

Garanti depuis plus d'un siècle lors de violation des droits constitutionnels, l'accès au TF, à Lausanne, se voit remis en cause.



PHOTO KEYSTONE

# DROITS FONDAMENTAUX: ACCÈS AU TF MENACÉ

**La garantie des droits fondamentaux est une des tâches essentielles de notre Tribunal fédéral. Le projet de révision de l'OJF restreint nettement l'accès au TF en cas de violation des droits constitutionnels dans un prononcé civil, ce qui n'est pas acceptable.**

■ François Bohnet, chargé de cours, avocat, Neuchâtel

**D**ans les premières lignes de sa prise de position du 23 février 2001 sur le projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Tribunal fédéral note que le Conseil fédéral insiste à juste titre sur la mission essentielle d'une cour suprême, à savoir garantir l'unité et le

développement du droit ainsi que le respect des droits fondamentaux. Le message est en effet très clair sur ce point: «En sa qualité de cour suprême, le Tribunal fédéral a des tâches particulières à accomplir que n'ont pas les autres tribunaux, ou du moins pas dans la même mesure. Parmi ces tâches, mentionnons la sauvegarde d'une application uniforme du droit, le développement de la jurisprudence et la garantie des droits constitutionnels.»<sup>1</sup>

Or, malgré des pouvoirs exécutif et judiciaire à l'unisson, le projet de loi sur le Tribunal fédéral soumis au législatif n'assure pas le respect des grands principes énoncés. En particulier, la violation d'un droit constitutionnel dans une décision rendue en matière civile ne pourra plus faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral à moins que la valeur litigieuse ne soit d'au moins 40'000 francs ou que la contestation porte sur une question juridique de principe (voir l'art. 70 du projet de loi sur le Tribunal fédéral), notion fort vague dont nous examinerons la portée plus loin.

Alors que l'article 191 de la Constitution introduit par l'arrêté sur la réforme de la justice garantit d'une manière générale l'accès au Tribunal fédéral, le projet soumis aux

Chambres le restreint et, comble de l'ironie, dans le seul domaine pour lequel la Constitution de 1874 garantissait un recours au Tribunal fédéral: la violation des droits constitutionnels<sup>2</sup>.

### Atteinte à la protection juridique des citoyens

Certes, le nouvel article 191 de la Constitution prévoit des exceptions au principe qu'il pose. Ainsi, son alinéa 2 indique que la loi peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations qui ne portent pas sur une question juridique de principe. Le législateur aura toutefois bien du mal à expliquer au constituant qu'en ayant accepté l'arrêté constitutionnel sur la réforme de la justice au printemps 2000, arrêté censé assurer l'accès au Tribunal fédéral et améliorer, d'une manière générale, la protection juridique des citoyens<sup>3</sup>, il l'a en fait autorisé à restreindre cet accès dans le seul domaine pour lequel il était jusqu'alors fermement garanti. Le recours de droit public, qui concrétise l'art. 113 al. 1 ch. 3 de la Constitution de 1874, constitue assurément l'un des piliers de notre

Etat de droit. Il permet aux particuliers de se plaindre de la violation d'un droit constitutionnel, quelle que soit la valeur litigieuse. Un tel critère de restriction s'accorde mal, en effet, avec le caractère fondamental des droits constitutionnels; leur valeur qualitative ne souffre pas qu'on leur attribue une dimension quantitative.

Le droit à un tribunal indépendant et impartial, le droit d'être entendu, le droit à l'assistance judiciaire ou encore l'interdiction du formalisme excessif, pour ne citer que ces quatre exemples, doivent être garantis indépendamment de l'enjeu économique ou de la nature de la contestation. Ce principe n'est pas respecté dans le projet soumis aux Chambres.

De plus, non seulement une restriction est introduite, mais encore elle l'est dans une mesure différente suivant le domaine dans lequel la décision contestée est rendue. Ainsi, une violation du droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure administrative peut être déférée au Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public sans égard à la valeur litigieuse (voir l'art. 79 du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral, a contrario); alors qu'elle ne pourra l'être, dans une procédure civile, que si la valeur litigieuse est d'au moins 40'000 francs (voir l'art. 70 du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral)!

### Recours civils: le poids de la valeur litigieuse

Prenons l'exemple d'un particulier qui se plaint d'une décision administrative lui refusant l'obtention rétroactive d'un permis de construire pour un cabanon déjà installé dans son jardin, décision rendue sans que l'autorité lui ait accordé le droit de consulter le dossier: l'accès au Tribunal fédéral est garanti. En revanche, le même particulier qui se voit condamné par jugement civil de

baïsser la hauteur de son cabanon suite à une demande en cessation de trouble introduite par son voisin ne peut, à moins que la valeur litigieuse ne soit d'au moins 40'000 francs, se plaindre devant le Tribunal fédéral du fait que le juge cantonal lui aurait refusé l'accès au dossier. De même, dans l'hypothèse où notre particulier serait indigent, il pourrait se plaindre jusqu'au Tribunal fédéral du refus injustifié de lui accorder l'assistance judiciaire dans le premier cas, alors que dans le second la valeur litigieuse devrait à nouveau être d'au moins 40'000 francs, si l'on admet qu'il s'agit là d'une décision prise en application de normes de droit public dans une matière connexe au droit civil<sup>4</sup>.

### Une méthode trompeuse et préjudiciable

La distinction ne peut se justifier, sous peine de dénaturer la notion de droit fondamental. Dans l'exemple donné, la violation du droit d'être entendu ou du droit à l'assistance judiciaire doit pouvoir être invoquée, en dernier recours, devant le Tribunal fédéral. Espérons dès lors que la distinction soit involontaire et ne constitue qu'une conséquence malheureuse – mais réparable! – du recours dit «unifié»<sup>5</sup>. En prévoyant en effet que chaque décision doit pouvoir faire l'objet, quel que soit le grief invoqué, d'une seule et même voie de recours au Tribunal fédéral, le projet ne délimite plus les conditions de recevabilité selon le grief invoqué, mais en fonction du domaine dans lequel la décision attaquée a été rendue, méthode dont les conséquences sont fâcheuses si aucun aménagement ne vient la tempérer. Elle est de plus trompeuse en l'occurrence, puisque, habitué au système actuel, le public pense que le projet de révision vise avant tout à augmenter la valeur litigieuse en matière civile de 8000 francs à 40'000 francs. Or le recours

en matière civile ne remplace pas uniquement le recours en réforme, ouvert en cas de violation du droit fédéral lorsque la valeur litigieuse est d'au moins 8000 francs (art. 43 ss OJF); il se substitue également, pour les décisions rendues en matière civile, aux recours en nullité et de droit public, ouverts quelle que soit la valeur litigieuse.

Aux termes de l'art. 68 OJF, peuvent faire l'objet d'un recours en nullité les décisions de la dernière juridiction cantonale en cas d'éviction du droit fédéral ou étranger (art. 68 al. 1a à d OJF) ou en cas de violation des règles fédérales de compétence (art. 68 al. 1e OJF). Ainsi, lorsque le recours en réforme n'est pas ouvert, par exemple parce que la valeur litigieuse minimale de 8000 francs n'est pas atteinte, la violation d'une disposition de la LFors peut être invoquée dans un recours en nullité. La violation des droits constitutionnels des citoyens doit faire l'objet d'un recours de droit public (voir art. 43 al. 1 et 84 al. 1a OJF). En matière civile, on pense avant tout aux art. 9, 29 et 30 Cst. féd. (application arbitraire du droit fédéral, garanties générales de procédure et garanties de procédure judiciaire).

### Une transition abrupte de zéro à 40'000 francs

C'est donc bien un passage de zéro à 40'000 francs qui est proposé en cas de violation d'un droit constitutionnel. L'argument selon lequel le passage à 40'000 francs vise à tenir compte de l'évolution du coût de la vie tombe à faux dans le domaine des droits fondamentaux. S'il est en effet exact que les 8000 francs de 1959 représentent aujourd'hui 31'000 francs, zéro franc ne vaut pas grand-chose de plus aujourd'hui qu'à l'époque!

Il convient de plus de relever que selon l'article 47 du projet, la valeur litigieuse est déterminée, en cas de



PHOTO KEYSTONE

recours contre une décision finale, par la différence entre les conclusions restées litigieuses devant l'autorité précédente et le dispositif de la décision attaquée; alors que, selon le droit en vigueur, la valeur litigieuse est déterminée d'après les conclusions des parties au regard des droits contestés devant la dernière instance cantonale (art. 46 OJF), ce qui limite encore les possibilités de recours. Si, par exemple, un plaideur demande en instance cantonale de recours 10'000 francs supplémentaires par rapport à la décision de première instance, le recours en réforme est rece-

vable même si l'autorité cantonale de recours a admis son recours à concurrence de 4'000 francs. Dans le système proposé, si le recourant réclame 45'000 francs supplémentaires en dernière instance cantonale et obtient 6000 francs, le recours en matière civile n'est pas ouvert, à moins qu'il ne soit recevable sans égard à la valeur litigieuse.

### La question juridique de principe

Il est probable qu'aux critiques émises ci-dessus l'on objectera la ré-

Violation d'un même droit constitutionnel: deux poids, deux mesures, suivant la procédure.

### Bundesgericht: Zugang gefährdet

Die laufende Revision des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) verschlechtert die Position der Bürgerinnen und Bürger massiv: So können Grundrechtsverletzungen nicht mehr vor Bundesgericht gerügt werden, wenn sie im Bereich des Zivilrechts geschehen, und der Streitwert unter 40'000 Franken liegt.

Diese stossende Tatsache kann auch durch die Generalklausel nicht behoben werden, wonach das Bundesgericht auf juristische Fragen von grundsätzlicher Bedeutung immer eintreten kann.

serve de la question juridique de principe; on soutiendra qu'en cas de violation d'un droit constitutionnel, l'accès au Tribunal fédéral sera toujours garanti, la contestation soulevant une question juridique de principe. L'argument est battu en brèche par le fait que de telles violations ne soulèvent généralement pas de questions juridiques de principe, d'autant moins lorsque la violation est patente, puisque les principes sont alors tout à fait clairs...<sup>6</sup>

Certes, le Conseil fédéral indique dans son message que la notion de question juridique de principe est une notion indéterminée qu'il appartiendra à la jurisprudence de concrétiser. On imagine mal toutefois le Tribunal fédéral définir largement cette notion, puisqu'il tient à restreindre l'accès à sa juridiction. Il y a tout lieu de penser, comme l'indique le Conseil fédéral<sup>7</sup>, que le Tribunal fédéral admettra qu'une contestation soulève une question juridique de principe si une question juridique n'a pas encore été tranchée, ou lorsqu'une question juridique déjà tranchée mérite d'être réexaminée parce que divers arguments font douter du bien-fondé de la jurisprudence antérieure, que l'autorité se soit prononcée dans le sens de la jurisprudence fédérale ou dans un autre sens. Le Tribunal fédéral aura évidemment une totale liberté pour déterminer quels arguments (nouveaux?) justifieront le réexamen de sa jurisprudence. En bref, la notion de question juridique de principe est totalement malléable.

Selon l'article 102 du projet, il reviendra à deux juges de décider si le cas présente une question juridique de principe (procédure simplifiée). On ne peut que le déplorer: «Les décisions d'un tribunal suprême qui statue à deux juges sont, dans la perspective d'un Etat constitutionnel, douteuses.»<sup>8</sup>

Une fois passé ce filtre, la cour devra statuer à cinq juges<sup>9</sup>. Pratique-

ment donc, le projet reprend la réglementation prévue à l'article 15 OJF qui prévoit que les cours siègent entre autres à cinq juges lorsque la cause soulève une «question de principe»<sup>10</sup>. Les sections siégeant généralement à trois, il est d'autant plus probable, vu la charge supplémentaire qu'implique l'examen d'une contestation soulevant une question juridique de principe, que celle-ci soit définie d'une manière restrictive. Dans son rapport final de juin 1997, la commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale indiquait d'ailleurs que le recours à la notion de question juridique de principe offrait, avec d'autres critères, un potentiel important de décharge pour le tribunal, en permettant un filtrage considérable<sup>11</sup>.

En bref, la possibilité de recourir au Tribunal fédéral, sans égard à la valeur litigieuse, lorsque la contestation soulève une question juridique de principe, ne permet en aucun cas de rétablir une protection suffisante des droits constitutionnels des citoyens en matière civile.

## Conclusions

Le Tribunal fédéral doit garantir le respect des droits fondamentaux. Dans un Etat fédéral, l'accès à un tribunal suprême est d'une importance primordiale<sup>12</sup>. Le constituant ne s'y est pas trompé et garantit, depuis plus d'un siècle, l'accès au Tribunal fédéral en cas de violation des droits constitutionnels. Le projet de loi sur le Tribunal fédéral remet en cause un des fondements de notre Etat de droit. Souhaitons que nos parlementaires ne suivent pas cette voie et amendent l'article 70 al. 2 du projet en y ajoutant quelques mots:

«Même lorsque la valeur litigieuse minimale n'est pas atteinte, le recours est recevable:

a. s'il est formé pour violation d'un droit constitutionnel.»

<sup>1</sup> Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001, p. 4025, N° 2.2.

<sup>2</sup> Voir le message concernant l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice, FF 1997 I 511, et les références en note 47.

<sup>3</sup> Voir le message concernant l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice, N° 231.4, intitulé «Amélioration de la protection juridique».

<sup>4</sup> Voir l'art. 68 al. 2 du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral, qui dresse une liste exemplative. Le message ne dit rien sur l'assistance judiciaire.

<sup>5</sup> Sur cette notion, voir le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001, p. 4032, N° 2.3.1.

<sup>6</sup> Spühler/Reetz, La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du point de vue de l'avocat, Revue de l'avocat 5/2001, p. 10, relèvent que la notion de «question juridique de principe» n'inclut de loin pas toutes les violations constitutionnelles.

<sup>7</sup> Voir le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, p. 4108.

<sup>8</sup> Spühler/Reetz, La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du point de vue de l'avocat, Revue de l'avocat 5/2001, p. 9.

<sup>9</sup> Voir l'art. 18 al. 2 du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral. Sont exceptés les recours contre les décisions des autorités cantonales de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite.

<sup>10</sup> Cette notion équivaut à celle de question juridique de principe, voir Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. 1, Berne 1990, N° 4 ad art. 15.

<sup>11</sup> Rapport final, N° 5.3.3.1., p. 33.

<sup>12</sup> Voir Andreas Auer, Une procédure d'admission devant le juge constitutionnel fédéral?, RSJ 1986, pp. 105 ss, 107.