

# Code de procédure civile suisse et nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise

François Bohnet, Professeur à l'Université de Neuchâtel, LL.M. (Harvard), avocat (Neuchâtel)

## I. Introduction

Avec l'adoption le 12 mars 2000 de l'arrêté fédéral sur la réforme de la justice, on savait le temps des vingt-six lois cantonales de procédure civile bientôt révolu. Mais que dire des organisations judiciaires cantonales en matière civile? La réforme les maintient intactes, sur le papier à tout le moins : aux termes de l'article 122 al. 2 Cst. féd., « l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi ». Dans les faits en revanche, lorsque la procédure en vigueur se distancie sensiblement du modèle fédéral, le passage au nouveau code suppose une refonte importante de l'organisation judiciaire. L'unification de la procédure pénale accentue encore le phénomène, en particulier dans les cantons où la procédure actuelle est nettement plus simple que la loi votée par les Chambres.

A Neuchâtel, l'ensemble des données, tant en matière civile que pénale, se conjuguaient pour imposer une révision profonde du système en vi-

gueur. Pour ne citer que les points saillants en droit privé, on mentionnera l'absence de conciliation et d'appel généralisés dans le système en vigueur, ainsi que le principe de l'oralité encore connu dans bien des procédures, que le Code fédéral ne reprend pas.

Après un rappel des origines de l'organisation judiciaire neuchâteloise et un aperçu sommaire des étapes du projet de nouvelle organisation, ses points forts seront brièvement présentés.

## II. Bref regard historique

C'est la Révolution du 1<sup>er</sup> mars 1848 et l'avènement de la République qui permirent à Neuchâtel de se doter d'une organisation judiciaire moderne. Les anciennes structures, moyenâgeuses et compliquées, furent supprimées au profit d'une justice civile composée de justices de paix, de six tribunaux de district et d'une Cour d'appel<sup>1</sup>. La loi d'organisation judiciaire du 31 juillet 1848 posa les bases d'une organisation judiciaire qui n'a pas été remise en cause depuis. La Cour d'appel a été supprimée en 1906<sup>2</sup>, la justice de paix en 1925<sup>3</sup>. Comme les réformes sont cycliques, on ne sera pas étonné de lire dans les lignes qui suivent que le projet de nouvelle organisation voit l'appel refaire surface et instaure des autorités de conciliation, dont les justices de paix ne sont que les ancêtres!

**Comme dans d'autres cantons, le futur code de procédure civile suisse a imposé de repenser l'organisation judiciaire neuchâteloise. L'auteur présente le projet du Conseil d'Etat et fait part de ses réflexions sur la suppression des tribunaux de districts, les effets de la procédure de conciliation obligatoire et les conséquences de l'introduction systématique d'une deuxième instance cantonale. Enfin, il considère que le passage du système de l'oralité des auditions à celui de la verbalisation entraînerait une charge plus lourde pour les tribunaux; il suggère dès lors un système d'enregistrement. P.P.**

**Die zukünftige Schweizerische Zivilprozessordnung hat auch den Kanton Neuenburg veranlasst, die Gerichtsordnung zu überdenken. Der Autor präsentiert den Entwurf des Staatsrates und dessen Überlegungen zur Abschaffung der Bezirksgerichte, zu den Folgen der obligatorischen Schlichtung und zu den Konsequenzen des Systems der zwei kantonalen Instanzen. Der Autor gibt zu bedenken, dass der Übergang von der mündlichen Anhörung zur Protokollierung eine höhere Arbeitsbelastung der Gerichte nach sich zieht, weshalb Sprachaufzeichnungen zuzulassen seien.**

Zi.

<sup>1</sup> Art. 1 de la loi d'organisation judiciaire du 31 juillet 1848; dispositions préliminaires de la loi d'organisation judiciaire du 31 juillet 1848.

<sup>2</sup> Nouveau Code de procédure civile du 29 novembre 1906, art. 378 ss.

<sup>3</sup> Révision de la loi l'organisation judiciaire du 22 mars 1910, du 7 avril 1925, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 1925.

### III. Les étapes du projet

Au mois d'août 2007, le Conseil d'Etat a nommé une commission ad hoc, la « Commission Organisation judiciaire », composée de représentants des trois pouvoirs, en vue de l'élaboration d'un avant-projet de nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise. Cette nomination fait suite à l'adoption, en particulier, de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral le 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et aux projets d'unification des procédures pénales (adopté depuis lors, le 5 octobre 2007) et civiles (sur le point de l'être). La Commission a rendu son avant-projet le 2 juin 2008. Le Conseil d'Etat a fait globalement sienne les propositions de la Commission. Son projet du 20 juin 2008, qui en est issu, a été mis en consultation jusqu'à fin septembre 2008. On sait désormais que les procédures pénales et civiles suisses entreront en vigueur en 2011. Il reste donc quelques années pour mettre en place la nouvelle organisation, qui devrait être votée prochainement par le Grand Conseil.

### IV. Les points forts de la nouvelle organisation

#### A. La suppression des tribunaux de districts

Avec l'introduction de l'appel généralisé, qui sera évoqué ci-après, et les réformes prévues en procédure pénale, la structure judiciaire neuchâteloise devait être repensée. Allait-on maintenir les districts et créer une nouvelle structure chargée de traiter les causes d'une certaine valeur en première instance (actuellement traitées par le Tribunal cantonal dès Fr. 20 000.-), voire introduire une sorte de Cour suprême chargée des appels contre les jugements des tribunaux de

district et du Tribunal cantonal, ou plutôt restreindre le nombre de tribunaux de première instance, auxquels serait dévolue la tâche de juger l'ensemble des causes de première instance? La Commission et le Conseil d'Etat ont opté pour cette dernière solution, pour des motifs d'économie structurelle et afin d'assurer une meilleure répartition des tâches entre les magistrats : avec une gestion de tous les dossiers de première instance au niveau du district, les grands districts auraient encore vu leurs tâches augmenter, contrairement aux petits districts, qui auraient proportionnellement hérité de moins de causes civiles portant sur une valeur litigieuse élevée. Le critère de proximité et la volonté d'assurer un certain équilibre entre le haut et le bas du canton ont malgré tout été pris en compte : ce sont deux tribunaux régionaux, l'un pour les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz, l'autre pour les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers dont on propose la création (art. 9 et 10 du projet).

Le projet prévoit également la disparition du tribunal matrimonial et du tribunal de Prud'hommes<sup>4</sup>. En revanche, la conciliation portant sur des litiges en matière de droit du travail sera de la compétence d'une autorité composée d'un représentant des employeurs et d'un représentant des employés (art. 14 al. 2 du projet).

#### B. Le préalable obligatoire de conciliation

Selon l'article 194 P-CPC, la procédure au fond est précédée d'une tentative de conciliation devant une autorité de conciliation, sauf les exceptions énoncées à l'article 195 P-CPC<sup>5</sup>. Le préalable de conciliation est impératif. Il

doit intervenir devant le juge dans une procédure spécifique, ou devant une autorité créée à cet effet. Si elle doit être indépendante, cette autorité n'a pas à être judiciaire d'après le Message<sup>6</sup>. Le critère est discutable. Il s'explique par la volonté du Conseil fédéral de ne pas imposer de modifications des structures connues de certains cantons en matière de bail et de loi sur l'égalité, que la doctrine considère comme des juridictions « quasi-judiciaires »<sup>7</sup>. A Neuchâtel, un préalable obligatoire de conciliation n'est connu que devant les autorités régionales de conciliation en matière de bail. Celles-ci sont judiciaires. De manière logique et cohérente, le projet de nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise prévoit la création de chambres de conciliation judiciaires rattachées aux deux tribunaux régionaux. Comme c'est le cas en matière de bail, on peut espérer qu'une telle autorité déchargera sensiblement les tribunaux de première instance. C'est là l'un des défis de la nouvelle réglementation. Elle suppose que des moyens suffisants soient accordés à cette structure. Sinon, et comme le canton l'a déjà vécu il y a un siècle avec ses juges de paix, les causes seront citées toutes les cinq minutes et le préalable de conciliation ne deviendra qu'une simple formalité.

<sup>4</sup> Pour la justification de cette suppression, voir le rapport du Conseil d'Etat, 34.

<sup>5</sup> En particulier en matière de procédure de divorce (art. 195 lit. c). Ce point est encore discuté aux Chambres.

<sup>6</sup> FF 2006 6936.

<sup>7</sup> BSK-Weber, 4<sup>ème</sup> édition, n° 5 ad art. 274a CO ; ZK-Higi, 4<sup>ème</sup> édition, n°27 ad art. 274a CO.

### C. L'appel généralisé

Alors que la procédure civile neuchâteloise ne connaît l'appel que contre les jugements finals (ou susceptibles de l'être) en matière matrimoniale (art. 398 ss CPCN), le projet de Code de procédure civile suisse prévoit un appel contre toutes les décisions de première instance en matière contentieuse ou gracieuse, sauf exceptions (art. 304 al. 1 C-CPC).

L'exigence d'une double instance cantonale est d'ores et déjà inscrite dans la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, qui est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007 (art. 75 al. 2 LTF). L'article 130 al. 2 LTF, modifié par la Loi concernant la mise à jour de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 23 juin 2006, prévoit que les cantons édictent d'ici à l'entrée en vigueur d'un Code de procédure civile suisse des dispositions d'exécution relatives à la compétence, à l'organisa-

tion et à la procédure des autorités précédentes en matière civile. Si toutefois un Code de procédure civile suisse n'était pas encore entré en vigueur six ans après celle de la loi sur le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral devrait fixer, après consultation des cantons, le délai dans lequel ceux-ci devront édicter les dispositions d'exécution.

Lorsque la voie de l'appel est ouverte<sup>8</sup>, celui-ci peut être formé pour violation du droit ou constatation inexacte des faits. Alors qu'aujourd'hui le recourant doit démontrer un arbitraire dans la constatation des faits, il pourra se plaindre plus largement de l'appréciation du juge dans le nouveau régime, ce qui entraînera une charge sensiblement plus élevée en deuxième instance. De plus, contrairement à la procédure de cassation, l'appel peut donner lieu à un double échange d'écritures et à des débats (art. 313 P-CPC), le cas échéant à la prise en compte de faits et moyens de preuve nouveaux (art. 314 P-CPC).

A la lecture des statistiques des cantons et pays voisins, on constate que c'est en raison du cumul des deux instances que surgissent des problèmes de surcharge et de durée excessive de la procédure. Ainsi, à Fribourg la plupart des litiges sont jugés dans un délai de six mois à un an au stade de l'appel<sup>9</sup> alors que l'instruction complète du litige a déjà pris environ un à deux ans en première instance<sup>10</sup>. A Genève, il faut compter deux cent soixante jours devant le Tribunal de première instance en procédure ordinaire et cent septante jours devant la Cours de Justice<sup>11</sup>. En France il faut sept ou huit mois en moyenne en première instance devant le Tribunal de grande Instance<sup>12</sup> et un peu plus de quinze mois devant la Cour d'appel. Il conviendra d'y être attentif, puisqu'à

Neuchâtel, les Cours civiles statuent en instance unique dès que la valeur litigieuse dépasse Fr. 20 000.- et qu'il faudra, demain, assurer deux instances d'une durée globale qui ne devrait pas en principe dépasser celle que l'on connaît généralement devant les Cours civiles pour une seule instance (deux ou trois ans en moyenne).

### D. La verbalisation

Le projet de Code de procédure civile suisse prévoit que l'essentiel des dépositions des témoins est consigné au procès-verbal (art. 173 al. 1 P-CPC). Aucune exception n'est prévue pour les procédures conduites en la forme simplifiée. Le système connu actuellement à Neuchâtel en procédure orale et en procédure prud'homale (absence de verbalisation sauf exception) ne pourra ainsi être maintenu.

Une verbalisation devra intervenir, ou, le cas échéant, un enregistrement des débats, solution réservée par l'article 173 al. 2 P-CPC. A moins que l'on opte pour l'enregistrement, la durée des procédures aujourd'hui orales sera sensiblement allongée, d'où une charge importante pour les juges de première instance pour lesquels ce type de contentieux constitue le pain quotidien.

Le système de l'enregistrement aurait comme avantage de constituer un contrôle efficace du compte-rendu des dépositions des témoins, sans alourdir la tâche des juges de première instance. Il n'imposerait une audition des bandes (généralement un simple extrait) par la Cour d'appel que si un moyen spécifique était invoqué par l'appelant. Les cas seront rares probablement, vu le travail que représente pour l'avocat l'écoute de toutes les bandes, dans des affaires à valeur litigieuse limitée.

<sup>8</sup> Ce n'est pas le cas contre les décisions prises en instance cantonale unique (art. 5 à 7 P-CPC) ou par un tribunal arbitral (art. 387 ss P-CPC), et si la valeur litigieuse est inférieure à Fr. 10 000.-. Une décision prise en procédure sommaire n'est pas non plus sujette à appel (art. 305 P-CPC). De même, les ordonnances d'instruction ne sont pas susceptibles d'être attaquées par cette voie (art. 304 al. 1 et 316 lit. b P-CPC). Dans ces cas, c'est le recours limité au droit qui est ouvert (art. 316 ss P-CPC).

<sup>9</sup> Rapport du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg sur l'administration de la justice pour l'année 2005, 8.

<sup>10</sup> Rapport précité, 10.

<sup>11</sup> Selon le rapport très technique et peu accessible établi par la Commission de gestion du pouvoir judiciaire pour l'année 2005, 37-38.

<sup>12</sup> Qui applique une procédure écrite que l'on peut rapprocher de la procédure écrite du droit neuchâtelois.