

Onorevole Signor Presidente del Tribunale penale federale,  
Onorevoli Signore e Signori Giudici,  
Signora Segretaria Generale,  
Gentili Signore, egregi Signori,

è con grande piacere che ho accolto l'invito di partecipare a questa cerimonia di giuramento di nuovi Giudici del Tribunale penale federale. Sono molto sensibile all'onore che mi è così tributato – quale membro del potere legislativo e rappresentante della Svizzera Italiana – permettendomi di assistere ad un'ulteriore e significativa fase di sviluppo di un'autorità giudiziaria voluta dal Legislatore e che è espressione di un importante cambiamento nell'amministrazione della giustizia penale nel nostro Paese. Un altro importante passo in questo processo di aggiornamento del nostro sistema giudiziario è attualmente in corso dinanzi al Parlamento che sta affrontando l'unificazione della procedura penale. Sono cambiamenti che ancora in tempi non lontani sembravano assolutamente irrealizzabili, ma che rispondono alle impellenti esigenze di dare adeguate risposte istituzionali alla criminalità che muta e diventa più complessa, come sempre più complesso e globale diventa il mondo che cambia.

La nascita dei nuovi Tribunali penale ed amministrativo federali è stata caratterizzata da un vivace conflitto tra Consiglio federale e Parlamento circa la determinazione della loro sede. La scelta di Bellinzona, rispettivamente di San Gallo, è stata decisa dalle due Camere contro il parere del Governo. Sarebbe profondamente errato di voler ridurre questo conflitto ad una mera contesa regionalistica. In realtà, ad una concezione puramente utilitaristica – quella del Consiglio federale – sono stati opposti i valori che sono alla base del successo del modello elvetico: federalismo, equilibri regionali, rispetto delle minoranze, attenzione alle diverse lingue. Sono valori che mi sembrano oggi assai trascurati, spesso sacrificati sull'altare del “risparmismo”, del “meno imposte / meno Stato” e del massimo profitto. La scelta della Svizzera Italiana e della Svizzera Orientale quale sedi di due nuove ed importanti istituzioni federali hanno così una valenza simbolica importante proprio in un periodo storico in cui altrove sembra prevalere il processo di disgregazione degli Stati fondati sul pluralismo culturale, religioso e linguistico: pensiamo ai Balcani, al Belgio, al Canada, all'Irlanda o alla Corsica e ai Paesi Baschi. Il modello svizzero non è stato creato una volta e per sempre ma deve essere vissuto e riconquistato – direi “meritato” – giorno dopo giorno. Una democrazia per vivere non ha bisogno solo di elezioni, bensì anche e soprattutto di dibattito civile, di ricerca comune di soluzioni, di senso dell'interesse generale e di rispetto per le istituzioni. Non vorrei essere eccessivamente pessimista, ma dubito che il confronto politico attuale stia proprio rafforzando questi valori.

Monsieur le Président, Mmes et MM. les Juges, j'ai été parmi ceux qui ont fortement voulu cette nouvelle juridiction fédérale, convaincu qu'une lutte contre les formes les plus graves de la criminalité ne pouvait plus être conduite efficacement par des compétences et des juridictions morcelées parmi 26 systèmes cantonaux ; je suis donc particulièrement heureux d'avoir aujourd'hui le privilège de m'adresser à vous ici même, à Bellinzona, où j'ai été magistrat pendant une quinzaine d'années, certainement les plus enrichissantes de ma carrière.

Le principe de la séparation des pouvoirs, exprimé si clairement par Montesquieu et expressément reconnu aussitôt après la Révolution française par la Constitution de 1791 est tellement ancré dans notre culture qu'il pourrait apparaître vain de vouloir encore s'y attarder aujourd'hui. Le débat me paraît toutefois non seulement souhaitable, car même les grands principes doivent être entretenus, mais aussi nécessaire. La séparation des pouvoirs postule avant toute chose l'indépendance de la justice. Chateaubriand disait – on était en 1826 – que « *L'indépendance de la justice est la sauvegarde de la liberté ; (...) la tyrannie du Forum comme celle du Sérail ont toujours essayé de décroître l'inamovibilité* ». Oui, l'indépendance est aujourd'hui encore garantie de liberté et oui, hélas, aujourd'hui encore nous sommes en présence de tentatives de limiter l'indépendance du juge. Aussi chez nous.

L'indépendance du magistrat, rappelons-le, est constituée par deux éléments essentiels et indissociables : l'indépendance réelle, personnelle du magistrat, c'est-à-dire la possibilité et la capacité de décider en dehors de toute influence et dans le seul respect de la loi, et, d'autre part, l'apparence d'indépendance dont il doit jouir auprès des justiciables.

La question de la justice est de son indépendance est à mon avis actuelle, je dirais même dramatiquement actuelle. Ce n'est pas seulement l'image de la justice qui est aujourd'hui menacée de déstabilisation, mais aussi et surtout son indépendance. Le danger me paraît provenir aussi bien de la part de ceux qui ne supportent pas que la justice ne soit pas une simple exécutante de leurs dessins politiques, que de l'indifférence générale qui entoure ce sujet. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de la récente Journée des Juges, j'ajouterais aussi une certaine passivité des magistrats mêmes ; ces derniers donnent souvent l'impression d'être dédaigneusement confinés dans une tour d'ivoire, peu enclins à vouloir s'abaisser à affronter le débat et à conduire les batailles nécessaires.

Les menaces à peine voilées de non réélection adressées par des responsables d'un parti gouvernemental à des juges coupables à leurs yeux d'avoir rendu un jugement – par ailleurs parfaitement fondé – qui ne se concilie pas avec leurs idées en matière de naturalisation est un signal inquiétant et intolérable. Certes, on veut bien croire que les juges en question ne vont nullement se laisser impressionner par de telles menaces et continueront à juger exclusivement en fonction de la loi. Le fait même que ces magistrats aient été par la suite réélus ne change rien à la gravité de l'atteinte à l'indépendance de la justice. Certes, il est parfaitement légitime de discuter, voire de critiquer la jurisprudence de tribunaux, même celle du Tribunal fédéral. Le débat peut même être vif, mais ne saurait délégitimer le rôle institutionnel conféré à nos tribunaux.

Cet épisode, par ailleurs pas isolé et dont la gravité a été insuffisamment dénoncée par le monde politique et par l'opinion publique, ne peut que relancer la discussion au sujet du problème de la désignation des magistrats dans notre Pays.

La façon avec laquelle les juges sont choisis en Suisse suscite une stupéfaction générale lorsque j'ai l'occasion de l'exposer à des collègues étrangers. L'élection des magistrats par le Parlement ou, dans certains cas, par le peuple, correspond en fait à notre tradition qui veut que tout magistrat qui exerce un pouvoir ait une claire légitimité démocratique. En fait, ce système confère un rôle décisif aux partis politiques dans la procédure du choix et de l'élection des juges, à tel point qu'il est difficilement imaginable, du moins au niveau fédéral, qu'un juge puisse être élu sans avoir été proposé par un parti selon une clef de répartition rigoureusement préétablie. Ce procédé de désignation des juges, je l'ai déjà relevé, scandalise la plupart des observateurs étrangers et paraît difficilement compatible avec les standards internationaux. Si on ajoutait que la plupart des magistrats s'acquittent d'une contribution annuelle – véritable taxe plus ou moins volontaire – en faveur du parti qu'il l'a proposé le désarroi de nos collègues étrangers serait à son comble.

En fait, il n'est pas possible de considérer un système d'élection des juges sans tenir compte de l'histoire et de la culture politique du pays. Comme le modèle américain, la désignation de nos juges avait lieu originellement sur la base d'une élection populaire ; cette dernière a été progressivement remplacée par une élection par le Parlement, ce qui a au moins l'avantage d'éviter une campagne électorale, un engagement pas très compatible avec la fonction judiciaire et avec l'indépendance que l'on exige du magistrat. La légitimité démocratique de tout magistrat exerçant une forme de pouvoir maintient toutefois toute son importance dans le fonctionnement de nos institutions.

Il n'est pas aisé d'expliquer à un étranger la complexité de notre système politique : les rouages de notre fédéralisme, la démocratie directe, la participation des forces politiques représentant plus de 80% des électeurs à l'activité gouvernementale ou le principe de la collégialité constituent une réalité difficilement saisissable pour un observateur externe. Il est cependant nécessaire de les connaître pour mieux comprendre le mode de désignation très particulier des magistrats de l'ordre judiciaire dans notre pays. Dans tout modèle démocratique, et plus encore dans le nôtre, le rôle des partis politiques est fondamental. En fait, notre système prévoit expressément que les partis politiques participent à la

désignation des autorités. Dans notre tradition, donc, le juge ne doit pas seulement avoir une claire légitimation démocratique, mais il doit aussi exprimer équitablement la diversité des sensibilités politiques présentes dans la société.

Notre conception suisse s'oppose ainsi à d'autres modèles, adoptés par plusieurs de nos voisins, qui font de la justice un corps totalement indépendant. Dans ces systèmes, les magistrats sont choisis sur la base d'un concours, ils sont nommés à vie, et donc inamovibles, et ils sont soumis à une autorité indépendante par rapport aux autres pouvoirs. Ce modèle permet aux magistrats italiens d'agir en pleine indépendance et d'échapper, du moins en partie, à la forte polarisation et à la confrontation exacerbée qui accompagne depuis longtemps le débat politique dans le pays. Un système suisse serait ainsi tout simplement inimaginable en Italie, car il conduirait certainement à des résultats désastreux. De même, un modèle italien serait difficilement imaginable chez nous, tellement il est étranger à notre tradition et à notre culture politique. Les juges seraient considérés comme un monde à part, une caste qui échapperait à nos règles démocratiques, bref un système qui n'aurait aucune chance d'être accepté chez nous.

Le modèle helvétique – il faut bien le reconnaître – a bien fonctionné et a donné des résultats satisfaisants. Les partis politiques ont généralement fait preuve de responsabilité et d'équilibre dans l'exercice du pouvoir qui leur est reconnu dans le choix des candidats. Certes, le système n'est pas à l'abri de menaces sérieuses et l'on est en droit de se demander s'il est à même de survivre sans dommages aux transformations politiques en cours dans notre pays. Notre système politique de concordance est manifestement entré en crise, alors que notre façon d'affronter le débat politique s'approche progressivement aux standards des autres états européens. La cohabitation de quatre partis politiques au sein du Conseil fédéral devient toujours plus laborieuse et le principe de collégialité toujours moins respecté. La confrontation est devenue plus rude et la tendance à la polarisation me paraît évidente. Un conseiller fédéral qui critique publiquement, et de surplu à l'étranger, la disposition de notre code pénal sur le racisme, expressément approuvée par la majorité du peuple, constitue, dans le contexte de notre tradition politique, un événement tout à fait surprenant et symptomatique du profond malaise qu'est en train de d'atteindre le modèle suisse.

Un malaise qui semble affecter aussi les rapports entre la politique et la justice. Ce sont des faits qui, pris singulièrement, ne sont peut-être pas très graves, mais c'est leur succession qui inquiète. Nous avons déjà mentionné les menaces de représailles adressées à des juges suite à des jugements qui ne plaisaient pas à certains partis politiques.

J'ajouterais un épisode qui s'est passé lorsque la majorité du Conseil des Etats – soutenue par le Chef du Département bien que ce dernier n'était pas habilité à s'exprimer au nom du Conseil fédéral – avait décidé d'introduire dans la nouvelle loi sur l'asile le refus de l'aide d'urgence aux requérants d'asile objet d'une décision de non entrée en matière. Une décision à mon avis inouïe qui a porté un coup très dur à la crédibilité d'une institution pourtant considérée comme étant la *Chambre de réflexion*. Mais, plus choquantes encore, ont été certaines affirmations faites en marge de ce malheureux débat. On savait que le lendemain le Tribunal fédéral aurait eu à se prononcer sur le même sujet, dans une affaire soleuroise de refus de l'aide d'urgence. Le Tribunal fédéral a, bien entendu, établi que cette aide ne pouvait pas être refusée s'agissant d'un droit élémentaire de nature constitutionnelle, ce que chaque juriste et chaque parlementaire auraient dû savoir. Ce qui me paraît tout à fait déplacé et franchement inacceptable ce sont les commentaires qui ont suivi et en partie même précédé ce jugement ; le Conseiller fédéral a ainsi tout simplement affirmé que les juges pouvaient décider ce qu'ils voulaient et que, si nécessaire, il aurait suffi de modifier la constitution. Au sens strict du droit, l'affirmation n'est pas totalement fautive, bien que dans le cas d'espèce, on oubliât que l'aide d'urgence est prévue également par le droit humanitaire et constitue ainsi une obligation de droit international. C'est toutefois l'esprit et le ton qui sont à la base de cette affirmation – pas faite par n'importe quel politicien – qui choquent parce qu'ils dénotent un mépris, conscient ou pas, envers le pouvoir judiciaire.

L'année dernière la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe a publié un ouvrage sur les systèmes judiciaires en Europe. Il s'agit d'une récolte et de l'analyse de très

nombreuses données fournies par les Etats membres qui permettent de mieux comprendre les dynamiques en cours dans les systèmes judiciaires du continent et d'en apprécier l'efficacité. Sur les 46 Etats membres deux seulement n'ont pas pris part à cette enquête fort intéressante : la Macédoine et la Suisse ! Une pareille enquête aurait été trop compliquée – dit-on – chez nous à cause de notre système fédéral. La justification est navrante et inquiétante car elle démontre qu'il n'existe même pas un intérêt à vouloir disposer d'une étude pour mieux connaître et évaluer notre propre système judiciaire, alors qu'on engage chaque année des sommes importantes pour toutes sortes d'études dans tous les domaines imaginables. Bref, une fois de plus, la justice ne semble pas être considérée comme une véritable priorité.

La constatation que la justice n'intéresse pas particulièrement le politique est peut-être démontrée aussi par le fait suivant, pas très significatif, il est vrai, mais suffisamment éloquent. Comme vous savez certainement il existe plusieurs dizaines de groupes parlementaires qui se sont spontanément formés autour de thèmes particuliers, du chant populaire aux mutations du climat, des banques privées à l'automobile en passant par l'agriculture et les rapports avec la Chine ; bref, tout ou presque. Mais pas la justice.

Pour en revenir à la désignation des juges, il y a quelques années j'avais proposé la création d'un Conseil supérieur de la magistrature, institution qui existe par ailleurs déjà dans certains cantons. La commission des affaires juridiques avait approuvé l'idée à l'unanimité, tout en précisant qu'il fallait renoncer à l'adjectif « supérieur » et qu'en allemand on devait éviter le terme de « Rat ». C'était, malgré l'accord unanime, un signal. Ce conseil aurait été composé par des représentants du tribunal fédéral, du Parlement, de l'ordre des avocats et des milieux scientifiques. Il aurait eu la tâche de mettre publiquement au concours les postes de juges, d'examiner les différentes candidatures et de soumettre à l'Assemblée fédérale une liste des candidats retenus idoines ; il aurait en outre exercé la surveillance sur les autorités judiciaires fédérales et pris les mesures nécessaires. Le Plenum du Conseil des Etats, après un vif feu de barrage de la part des principaux ténors de tous les partis, fusilla promptement la proposition. Les partis avaient vu en cet organisme un attentat aux pouvoirs qui sont aujourd'hui les leurs et craignaient manifestement que ce Conseil puisse devenir une institution trop importante et trop indépendante.

Malgré cet échec, il faudra bien que la politique revienne un jour ou l'autre sur ce sujet pour rapprocher notre système aux standards internationaux. Un signal encourageant en ce sens nous vient du Canton de Fribourg : la nouvelle Constitution établit en effet que « *Les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public sont élus pour une durée indéterminée. Ils peuvent être révoqués par l'autorité d'élection dans les seuls cas prévus par la loi.* » « E pur si muove ! » on aurait la tentation de dire.

Cette nouvelle charte constitutionnelle prévoit exactement le même régime pour les juges et les magistrats du Ministère public. C'est le système italien, adopté d'ailleurs par la majorité des Cantons et qui font des procureurs des magistrats de l'ordre judiciaire à part entière, en opposition aux modèles qui font de ces magistrats des agents du gouvernement ou du moins tenus à respecter les ordonnances de la Chancellerie. Je suis de l'avis qu'il n'y a et il ne peut y avoir une véritable indépendance de la justice sans une véritable indépendance du Ministère public par rapport au pouvoir exécutif. La décision d'ouvrir ou pas une enquête, la façon dont il convient de conduire l'enquête ainsi que les requêtes de peines sont des actes qui doivent faire part de la sphère d'indépendance du magistrat et censurables exclusivement par un tribunal. De nombreux crimes, souvent les plus graves et les plus complexes, ne font pas toujours l'objet d'une plainte pénale, mais requièrent une intervention spontanée du Parquet. Le seul fait qu'on puisse soupçonner que l'intervention ou l'inactivité du magistrat soient suggérées ou même imposées par l'Exécutif, ou l'un de ses membres, – par exemple dans des domaines où l'intervention des autorités pénales n'est guère appréciée par certains milieux politiques – est gravissime et intolérable. La fixation même du nombre des procureurs ainsi que les ressources à disposition de l'autorité de poursuite ne devraient pas être de la compétence du Département. Il est évident qu'à travers l'attribution des moyens financiers il est possible de conditionner la politique criminelle du Ministère public. La désignation des magistrats du Parquet fédéral ne devrait d'ailleurs plus être le fait du Conseil

fédéral mais du Parlement, comme le demande d'ailleurs un acte parlementaire déposé récemment. La proposition de soumettre le Ministère public de la Confédération à la surveillance du Département fédéral de justice et police est par conséquent franchement inquiétante.

Je viens de mentionner la question de l'attribution des ressources nécessaires aux autorités judiciaires. Comment alors ne pas mentionner cet épisode récent, hélas fort éloquent de la dégradation des rapports entre la politique et la justice ? Il s'agit de la récente décision de diminuer le nombre des juges du Tribunal fédéral. J'ai été impressionné, et même choqué, avec quel empressement le Parlement, bien épaulé par le Département de justice, a voulu procéder à cette réduction des effectifs de notre Haute Cour. Cette opération n'a, à mon avis, plus rien à voir avec la retenue, la prudence et le respect avec lesquels le Législatif et l'Exécutif devraient affronter les affaires concernant le Troisième Pouvoir. Le Tribunal fédéral avait été auparavant sommé, sans trop d'égard, à faire des économies de l'ordre de 20%. Sur la seule base de calculs mathématiques d'un membre de la commission parlementaire, comme si notre Cour suprême avait été une fabrique de yaourts, et sans procéder à aucune consultation – alors que généralement on consulte tout le monde sur presque tout – on a décrété une réduction du nombre de juges contre l'avis formel du Tribunal fédéral et sans même attendre les effets de la récente révision de l'organisation judiciaire fédérale. On n'a pas voulu considérer la nécessité d'investir plus de temps et de ressources dans la formation continue, ni tenir compte de l'importance d'une justice rapide et de qualité, aussi bien d'un point de vue institutionnel qu'économique. Je ne peux cacher que ce débat et les discussions qui l'ont précédé constituent pour moi l'une des expériences les plus décevantes de mon activité de parlementaire.

J'ai cité ces quelques faits, tous assez récents, qui me semblent témoigner d'un changement, d'une évolution qui doivent nous inquiéter. Certes, chaque cas, pris singulièrement, pourrait être jugé comme n'étant finalement pas aussi grave et être mis sur le compte d'un accident, d'un excès isolé ou de déclarations malheureuses de politiciens pas ou peu représentatifs. Je crains, hélas, qu'une telle interprétation soit excessivement optimiste et ne reflète pas la réalité. La tendance me paraît désormais évidente : la justice, le Troisième Pouvoir, n'est plus considérée comme l'exige l'importance fondamentale du rôle qu'elle est appelée à jouer dans une société démocratique et dans un Etat fondé sur la primauté du droit ; elle ne semble pas, non plus, jouir du soutien politique souhaitable et nécessaire. J'ai fait état de déclarations de politiciens de premier plan avec d'importantes responsabilités qui me sont apparues comme exprimant du mépris pour la justice et pour les juges. La discussion conduite au Parlement sur le nombre de juges du Tribunal fédéral et les calculs arithmétiques de boutiquier qui l'ont accompagnée, n'ont jamais été faits en de tels termes au sujet de l'un ou l'autres des Offices fédéraux, même si le nombre de collaborateurs et les questions qu'on serait en droit de se poser quant à leur efficacité auraient justifié depuis longtemps déjà un intérêt et un traitement analogues à ceux réservés au Tribunal fédéral.

L'indifférence et le mépris sont des poisons dangereux. J'aime citer à ce sujet Albert Camus, dans *L'homme révolté*, lorsqu'il relève, fort justement, que « *Toute forme de mépris, si elle intervient en politique, prépare ou instaure le fascisme* ». L'affirmation peut paraître excessivement grave et déplacée dans ce contexte, mais elle est historiquement tout à fait fondée. Nous n'en sommes évidemment pas encore là et je n'ai certes pas l'intention de faire du catastrophisme. J'estime néanmoins qu'il serait imprudent de sous-estimer les dangers de la tendance en cours. La vigilance est nécessaire et je crois aussi que la justice, à travers ceux qui l'administrent et qui en ont la responsabilité – vous, Mmes et MM. – doit être plus présente et se faire mieux entendre sur la scène politique. Il n'y a plus aujourd'hui des institutions qui peuvent rester à l'écart des débats et des critiques. Le monde a profondément changé, la façon de communiquer aussi, et je crois que les juges doivent tenir compte eux aussi de cette nouvelle donne. Il est ainsi nécessaire, à mon avis, de relancer un débat sur le rôle de la justice dans une société démocratique, sur la nécessité d'assurer un réel équilibre entre les pouvoirs de l'Etat, une discussion qui ne pourra pas ignorer les raisons fort sérieuses qui militent en faveur de la création d'une véritable juridiction constitutionnelle.

Herr Präsident, meine Damen und Herren,

es ist mir bewusst, dass ich zu lange gesprochen habe und dass ich die deutsche Sprache vernachlässigt habe; ich bitte dafür um Entschuldigung. Ich möchte zum Schluss Ihnen noch meine Hochachtung und meine Dankbarkeit für Ihre wichtige und wertvolle Tätigkeit aussprechen. Richter zu sein ist sicherlich eine der wichtigsten Funktionen in einer demokratischen Gesellschaft und das Vertrauen in der Justiz stellt die Voraussetzung für die Identifikation des Bürgers in den Staat dar. Den neuen Richtern möchte ich einen guten Einstieg in der neuen Tätigkeit wünschen, Ihnen Allen, meine Damen und Herren, nochmals ein gutes Neues Jahr.