mesure où une politique criminelle doit être définie, avec ce que cela peut avoir comme incidences dans l'activité des procureurs, dans le choix de poursuivre ou non, dans le choix des moyens à mettre en œuvre et dans l'intensité de la poursuite, il convient alors de confier la responsabilité de ces choix au collège et pas à un seul magistrat ;
- s'agissant de l'organisation du travail au sein du Ministère public, ce point doit être de la compétence du collège, le procureur général étant amené bien entendu à faire ses propositions à l'intention de celui-ci.

*Ad art. 43 al. 4 litt. b et c :*

les compétences données ici au procureur général sont très larges. La limite avec une éventuelle intervention de la part de celui-ci dans les dossiers de ses pairs est floue. Même si, dans la pratique, on peut penser que le procureur général discute préalablement avec ses collègues du contenu des directives et des instructions qu'il entend édicter (ce qui dépend en grande partie de son caractère et de sa personnalité, ainsi que de son propre mode de fonctionnement), il nous paraît préférable de confier cette compétence au collège, comme cela se fait pour les circulaires et directives édictées par le Tribunal cantonal ; il n'y a pas de raison de confier cette responsabilité, partant ce pouvoir, à un seul magistrat. Quel que soit à l'avenir la taille du Ministère public jurassien, celle-ci n'aura rien de comparable avec l'importance des ministères publics de grands cantons tels que Genève, Vaud, Berne, Zurich, etc. Le besoin de hiérarchisation n'est pas avéré dans notre canton. Il est rappelé qu'un procureur général, même élu pour un an seulement, est en mesure d'assumer les tâches de répondant et de représentant vis-à-vis des tiers. Ce point peut, au demeurant, être précisé dans la loi.

### III. Conclusions

Au vu de ce qui précède, le Tribunal cantonal estime que la structure actuelle du Ministère public n'a pas à être modifiée fondamentalement, si ce n'est en le dotant d'une cellule administrative chargée de l'accomplissement des tâches administratives opérationnelles et d'assistance du procureur général. Le mode de fonctionnement du Ministère public doit être revu et amélioré, notamment sur le plan de la coordination, des échanges d'informations et de la concertation. Un procureur général élu pour un an est en mesure de porter cette responsabilité, avec l'aide d'un premier greffier, respectivement d'un administrateur ou chef de chancellerie.

Le Tribunal cantonal a examiné les tâches de "représentation" qui sont dévolues à un procureur général. Ces tâches ne présentent rien de particulier par rapport à celles qui sont assumées par le président du Tribunal cantonal, lequel est en particulier chargé, avec l'aide du premier greffier, de préparer, à l'attention du plenum, les prises de position sur des textes législatifs mis en consultation, sur diverses interventions qui sont faites au niveau politique ou administratif, tant au niveau cantonal, intercantonal et fédéral, et à répondre aux sollicitations et demandes émanant notamment d'autres autorités judiciaires, d'universités ou d'autres organismes publics et parfois privés.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre meilleure considération.

**AU NOM DU TRIBUNAL CANTONAL**

**Le président :**

**La première greffière :**

Jean Moritz

Lisiane Poupon