

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 118-2015

Type d'intervention: Motion

Motion ayant valeur de directive: ☐

N° d'affaire: 2015.RRGR.348

Déposée le: 19.03.2015

Motion de groupe: Non

Motion de commission: Non

Déposée par: Guggisberg (Kirchlindach, UDC) (porte-parole)
Freudiger (Langenthal, UDC)

Cosignataires: 19

Urgence demandée: Non

Urgence accordée:

N° d'ACE: 1059/2015 du 2 septembre 2015

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Classification: –

Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption**

Initiative cantonale pour le développement du modèle des audiences de conciliation

En vertu de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Berne soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante :

Le Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272) est modifié comme suit :

1. Art. 212, al. 1 : L'autorité de conciliation peut, sur requête du demandeur, statuer au fond dans les litiges patrimoniaux dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 2000 francs. Les cantons peuvent porter cette valeur à 4 000 francs au maximum.
2. Art. 210, al. 1, lit. c : dans les autres litiges patrimoniaux dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 5000 francs. Les cantons peuvent porter cette valeur à 8 000 francs au maximum.
3. Art. 198, lit. f : La procédure de conciliation n'a pas lieu [...] dans les litiges qui sont de la compétence d'une instance cantonale unique en vertu des art. 5 et 6. Les cantons qui ont institué un tribunal de commerce au sens de l'art. 6 CPC peuvent prévoir qu'une procédure de conciliation est menée également dans ce cas.

Développement

Pour les litiges de droit civil, le nouveau Code de procédure civile prévoit de manière générale une tentative de conciliation préalable et obligatoire. Dans certains cas, l'autorité de conciliation peut même soumettre aux parties une proposition de jugement (art. 210 CPC) ou statuer au fond sur requête du demandeur (art. 212 CPC).

Il faut saluer cette philosophie selon laquelle il vaut mieux « concilier avant de juger », car elle contribue à décharger les cours civiles. Pour le canton de Berne, l'autorité de conciliation est un modèle gagnant. Cela ressort notamment de la part élevée d'affaires réglées, 85 pour cent. L'extension de la possibilité des autorités de conciliation de régler les litiges par jugement permettrait d'alléger encore la charge de travail des cours civiles et d'éviter les procédures longues et compliquées. Cela contribuerait à renforcer la paix juridique. Concrètement, les compétences des autorités de conciliation pourraient être élargies comme suit :

S'agissant de litiges patrimoniaux au sens de l'article 212, alinéa 1 CPC, l'autorité de conciliation devrait pouvoir statuer au fond à la demande du demandeur quand la valeur litigieuse ne dépasse pas 4 000 francs. Aujourd'hui c'est le cas jusqu'à 2 000 francs.

Pour les autres litiges patrimoniaux, au sens de l'article 210, alinéa 1, lettre c CPC, l'autorité de conciliation doit pouvoir faire aux parties une proposition de jugement dans les litiges dont la valeur ne dépasse pas 8 000 francs. Aujourd'hui, c'est le cas jusqu'à 5 000 francs.

Et enfin, les cantons qui comme le canton de Berne ont institué un tribunal de commerce doivent pouvoir prévoir une audience de conciliation même pour les litiges cités à l'article 6 CPC (dans les cantons qui n'ont pas de tribunal de commerce, il est prévu que quand il s'agit de litiges commerciaux, une procédure de conciliation est menée en tout état de cause).

Comme l'autorité de conciliation travaille selon un modèle qui varie d'un canton à l'autre (selon le modèle bernois, celui du juge de paix ou celui d'une conciliation interne au tribunal) et que les taux de liquidation des litiges varient aussi, le choix d'une même option pour toute la Suisse ne serait pas favorable. Il faut plutôt que les cantons aient la possibilité d'exercer leur compétence normative en choisissant le modèle qui leur convient, surtout qu'ils n'ont pas l'obligation d'instituer un tribunal de commerce. Il n'y a aucune raison de craindre la dislocation du droit de procédure civile par ce moyen.

Dans le canton de Berne, les autorités de conciliation sont particulièrement efficaces, et le canton a un intérêt à la modification du Code de procédure civile. Le moyen de l'initiative cantonale s'impose donc.

Réponse du Conseil-exécutif

Le code de procédure civile suisse, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, a remplacé les 26 réglementations cantonales, ce qui a permis d'unifier la procédure civile dans toute la Suisse. L'accès simplifié à la justice facilite ainsi la réalisation du droit au quotidien, tant pour les justiciables que pour les avocats. Lors de l'élaboration du code de procédure civile suisse, une place importante a été réservée au règlement préalable ou extrajudiciaire des litiges. Avant l'unification au niveau fédéral déjà, la plupart des codes de procédure cantonaux suivaient le principe «concilier d'abord, juger ensuite» malgré d'importantes différences d'organisation et de terminologie au

niveau cantonal. Le code de procédure civile suisse garantit aujourd'hui un système unifié pour les procédures non seulement en rendant de manière générale obligatoire la tentative de conciliation mais aussi en exigeant une certaine qualité. Les autorités de conciliation se voient en outre attribuer, dans une mesure limitée, des compétences juridictionnelles. Les modalités d'organisation propres aux autorités de conciliation de chaque canton ont pu subsister après l'entrée en vigueur du code de procédure civile suisse car, en vertu de la disposition générale de l'article 3 CPC, l'organisation des tribunaux et des autorités de conciliation relève en principe des cantons (cf. message du Conseil fédéral relatif au code de procédure civile suisse, FF 2006, pp. 6843 et 6936).

Dans sa prise de position adressée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, la Direction de la magistrature salue, de manière générale, les modifications du code de procédure civile suisse proposées par l'auteur de la motion. Elle se déclare ainsi favorable à l'augmentation de la limite de la valeur litigieuse à l'article 210 CPC (proposition de jugement) et à l'article 212 CPC (décision). Elle se dit également favorable à l'introduction, sous certaines conditions, de la procédure de conciliation pour le règlement des litiges commerciaux. Toutefois, la Direction de la magistrature exprime son désaccord avec la proposition de la motion selon laquelle il faudrait laisser aux cantons la compétence d'appliquer les modifications demandées.

Le Conseil-exécutif sait que, dans le canton de Berne, la procédure de conciliation préalable prévue par le code de procédure civile suisse a déjà fait ses preuves. Elle contribue non seulement à décharger les juridictions civiles, mais également à faciliter l'accès des justiciables au tribunal. Par conséquent, le Conseil-exécutif est en principe favorable aux mesures visant à renforcer ou étendre la procédure de conciliation.

Le Conseil-exécutif estime que la limite de la valeur litigieuse des litiges dans lesquels l'autorité de conciliation peut soumettre aux parties une proposition de jugement devrait être portée de 5000 à 8000 francs (art. 210, al. 1, lit. c CPC), tandis que celle des litiges dans lesquels l'autorité de conciliation peut, sur requête du demandeur, statuer au fond devrait être portée de 2000 à 4000 francs (art. 212, al. 1 CPC). Ces mesures pourraient considérablement étendre la possibilité des autorités de conciliation de régler les litiges par voie de décision et ainsi alléger encore la charge de travail des juridictions civiles. Ces changements sont aussi souhaitables pour les justiciables car ils permettront d'éviter de longues procédures judiciaires pour les litiges patrimoniaux de faible montant. Par ailleurs, l'augmentation de la valeur litigieuse à l'article 210, alinéa 1, lettre c CPC, et à l'article 212, alinéa 1 CPC ne devrait pas poser de problème car les autorités de conciliation ont seulement le droit et non l'obligation de soumettre une proposition de jugement ou de statuer au fond. En outre, la proposition de jugement prévue à l'article 210, alinéa 1, lettre c CPC peut être refusée par les parties, tandis que la décision prévue à l'article 212, alinéa 1 CPC ne peut être rendue que sur requête du demandeur. Enfin, cette extension des compétences ne concerne que les litiges patrimoniaux de faible valeur et l'activité principale de l'autorité de conciliation reste celle de la conciliation classique.

Le Conseil-exécutif est en principe aussi favorable à la requête des auteurs de la motion selon laquelle on devrait pouvoir prévoir une procédure de conciliation pour les litiges commerciaux même lorsqu'un tribunal de commerce est compétent pour statuer en vertu de l'article 6 CPC. D'ailleurs, des clauses de médiation sont de plus en plus souvent insérées dans les contrats commerciaux, signe que les litiges commerciaux se prêtent parfaitement à la conciliation ou à la médiation. En outre, dans les cantons qui n'ont pas de tribunal de commerce au sens de l'article 6 CPC, il est prévu qu'une procédure de conciliation soit menée aussi pour les litiges commerciaux. Par conséquent, il est difficile de justifier de manière objective l'exclusion de la procédure

de conciliation prévue à l'article 198, lettre *f* CPC, qui privent les justiciables de l'avantage que représente une procédure préalable de conciliation rapide (voir James T. Peter, *Berner Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung*, art. 198, n. 9 et 10). D'ailleurs, le premier projet de code de procédure civile suisse prévoyait à l'origine une tentative de conciliation pour les litiges commerciaux au sens de l'article 6 CPC devant être tranchés par une juridiction cantonale unique (cf. aussi le message du Conseil fédéral relatif au code de procédure civile suisse, FF 2006, p. 6937). Ce n'est que plus tard, au cours de la procédure législative, que le nombre d'exceptions prévues à l'article 198 a été augmenté et qu'il a été décidé de ne pas appliquer la tentative de conciliation aux litiges commerciaux qui ressortissent à une juridiction cantonale unique. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte du fait que les cantons dans lesquels un tribunal spécialisé connaît en qualité d'instance unique des litiges commerciaux au sens de l'article 6 CPC garantissent une procédure ou un jugement rapides, même sans procédure de conciliation. D'une manière générale, le Conseil-exécutif estime donc qu'il serait pertinent de prévoir une procédure de conciliation pour les litiges commerciaux, tout en laissant la possibilité au demandeur de renoncer à une telle procédure (voir art. 199, al. 2 CPC).

Par contre, le Conseil-exécutif ne peut adhérer à l'idée de laisser aux cantons la compétence d'introduire les changements souhaités. En plus des dispositions du droit fédéral relatives à la tentative de conciliation, les justiciables et les avocats devraient alors toujours tenir compte des dispositions cantonales, susceptibles de varier d'un canton à l'autre. L'unification de la procédure civile dans le domaine central qu'est le règlement extrajudiciaire des litiges, qui n'a été possible que du fait de l'introduction en 2011 du code de procédure civile suisse, serait alors déjà mise à mal. Un tel développement irait à l'encontre de la volonté d'unifier autant que possible le droit procédural au niveau fédéral et doit par conséquent être évité. Le Conseil-exécutif juge à cet égard infondé l'argument avancé par les auteurs de la motion selon lequel une réglementation cantonale s'impose car l'organisation des autorités de conciliation relève aussi des cantons et ces derniers ont choisi de travailler selon des modèles très différents. La disposition générale de l'article 3 CPC prévoit que l'organisation des tribunaux et des autorités de conciliation relève des cantons. Par conséquent, les cantons ne devaient pas instituer de nouveaux tribunaux avec l'introduction du code de procédure civile suisse et les différences d'organisation des autorités de conciliation (autorité de conciliation, juge de paix ou tentative de conciliation devant un juge de première instance) pouvaient subsister. Cela était motivé en premier lieu par le fait que la procédure civile unifiée ne devait pas entraîner des dépenses supplémentaires pour les cantons. Par contre, le code de procédure civile suisse régit la procédure devant les tribunaux et les autorités de conciliation suisses de manière détaillée et exhaustive. La proposition faite par les auteurs de la motion irait à l'encontre de ce principe. Enfin, il apparaît d'autant moins souhaitable de permettre une réglementation différente selon les cantons pour les litiges prévus à l'article 210, alinéa 1, lettre *c* CPC et à l'article 212, alinéa 1 CPC que ces dispositions se bornent à accorder aux autorités de conciliation le droit de soumettre une proposition de jugement ou de statuer au fond sans leur en imposer l'obligation.

Conclusion: Le Conseil-exécutif salue le contenu des modifications proposées par l'auteur de la motion. Il propose l'adoption de la motion et est disposé à déposer une initiative cantonale conformément à la réponse qu'il a apportée.

Destinataire

- Grand Conseil