

SCHWEIZERISCHER MIETERVERBAND
ASSOCIATION SUISSE DES LOCATAIRES
ASSOCIAZIONE SVIZZERA INQUILINI

Stampfenbachstrasse 104, 8035 Zürich, Tel. 01/362 62 44

Palézieux, le 3 juillet 1989

REFERENDUM CONTRE LA LOI D'ORGANISATION JUDICIAIRE

Les Chambres fédérales viennent de modifier la loi d'organisation judiciaire (LOJ). Elle définit la procédure de recours au Tribunal fédéral. Selon le nouveau texte, les recours à notre plus haute juridiction seront rendus beaucoup plus difficiles. Seules les causes dont la «valeur litigieuse» (montant en jeu) ascendera à au moins fr. 30'000.- pourront faire l'objet d'un recours ordinaire (recours en réforme) au Tribunal fédéral. Les autres causes ne pourront lui être soumises que dans le cadre d'un recours extraordinaire (recours de droit public) pour lequel il est instauré une «procédure d'examen préalable» (seuls les recours «choisis» par les juges seront examinés) !

Cette réforme est très préjudiciable aux locataires. Les conflits locatifs n'atteignent en règle générale pas une valeur litigieuse de fr. 30'000.-. La plupart des victoires de principe que nous avons obtenues au Tribunal fédéral l'ont été dans des causes qui n'auraient pas pu lui être soumises si le nouveau droit avait été en vigueur. Les locataires ont d'autant plus besoin du Tribunal fédéral que le droit du bail va changer et qu'il y aura lieu de fixer un certain nombre de principes par voie de jurisprudence.

Pour cette raison, l'Association Suisse des Locataires soutient le référendum lancé contre la LOJ par les Juristes Démocrates de Suisse.

Les portes de la justice ne doivent pas être fermées aux locataires.

Philippe Biéler, secrétaire romand
de l'Association Suisse des Locataires

N.B. Calcul de la valeur litigieuse:

- Pour une hausse de loyer, on multiplie l'augmentation annuelle par 20.
- Pour une prolongation de bail, on prend en considération le loyer pour la période de prolongation (d'après la demande) qui reste à courir au moment de l'introduction de la cause devant le TF.
- Pour les autres causes, on prend en considération le montant encore litigieux au moment de l'introduction de la cause devant le TF.

Mitglieder/membres/membri:

Schweizerischer Mieterverband/Deutschschweiz, Stampfenbachstrasse 104, 8035 Zürich, Tel. 01/362 62 44
Association suisse des locataires/fédération romande, case postale 36, 1607 Palézieux, tel. 021/907 94 94
Associazione svizzera inquilini/federazione ticinese, casella postale, 6500 Bellinzona, tel. 092/26 15 92

Argumentaire FRC sur le référendum contre la révision partielle de la loi fédérale d'organisation judiciaire

A. GENERALITES

- Il s'agit d'une révision partielle (la révision globale n'étant pas encore programmée) de la loi fédérale d'organisation judiciaire de 1943 qui n'a subi jusqu'à maintenant que peu de modifications.
- Cette révision tend à résoudre le problème lancinant de la surcharge du Tribunal fédéral (TF). Entre 1969 et 1983, le volume des affaires a plus que doublé. La qualité et la rapidité du travail en souffrent.

B. MESURES PROPOSEES

Un certain nombre de mesures, pour la plupart justifiées et dont beaucoup touchent à l'organisation interne sur le plan civil, sont proposées. Deux mesures ont cependant fait l'objet des plus vives critiques et c'est la seconde de ces mesures qui justifie notre soutien au référendum. Il s'agit des mesures suivantes:

1. La procédure d'admission

Elle consiste en un examen préalable. Il s'agit d'une procédure qui n'existe pas dans le droit actuel, à savoir une section de 3 juges a la possibilité de ne pas entrer en matière sur un recours faute d'importance de la cause, surtout pour le recours de droit public, c'est-à-dire dans des litiges opposant l'administration au citoyen, plutôt que les privés entre eux (litiges civils).

On reproche à cette mesure de limiter les droits des citoyens. Elle touche peu les consommateurs car il s'agit de droit administratif.

2. L'augmentation des valeurs litigieuses

L'accès au TF est rendu encore plus difficile que maintenant car on fait passer la valeur litigieuse permettant de soumettre une affaire au TF de fr.8'000.- - (comme jusqu'à présent) à fr.30'000.--.

a) *Arguments de principe*

La FRC (ainsi que les autres organisations de consommateurs) estime que l'élévation de ce seuil est très défavorable pour les consommateurs. C'est à cause de cette élévation de la barre d'accès au TF que la FRC a décidé de soutenir le référendum lancé par les Juristes démocrates de Suisse. Le référendum est soutenu par d'autres organisations, par ex. les locataires, les syndicats, la FOBB.

La barrière des fr.30'000.-- va exclure pratiquement toute jurisprudence fédérale en matière de contrats conclus avec les consommateurs (les contrats de baux à loyer et les contrats de travail en grande partie également). Il faudra alors s'appuyer exclusivement sur des jurisprudences éventuellement divergentes des 26 cantons. Il serait en outre fastidieux de s'appuyer sur des jurisprudences cantonales dont l'accès n'est pas toujours facile (gros investissement de temps pour les consulter et surtout les comparer). On peut imaginer les casse-tête que cela pourrait présenter et le sentiment d'injustice que le citoyen d'un canton pourrait ressentir à l'égard d'un citoyen d'un canton voisin où un cas semblable aurait été jugé différemment.

Même la nouvelle loi fédérale sur la concurrence déloyale (LCD) ne compense pas cette perte d'accès au TF. Il est vrai que la LCD a amélioré la situation des consommateurs et des organisations de consommateurs. Mais elle n'intervient que s'il y a un comportement qui entrave la situation de concurrence car elle est

destinée à garantir une concurrence loyale. Pour tous les cas ordinaires (que les CI rencontrent très souvent) la LCD n'intervient pas, par ex. en matière d'exécution du contrat, de garantie, de paiement, de demeure, etc. En outre, dans le domaine des conditions générales des contrats, la disposition les concernant a été soumise par le Parlement à des conditions très sévères, à savoir la tromperie.

(cf. annexe : exemples d'arrêts du TF qui n'auraient pas été possibles avec le seuil des fr.30'000.--).

La FRC comprend qu'il faudrait trouver des solutions à la surcharge des juges, mais elle estime qu'il ne se justifie pas de choisir un moyen aussi rigide. Nous avons essayé de proposer un allègement raisonnable lorsque la révision était encore en discussion au Parlement, à savoir la possibilité pour le TF d'entrer exceptionnellement en matière sur des recours concernant des petits litiges lorsque des motifs particuliers le demandent, par ex. lorsque le problème juridique soulevé n'a encore jamais été tranché par le TF ou lorsqu'il faudrait un changement de jurisprudence. Cet allègement n'aurait pas mis en péril les buts de la révision, mais aurait ouvert une porte de secours sans changer le système de la révision.

b. Conséquences au niveau cantonal

Si la révision entre en vigueur, les cantons devront réviser leurs lois de procédure pour s'adapter aux mesures voulues par le Parlement. Ils devront, dans la plupart des cas, faire grimper les seuils permettant d'accéder à l'instance supérieure, par ex. si le juge de paix connaît des litiges jusqu'à fr.4'000.--, il se pourrait bien que cette valeur passe à fr.10'000.--. Cela entraînerait, entre autres problèmes, celui de l'absence d'une véritable procédure de recours.

c. Autres arguments

1. Un des arguments avancés est celui que l'on trouve injuste pour les citoyens que le TF n'ait à trancher que des litiges touchant des personnes aisées. C'est un des arguments qui a été repris par tous les journaux : "justice de riches". Nous ne partageons pas entièrement ce point de vue, même s'il est favorable à notre cause dans les débats en vue de la votation. En effet, si les litiges de consommateurs sont inférieurs à fr. 30'000.-, c'est en raison de leur nature et non pas parce que le consommateur est riche ou pauvre. Il est probablement néanmoins vrai que la plupart de litiges de consommateurs sont de petite valeur et concernent des personnes dont les moyens financiers sont limités.

2. On pourrait en outre se demander si la révision est conforme à l'article constitutionnel sur la protection des consommateurs (art.31 sexies). Cette disposition donne à la Confédération la compétence de prendre des mesures pour protéger les consommateurs. Certes la lettre de la disposition n'oblige pas directement le législateur à prendre des mesures, mais en excluant pratiquement totalement les affaires concernant les consommateurs du contrôle du Tribunal suprême, le législateur agit contrairement à l'esprit de la Constitution.

C. CONCLUSION

Si la révision entrerait en vigueur, l'accès au TF serait définitivement fermé pour la plupart des litiges de consommation et nous ne pourrions plus nous appuyer sur les décisions du TF (dans lequel le citoyen place toujours la plus haute confiance) comme nous le faisons jusqu'à maintenant pour conseiller les consommateurs. Le citoyen est mieux servi si le TF se penche sur des cas importants pas trop nombreux que si notre Haute Cour est noyée dans une montagne de cas

qu'elle n'arrive pas à étudier avec le soin voulu. C'est la raison pour laquelle nous sommes favorables, non pas à une abolition de la limite des fr.30'000.--, mais à un assouplissement permettant au TF de se saisir d'un petit cas, même inférieur à fr.8'000.-- si nécessaire. C'est la raison pour laquelle nous avons soutenu le référendum contre la modification de la loi.

ANNEXE

EXEMPLES D'ARRETS DU TRIBUNAL FEDERAL DONT LA VALEUR
LITIGIEUSE EST INFERIEURE A FR. 30'000.--

ATF 110 II 244 :

Contrat de leasing auto : valeur litigieuse fr.9'000.

Problème de l'indemnité d'usage ou de location alors que le contrat est nul, mais a été exécuté. Le TF a jugé qu'une indemnité était due.

ATF 110 II 141 :

Résiliation d'un contrat de vente de meubles avant l'échéance, clause de dédit : valeur litigieuse fr. 12'200.--.

- Question de la "demeure", à savoir le contrat ne peut être résilié qu'après fixation d'un délai pour s'exécuter.

- Règles d'interprétation des contrats préimprimés (bonne foi, doute interprété contre celui qui les a rédigés, manière dont les parties ont compris et interprété les clauses).

ATF 109 II 116 :

Exécution par une banque de mandats de paiement falsifiés : valeur litigieuse fr.20'600.--

- Validité de la clause d'exclusion de responsabilité dans les conditions générales? Réponse du TF : le traitement plus sévère des clauses d'exonération dans les CGC parce que la banque est une industrie concédée est laissée indécise dans cet arrêt, mais a été

finalemeⁿt tranchée dans un arrêt 112 II 450 où la valeur litigieuse des fr. 30'000.-- était dépassée.

ATF 91 II 344 :

Contrat de vente auto, garantie en raison des défauts, réparation : valeur litigieuse fr. 19'700.--.

- Problème de la validité de l'exécution de la garantie légale au moyen d'une clause peu claire. Le TF a jugé que la clause n'est pas valable.

- Le client peut-il résoudre la vente alors que la garantie légale a été exclue au profit d'une garantie spéciale et que le vendeur ne parvient pas à éliminer le défaut après 4 réparations ? Réponse du TF : oui.

janvier 1990 NoSt.

Une restriction inadmissible de la protection des droits fondamentaux

Selon la procédure dite "d'examen préalable", le Tribunal fédéral peut, par une décision unanime prise par trois juges, décider qu'un recours dans lequel un citoyen se plaint d'une atteinte à sa liberté n'est pas suffisamment important pour être examiné sérieusement. Comme critère de cette importance, la nouvelle loi retient notamment le fait que le recours soulève une question de principe ou s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Si tel n'est pas le cas, le Tribunal peut, après un examen superficiel des arguments invoqués, écarter l'affaire.

Cette procédure est inconstitutionnelle. La Constitution fédérale garantit à celui qui se sent touché dans ses libertés le droit de recourir en dernière instance au Tribunal fédéral. En même temps, elle charge ce Tribunal d'examiner ces recours avec tous les soins qu'ils méritent. Or, un examen sommaire et superficiel n'est pas un examen digne d'un juge constitutionnel suprême. Celui qui ne jete qu'un regard rapide sur une affaire ne voit que ce qu'il veut bien voir. La Constitution fédérale ne permet pas non plus au législateur d'autoriser le Tribunal fédéral de faire du travail superficiel. Un tel "permis de bâcler" viole le principe de la séparation des pouvoirs.

Cette procédure est contraire à notre conception démocratique de la justice. Chacun sent que lorsqu'il est victime d'une injustice commise par une autorité cantonale, et que le juge cantonal ne lui donne pas satisfaction, il doit pouvoir chercher, et si possible trouver, justice auprès des juges de Lausanne. S'agissant d'une violation des droits constitutionnels des citoyens, ce droit d'accès au juge suprême ne doit dépendre ni de la personne du recourant, ni de la valeur litigieuse, ni de l'importance de la cause. Toute atteinte à un droit constitutionnel est, par définition, "importante".

Cette procédure est anti-fédéraliste. Pour éviter que leurs décisions ne soient cassées, sur recours, par le Tribunal fédéral, les instances cantonales prendront soin de ne pas s'écarte de la jurisprudence de ce dernier, auquel cas un recours éventuel du citoyen débouté risque fort d'être jugé pas "important". L'autonomie cantonale en matière de protection des droits fondamentaux, déjà fort réduite, fondra comme la neige au soleil.

Cette procédure est, surtout, inefficace. L'examen de l'importance de la cause, avec les différents critères qui la définissent, suivi de l'examen superficiel de la violation alléguée, prendront autant de

temps et d'efforts que la procédure actuelle. Le travail des juges fédéraux se complique, sans que leur surcharge diminue.

Cette procédure est enfin inutile. La surcharge du Tribunal fédéral, qu'elle est censée réduire, appartient au passé. Le nombre des affaires nouvellement introduites est en régression depuis 1985 déjà, tandis que le nombre des affaires liquidées ne cesse d'augmenter. Par conséquent, depuis cinq ans, les retards diminuent et la durée moyenne de la procédure, qui actuellement est d'environ trois mois, se réduit.

VOTATIONS DU 1ER AVRIL 1990

Quelques raisons au "non" des locataires, des travailleurs, des consommateurs.

On sait que la nouvelle loi augmente la valeur litigieuse nécessaire pour un recours au TF de fr. 8'000,- à fr. 30'000,-. Aucune exception n'est faite en faveur des locataires, des travailleurs et des consommateurs, ce qui représente tout de même pas mal de monde ! Mais la droite du Parlement est restée inflexible : fr. 30'000,- et pas un sou de moins !

Les locataires (comme les travailleurs et les consommateurs) ont plusieurs bonnes raisons de refuser la loi.

1.

Il n'est pas vrai que le TF soit surchargé de ces "petites affaires" civiles. La surcharge provient surtout du droit public. Donc, l'augmentation de la valeur litigieuse au civil ne déchargera pas sensiblement notre Cour suprême.

Quant à croire que la "procédure d'admission" instaurée pour le recours de droit public soulagera le TF, c'est une pure utopie : il faudra des années avant que des principes clairs soient dégagés quant à cette procédure, ce qui nécessitera un travail considérable des juges, qui précisément chargera le TF plutôt que de le soulager.

2.

Le logement n'est pas un bien comme un autre. C'est une nécessité vitale, comme la liberté, la santé, l'honneur (pour ces trois domaines, il n'y a

d'ailleurs pas de "petites affaires" devant le TF). On vit actuellement une crise aiguë, structurelle, du logement, encore aggravée par les récentes hausses hypothécaires. La protection des locataires contre les résiliations, contre les hausses de loyer, contre les demandes abusives des bailleurs etc. est primordiale. Comment peut-on vouloir réduire les compétences du TF précisément dans ce domaine sensible entre tous ?

3.

La complexité des problèmes juridiques ne dépend en rien de la valeur litigieuse. Il arrive souvent au TF de toucher des questions très importantes alors même que le différend porte sur de faibles valeurs. Deux exemples : l'arrêt bâlois sur le nettoyage des appartements au départ du locataire; ou encore un récent arrêt du 9 mai 1989 : le locataire dont le bail est résilié parce que l'immeuble est vendu peut réclamer à son propriétaire le supplément de loyer qu'il devra acquitter ailleurs, de même que ses frais de déménagement (dans cette affaire, le TF a corrigé l'arrêt cantonal pour fr. 940,45¹).

4.

Ce n'est pas au moment où arrive un nouveau droit fédéral dans ces trois domaines "chauds" qu'il faut se priver d'une jurisprudence valable dans toute la Suisse :

- Le droit du bail vient d'être révisé de fond en comble et il entrera en vigueur vraisemblablement durant l'été 1990.
- Le droit du travail comporte plusieurs nouveautés sur la protection contre les licenciements, en vigueur depuis le 1er janvier 1989.
- Enfin, la protection des consommateurs est en pleine évolution, notamment quant à la responsabilité pour les produits défectueux et quant aux conditions générales imprimées (article 8 de la loi sur la

concurrence déloyale en vigueur depuis le 1er mars 1988).

Les tribunaux des cantons font beaucoup moins jurisprudence que le TF. Leurs arrêts ont moins de poids et sont moins connus. Or, il y a un intérêt évident, pour la sécurité du droit et l'égalité entre les citoyens de toute la Suisse à une certaine uniformité des solutions juridiques, que seul le TF peut apporter.

5.

Enfin il y a là une question de principe : le droit de chacun est surtout du "petit", du "pauvre" à accéder à la justice. La valeur litigieuse ne saurait être considérée comme un critère valable dans l'absolu. Il faut relativiser : un million de francs peut être insignifiant pour telle multinationale alors qu'une hausse de loyer de fr. 100,- par mois peut se révéler fatale pour tel petit locataire qui ne vit que de son AVS. Signalons d'ailleurs qu'une valeur litigieuse de fr. 30'000,- correspond à une hausse litigieuse de fr. 125,- par mois : cela signifie pratiquement que seules les hausses d'au moins fr. 125,- par mois pourront être contestées devant le TF. Pour un travailleur qui conteste les justes motifs de licenciement et réclame, par exemple, deux mois de salaire, il ne pourra aller au Tribunal fédéral que s'il gagne au moins fr. 15,000,- par mois !

Non, décidément non, ce n'est vraiment pas le moment de démonter le peu de protection qui existe en faveur des locataires, des travailleurs et des consommateurs.

Philippe Nordmann, avocat
(à Lausanne)