

Ville et proximité

sous la direction de
Christophe Mincke
Michel Hubert

Publications
des Facultés universitaires Saint-Louis
Bruxelles



Ville et proximité

Quels sont les contours du concept de proximité ? Comment différentes disciplines le définissent-ils ? En quoi peut-il être un instrument pour la compréhension de phénomènes sociaux tels que la ville ? Est-il pertinent pour analyser un travail d'enquête sur le terrain ? Telles sont quelques-unes des questions abordées dans cet ouvrage.

Au fil des contributions, tant théoriques qu'empiriques ou méthodologiques, se déploient les potentialités d'un concept qui éclaire la complexité urbaine, mais aussi les enjeux et les richesses d'une démarche interdisciplinaire.

Cet ouvrage est le fruit d'un séminaire qui s'est tenu au sein de l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) des Facultés universitaires Saint-Louis.

Les auteurs

Nicolas BERNARD, juriste et philosophe, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Fabrizio CANTELLI, chargé de recherches FNRS, Université libre de Bruxelles

Thomas DAWANCE, architecte, conseiller au cabinet du secrétaire d'Etat bruxellois au logement

Ludvine DAMAY, docteur en sciences politiques et sociales, chercheur au Centre de recherche en science politique (CRéSPo) des Facultés universitaires Saint-Louis

Luc DE MEYER, professeur d'anthropologie et de communication, Institut des hautes études des communications sociales (IHEOS)

Michel HUBERT, sociologue, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, directeur de l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et de *Brussels Studies*

Laurent LEMAIRE, juriste

Christophe MINCKE, juriste et sociologue, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (IRIB/GES), secrétaire de rédaction de *Brussels Studies*

Olivier PAYE, politologue, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, membre du Centre de recherche en science politique (CRéSPo) des Facultés universitaires Saint-Louis

Christine SCHAUT, sociologue, Facultés universitaires Saint-Louis (IRIB/GES) et Université libre de Bruxelles (Faculté d'architecture La Cambre Horta)

Laurent VAN EYNDE, professeur de philosophie, Facultés universitaires Saint-Louis

Xavier WAUTHY, économiste, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (CEREC)



ISBN: 978-2-8028-0202-0

**La médiation à l'œuvre dans les commissions paritaires
locatives : un irremplaçable outil (avorté) de proximité
entre bailleurs et locataires ?**

par

Nicolas BERNARD

Juriste et philosophe, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Thomas DAWANCE

Architecte, conseiller au cabinet du Secrétaire d'État bruxellois au logement

et

Laurent LEMAIRE

Juriste

**Mise en contexte : le besoin de médiation dans le domaine
du logement**

La sphère du bail et, plus largement, du logement, se caractérise par un manque flagrant de proximité entre parties en présence : bailleurs et preneurs. Les premiers ne communiquent le plus souvent leurs demandes qu'à coups de recommandés, tandis que les seconds tendent à dissimuler leurs difficultés à remplir leurs engagements contractuels. Cette méfiance largement partagée fait que les problèmes sont rarement discutés entre cocontractants, de manière anticipée encore moins, et que les parties ont vite fait dès lors de se retrouver dans un

prétoire. Et pourtant, au moment d'être soumis au juge, les problèmes – laissés en suspens sitôt introduite l'action en justice – ont enflé pour attendre souvent une proportion telle qu'ils en sont devenus inextricables et ne peuvent plus se résoudre par un arrangement entre parties. Le magistrat n'a souvent d'autre choix dès lors que de prononcer la rupture du bail, ce qui constitue un échec pour le preneur (tenu de trouver – dans l'urgence généralement – une solution de relogement qui, logiquement, sera plus onéreuse vu l'évolution à la hausse du marché de l'immobilier) et, à la fois, pour le bailleur (lequel ne redoute rien tant que les frais de remise en état entre deux contrats de bail et, principalement, les arriérés de loyer jamais récupérés, sans compter le vide locatif entre deux preneurs et les tracas afférents à toute mise en location).

Plus fondamentalement, le locataire nourrit une défiance plus que prononcée à l'égard de l'institution judiciaire, qu'il assimile à une véritable machine à broyer. Pour irrationnelle qu'elle soit (souvent ce magistrat de proximité qu'est le juge de paix – compétent en matière de baux – se montre sensible aux difficultés sociales des justiciables), cette attitude peut s'expliquer par certaines mauvaises expériences passées et autres démêlés avec la Justice, expériences vécues ou rapportées. Il n'étonne pas, dans ces conditions, que seuls 20 % des litiges en matière locative soient introduits par le preneur. Et, plus interpellant encore, la moitié des procès en ce domaine se conclut par un défaut du locataire, ce qui lui est hautement préjudiciable, naturellement.

Il serait opportun dès lors, à nos yeux, d'aménager au sein du rapport locatif un lieu formel de *rapprochement* des parties, qui leur permettrait de verbaliser leurs difficultés et, tout simplement, d'en mettre au courant le cocontractant. Portée – et concrétisée – par le secteur associatif notamment¹, cette idée a vite essaimé. Le but ? Que bailleur et preneur, ainsi informés, parviennent à dégager leur propre solution, conjointement. Le tout, en amont (et en dehors) d'une procédure judiciaire qui, souvent, arrive trop tard pour pouvoir véritablement arranger les choses. Une fois le fil de la confiance rompu, il est en effet extrêmement ardu de le réparer; autrement judiciaire dès lors est

d'éviter qu'il ne se brise, en le renforçant au quotidien. Dit autrement, les parties au contrat de bail gagneraient à disposer d'une structure de médiation où elles pourraient, de manière informelle et régulière, évoquer leurs différends aux fins de les tuer dans l'œuf. Précisément, la loi du 21 février 2005 sur la médiation met en place le cadre pour procéder à ce genre de démarche. Les parties sont ainsi autorisées à trouver elles-mêmes une solution à leur litige qui, après homologation par un magistrat (chargé de vérifier notamment que le contenu de l'accord ne méconnaît aucune des règles d'ordre public), vaudra jugement. A Charleroi, les membres de l'Association royale des juges de paix estiment que la médiation pourrait résoudre entre 5 et 10 % des problèmes sans l'intervention de la Justice².

Pour fondatrice que soit cette législation, il semble qu'elle ne soit pas suffisante. C'est que le dispositif nouveau ne s'extrait pas de l'orbite du rapport individuel; il ne remet nullement en cause, malgré la présence (neutre) d'un médiateur, le face-à-face interpersonnel entre bailleur et preneur. On ne sort pas de cette matrice; au contraire, on la renforce. Or, le logement, comme d'autres domaines, est intimement marqué par les rapports de force où, généralement, le bailleur occupe une incontestable position dominante par rapport à son cocontractant. D'une part, en effet, il présente un capital socioculturel statistiquement plus élevé que celui du locataire, peu au fait de ses droits alors que le bailleur maîtrise davantage lois et règlements (ce qui ne signifie pas qu'il les applique toujours). Dans un contexte de rareté et de crise du logement, d'autre part, le candidat locataire se trouve souvent dans un état de besoin tel qu'il est enclin à signer n'importe quel contrat et à accepter n'importe quelle clause, pourvu qu'il trouve, le plus vite possible, un toit au-dessus de sa tête. La faiblesse de sa marge de négociation économique l'interdit de se montrer regardant ni sur le type de bien proposé ni sur le type de bail.

Il est urgent dès lors pour nous d'inscrire le rapport locatif dans une dimension plus collective, où preneurs (et bailleurs) pourraient se

² Cf. Th.DAWANCE, N. BERNARD, L. LEMAIRE, L. GOOSSENS et al., *Recherche sur la mise en place d'expériences pilotes en matière de commissions paritaires locatives dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et de Gand*, étude réalisée pour le compte du Service public de programmation Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, Bruxelles, 2007.

¹ Voy. le projet « Médiation paritaire du logement » porté par Solidarité nouvelles à Charleroi par exemple, ou encore Médiatoit à Namur.

constituer en entités structurées plus à même de défendre les prérogatives de leurs membres. Alors que le monde du travail est, sinon historiquement, depuis plus d'un siècle déjà, labouré par le syndicalisme et profondément marqué par la figure de la concertation et de la convention collective, le domaine du logement repose toujours, lui, sur le socle – apparemment inébranlable – de la relation interindividuelle.

Conscientisées à cet état de fait, les autorités fédérales ont lancé en 2005 une expérience pilote visant à installer des « commissions paritaires locatives » dans trois (grandes) villes du pays. Leur mission : organiser des médiations bailleurs-preneurs, chacune des parties, et le point est capital, étant libre de s'adjoindre le concours d'une association représentative de ses intérêts en vue de « peser » sur la négociation. Le recours à ce service de médiation, par ailleurs, était entièrement gratuit pour les parties (tout comme l'appel fait à des associations), ce qui a contribué à la grande accessibilité du dispositif au sein du milieu défavorisé.

I. Le cadre général des commissions paritaires locatives

Le 1^{er} juillet 2005, le gouvernement fédéral initiait des projets pilotes de commission paritaire locative dans les villes de Bruxelles, Charleroi et Gand. Ces expériences ont été clôturées fin 2007, sans être pérennisées ni, encore moins, étendues. Annoncées comme possibles moteurs d'une politique de régulation du marché locatif, ces commissions expérimentales constituaient pourtant les premiers pas vers une structuration innovante de la concertation sociale dans le segment locatif privé du marché du logement au niveau national. Revenons sur cette tentative de mise en œuvre d'une nouvelle forme de triangulation des relations entre pouvoirs publics, propriétaires et locataires, pour en tirer les enseignements, toujours instructifs aujourd'hui.

Une grande ville par Région avait été retenue pour lancer le projet. Il s'agissait des villes de Bruxelles, Charleroi et Gand qui furent entre

autres choisies pour leur taux important de locataires³. Chaque ville avait reçu un total de 100 000 euros pour assurer le fonctionnement des commissions pour deux années d'expérience. Paritaires, les commissions réunissaient sur base régulière (plus d'une fois par mois) dans chaque ville, des représentants des propriétaires et des locataires, issus des secteurs publics et privés, un représentant de la ville, des cabinets des ministres du logement (régionaux), de la Justice et de la politique des grandes villes, des administrations du SPP-IS⁴ et du cadastre, ainsi qu'un juge de paix, le médiateur désigné et des chercheurs scientifiques⁵.

Les commissions paritaires locatives devaient remplir les trois objectifs suivants :

- mettre en œuvre un service extrajudiciaire de médiation en matière de conflit locatif ;
- déterminer une grille de critères objectifs et subjectifs de référence pour déterminer les tarifs locatifs sur le marché du logement privé ;
- élaborer un projet de bail-type de résidence principale.

Eu égard au thème qui traverse l'ouvrage, le projecteur sera ici braqué sur la première de ces trois missions, mais de la littérature existe en ce qui concerne les autres volets⁶.

Quoi qu'il en soit, les trois villes-pilotes disposaient d'une relative autonomie dans le choix de leur mode d'organisation et dans la nature des résultats qu'elles proposaient. A travers l'expérimentation de for-

³ Taux de locataires sur le marché privé dans les trois villes pilotes : Bruxelles (45,8 %) ; Charleroi (28,2 %) ; Gand (32,3 %). Données de l'enquête socio-économique de l'INS de 2001.

⁴ Service public de Programmation intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale.

⁵ L'équipe de chercheurs chargés du suivi scientifique de l'expérience et à terme de l'élaboration de recommandations quant à la poursuite éventuelle des commissions était une association momentanée entre deux centres de sociologie (le Centre de Recherche urbaine de l'institut de sociologie de l'ULB et l'OASes de l'université d'Anvers) et des juristes membres de l'institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) des Facultés universitaires Saint-Louis.

⁶ Voy. à cet effet Th. DAWANCE, « Les commissions paritaires locatives : rénover les règles de fonctionnement du marché locatif privé du logement en Belgique », *L'année sociale 2006*, p. 121 et s.

mules différentes, l'objectif était de pouvoir valider, au terme de deux ans d'expérience, un modèle de commission qui soit pérennisable et transposable à l'ensemble du pays.

Si l'expérience de Charleroi (« Médiation paritaire du logement »), qui a servi de référence pour initier les expériences pilotes, est rodée depuis plus de quatre années, on peut noter qu'il aura fallu un an environ pour que les commissions paritaires de Gand et de Bruxelles formalisent l'ensemble des éléments définissant le fonctionnement de leur service de médiation.

II. Enseignements généraux

1. Les principaux points communs aux trois expériences pilotes

La plupart des orientations que l'on retrouve à l'identique dans les trois villes sont des principes fondamentaux de la médiation (confidentialité, approche volontaire) et/ou des contraintes inscrites dans la convention de départ (champ d'action limité au territoire communal...).

Ainsi, dans tous les cas, le service de médiation implique que :

- l'adhésion à la démarche de médiation soit libre et volontaire de la part des parties ;
- l'offre de la médiation soit gratuite pour les parties ;
- le litige concerne un logement locatif qui soit la résidence principale du locataire et qui soit situé sur le territoire de la commune pilote ;
- les missions préalables de toutes les associations d'accompagnement des locataires et des propriétaires soient de les écouter et de dégager avec eux leurs demandes, de rassembler les pièces nécessaires à la bonne compréhension du dossier et de les informer de leurs droits et devoirs au regard des situations évoquées ou si nécessaire de les orienter vers des structures susceptibles d'assurer ce suivi ;
- les médiateurs et associations partenaires soient soumis au respect de la confidentialité des données ;
- les accords puissent être homologués devant le juge de paix.

D'autres principes méthodologiques présentent des divergences selon le contexte.

2. La principale divergence, le rôle des associations

La principale divergence dans les orientations prises par les services de médiation des trois villes tient surtout aux rôles distincts que sont amenés à jouer les associations représentatives des locataires ou des propriétaires.

a) *Les conseils en médiation de Bruxelles*

La notion de « conseil en médiation » utilisée à Bruxelles renvoie au rôle continu d'accompagnement que jouent les associations auprès des parties. En effet, elles écoutent, s'informent, préparent les dossiers, et accompagnent les parties devant le médiateur et ce jusqu'au moment de la signature d'un éventuel accord rédigé par le médiateur. Elles sont donc présentes tout au long du processus, mais se cantonnent à un rôle de conseil et d'accompagnement. Cette formule qui mobilise systématiquement médiateur et associations tout au long du processus est sûrement globalement la plus coûteuse en ressources humaines et en temps.

Le petit groupe qui travaille à la médiation a déjà constaté que les membres des associations ont besoin d'une formation complémentaire sur le rôle qu'ils jouent pendant la médiation proprement dite. Ce rôle est fondamentalement différent de celui qu'ils remplissent dans les dossiers portés devant le juge de paix.

b) *La médiation par les associations à Charleroi*

A Charleroi, il n'est pas systématiquement fait recours au médiateur. Celui-ci n'intervient que dans un second temps, si nécessaire. Notons à cet égard, qu'en 2006, le médiateur n'est intervenu que dans une seule médiation. Ainsi, les associations ont comme objectif d'offrir aux parties un cadre paritaire qui soit à lui seul capable de les aider à renouer le dialogue entre elles et les mener à un accord. Si les associations ont un rôle de conseil comme à Bruxelles et partiellement à Gand, elles ne s'en contentent pas, elles sont aussi et d'abord des associations « médiatrices » ayant comme objectif de favoriser la tran-

saction. Cette formule exige que les associations soient capables de passer d'un rôle à un autre (de conseil à « médiateur paritaire » et éventuellement à nouveau à un rôle de conseil en cas d'échec, au moment de l'intervention du médiateur).

Plus qu'à Bruxelles encore, cette formule suppose une réelle volonté et un véritable engagement des associations à définir un cadre paritaire favorable à la médiation. C'est sûrement cette formule qui est la plus exigeante pour les associations et la plus innovante quant à la définition de leur rôle. En effet, c'est elle qui leur impose le plus de rompre avec la logique bien ancrée de défense syndicale et avec une lecture conflictuelle, en termes de rapports de force, entre parties antagonistes. C'est également cette formule qui sollicite le moins les services du médiateur.

c) *Les associations relais de Gand*

A Gand, l'approche est sensiblement différente. Les associations ne sont pas obligatoirement impliquées dans le processus. En effet, la demande d'accéder à la médiation est formulée auprès d'associations-relais qui ne sont pas systématiquement les associations de défense (syndicat des locataires et des propriétaires). Il peut en l'occurrence s'agir du service logement de la ville, du CPAS de Gand, des centres d'action sociale Visserij et Artevelde, ainsi que de la maison de justice de Gand. L'association relais peut suggérer de faire appel à une association syndicale si nécessaire, si le litige touche à des problèmes juridiques complexes par exemple, mais sa mission est bien d'introduire elle-même la demande auprès de la médiation. A son tour, cette dernière propose un rendez-vous à l'autre partie (d'abord par courrier, ensuite par téléphone) et de faire appel à une organisation syndicale si elle le désire. Lors de la séance de médiation, seules les parties se réunissent avec la médiation. Les associations syndicales peuvent servir de conseil préalablement à la médiation, voire entre les différentes séances de médiation, mais elles ne participent pas aux rencontres.

Cette formule a probablement l'avantage d'être la moins coûteuse en temps et en énergie pour les associations relais et les associations syndicales. Elle implique en revanche que la médiation démarche elle-même la deuxième partie. Cette démarche peut poser question dans la mesure où, face à un refus, il lui revient de « convaincre » cette partie de l'opportunité que représente la médiation sans pour autant

faire référence aux éléments spécifiques du dossier. En cas de persistance du refus, elle ne peut que suggérer de s'informer auprès d'une association de défense.

Dans tous les cas, cette formule nous semble, des trois développées, celle qui implique le moins d'investissement des associations représentatives des propriétaires et des locataires dans un travail paritaire. Après tout, elles ne sont pas systématiquement sollicitées et ne le sont que dans une optique « classique » d'information sur les droits et devoirs des locataires/propriétaires. Par ailleurs, les associations relais n'œuvrent pas non plus à la construction d'un dialogue paritaire. Dans ce contexte, le rôle des réunions d'intervention entre médiateur et associations syndicales en devient d'autant plus crucial. En effet, c'est principalement dans ce cadre que peuvent être envisagés des échanges d'expériences et de méthodes. Les associations doivent en tout cas réorienter leur position en faveur du processus de médiation et promouvoir cet outil auprès de leurs membres ou utilisateurs.

Depuis le début, l'asbl Huudersbond Oost-Vlaanderen était opposée au fait que les associations ne puissent pas être présentes lors de la médiation. Le 29 janvier 2006, une lettre fut envoyée à l'échevine en charge (Karin Temmerman) pour lui signaler que le syndicat des locataires local est tout à fait opposé à la solution provisoire proposée par la ville de Gand et approuvée par les autres membres de la commission paritaire, car elle n'offre pas les garanties nécessaires en matière de compétence ni d'indépendance dans le chef du médiateur ou de la médiatrice. Pendant une durée indéterminée, le syndicat des locataires ne fonctionnera donc plus comme association relais et il ne dirigera plus les locataires vers le service communal de médiation.

3. Le financement du service de médiation

La convention prévoyait un paiement de 25 euros par dossier ouvert pour les associations d'accompagnement des propriétaires et des locataires. Le paiement des médiateurs est, quant à lui, assuré selon des modalités distinctes dans les trois villes pilotes. Gand emploie sa médiatrice sous le statut ACS, Bruxelles par un contrat classique à durée déterminée et Charleroi paie le médiateur, indépendant, par heure de prestation et assure son défraiement.

Il est important de déterminer quels sont les coûts réels engendrés par la médiation, tant pour les associations que pour les médiateurs. A Gand, comme les associations ne font pas partie de la médiation proprement dite, leurs frais réels sont moins élevés et les activités qu'ils mènent pour la médiation semblent cadrer dans les tâches consultatives normales qu'ils assument en tant qu'organisations syndicales.

Les résultats des calculs généraux à Charleroi semblent indiquer que, sur les 53 dossiers étudiés, les frais par dossier sont légèrement supérieurs à 100 euros. En temps, cela représente environ 250 minutes par dossier. A Gand, le calcul est un rien inférieur avec 211 minutes. Ces deux résultats sont trop limités pour procéder à une analyse scientifique correcte, mais 4 heures prestées par dossier semble une indication réaliste, les cas nécessitant une médiation prenant plus de temps que les autres.

III. Les conditions du succès d'une démarche de proximité entre propriétaires et locataires

Encore inédite chez nous (à l'inverse de divers pays européens, déjà rompus à la pratique – en matière d'encadrement des loyers par exemple⁷), cette entreprise de rapprochement des propriétaires et locataires affronte une série de questions cardinales. Le succès de cette

⁷ Cf. les commissions départementales françaises de conciliation ou les huurcommissies en activité aux Pays-Bas, qui exercent avantageusement une fonction d'avis (sur la justesse du loyer réclamé) destinée à éviter que les parties ne recourent directement à la justice en cas de conflit. Sur ce thème, voy. notamment A. LAFERRÈRE, « Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française », in *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. BERNARD et Ch. MERTENS, Publications de la Région wallonne, collection « Études et documents », Namur, n° 4, 2005, p. 140 et s. ; M. ELSINGA, « Politique de la location et subsides locatifs aux Pays-Bas », in *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 91 et s. ; ainsi que N. BERNARD, « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », in *Les échos du logement*, mars 2006, n° 1, p. 6 et s.

démarche expérimentale de proximité repose étroitement sur la capacité des acteurs à apporter des réponses justes à ces interrogations.

1. Doit-on instaurer un nouveau type de juridiction composée de représentants des locataires et des propriétaires ?

Actuellement, dans le cadre de la médiation, ces représentants ne verraient attribuer qu'un rôle de conseil. Il s'agit là d'une spécificité nationale par rapport au rôle qui leur est assigné chez nos voisins (France, Pays-Bas, Luxembourg) où l'équivalent des commissions paritaires y a un pouvoir de décision (simple avis ou décision contraignante, selon les cas). On eût donc pu imaginer l'instauration d'une véritable juridiction spécifique, élaborée à l'instar des juridictions du travail.

Se poserait néanmoins une question délicate à résoudre : comment déterminer la légitimité des personnes amenées à siéger en tant que représentantes de ces groupes sociaux ? On peut envisager a priori trois critères : objet social de l'association, représentativité ou compétence.

S'il fallait se référer au critère de la *représentativité*, on remarquerait combien il semble illusoire d'instaurer des élections locales comme il existe des élections sociales. Dès lors, il apparaît uniquement envisageable de faire appel au critère par défaut du nombre d'affiliés. Il va de soi que ce critère n'est pas pleinement satisfaisant, ne fût-ce que parce qu'il existe de nombreux locataires et propriétaires-bailleurs qui ne sont affiliés à aucune de ces associations. Une piste pourrait néanmoins être d'envisager d'en faire un filtre « par le bas » : les associations à prendre en considération étant celles justifiant d'un nombre minimum d'affiliés à déterminer...

S'il fallait se référer au critère de *compétence*, on pourrait éventuellement prendre en considération les associations agréées par les Régions et/ou exiger la preuve des connaissances juridiques suffisantes de la personne dépechée par l'association pour remplir la fonction à pourvoir.

A défaut de se référer à l'un ou l'autre de ces deux critères, reste seul celui de l'*objet social* de l'association et, alors, le risque existe d'assister à des dérives, quiconque constituant une ASBL ayant pour objet social la défense des locataires ou des propriétaires-bailleurs

pourrait postuler à un poste au sein de la commission paritaire locale...

Cette question est loin d'être purement académique dans la mesure où, dans le cadre du rôle qu'il a été envisagé d'attribuer aux commissions paritaires locales en matière de révision de loyer, il s'agit là d'une véritable compétence décisionnelle (même si celle-ci est limitée à rendre des avis).

Une dernière remarque : dès lors que, dans le système envisagé, les associations auraient un rôle de conseil pour ce qui concerne les médiations et un pouvoir de décision pour ce qui concerne le contentieux de la révision du loyer, il faudra être particulièrement attentif à prévoir des garanties et à éviter une confusion des genres.

2. La médiation doit-elle se limiter à la relation bipartite locataire-propriétaire ?

Idealement, non : il faudrait l'ouvrir aux relations multipartites qui peuvent influencer la relation contractuelle (copropriété, sous-location, assureurs, voisins, etc...). A défaut, les parties seraient impuissantes pour prendre accord sur un objet qui ne les concerne pas exclusivement : les commissions paritaires ne leur seraient donc, dans ces cas, d'aucun secours.

Se posera alors la question de savoir pour quelle partie les associations doivent jouer un rôle de conseil. Il nous semble que leur intervention devra se limiter à conseiller les bailleurs et locataires. De même, le locataire qui aura consenti une sous-location devra être représenté par une association de locataires dès lors que sa qualité de bailleur à l'égard du sous-locataire est une conséquence notamment de sa qualité de locataire à l'égard du bailleur principal.

3. La médiation doit-elle se faire sur base volontaire ou non ?

Il est traditionnellement enseigné que pour qu'une médiation ait une chance d'aboutir, il faille qu'elle soit entamée sur base volontaire. Si tel n'était pas le cas, il s'agirait dans de nombreux cas d'une perte de temps (pendant lequel la relation peut encore se dégrader) et d'argent. Cela rejoint, toutes différences restant acquises, la probléma-

tique de la conciliation obligatoire... Nous recommandons donc sans nuance que la médiation soit facultative.

Un autre point doit être apprécié : le code judiciaire prévoit que les parties peuvent indiquer une clause de médiation dans un contrat. Si tel était le cas, il suffirait qu'une des parties demande le recours préalable à la médiation pour que le juge saisi d'une requête soit contraint de surseoir à statuer jusqu'à l'issue de cette médiation.

Faut-il prévoir qu'une telle clause soit applicable systématiquement dans les contrats de baux ? Cela reviendrait à rentrer par la fenêtre ce qu'on vient d'exclure par la porte. Il nous semble donc inopportun de le systématiser.

4. Caractère confidentiel de la médiation

Afin de permettre que la médiation se passe dans un climat le plus serein possible et d'éviter que (les parties craignent que) les différentes démarches effectuées pour aboutir à un accord ne se retournent contre leur initiateur après échec éventuel de la médiation, le législateur a entouré celle-ci d'une large obligation de confidentialité³.

Deux recommandations dès lors :

³ Dans cette optique, l'article 1728 §1 du code judiciaire prévoit que :

« Les documents établis et les communications faites au cours d'une procédure de médiation et pour les besoins de celle-ci sont confidentiels. Ils ne peuvent être utilisés dans une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale ou dans toute autre procédure visant à résoudre des conflits et ne sont pas admissibles comme preuve, même comme aveu extrajudiciaire. L'obligation de secret ne peut être levée qu'avec l'accord des parties pour permettre notamment au juge d'homologuer les accords de médiation.

En cas de violation de cette obligation de secret par une des parties, le juge ou l'arbitre se prononce sur l'octroi éventuel de dommages-intérêts. Les documents confidentiels qui sont malgré tout communiqués ou sur lesquels une partie se base en violation de l'obligation de secret sont d'office écartés des débats.

Sans préjudice des obligations que la loi lui impose, le médiateur ne peut rendre publics les faits dont il prend connaissance du fait de sa fonction. Il ne peut être appelé comme témoin par les parties dans une procédure civile ou administrative relative aux faits dont il a pris connaissance au cours de la médiation. L'article 458 du code pénal s'applique au médiateur. »

— d'une part, afin de savoir, en cas de contestation des parties devant le juge à cet égard, si une de celles-ci a agi en violation du secret imposé par cet article, il serait bon de *prévoir que tous les documents couverts du sceau de la confidentialité soient visés par le médiateur* ;

— d'autre part, il y a lieu d'insister sur ce que les conseils en médiation sont aussi soumis aux obligations édictées par l'article 1728. Comme dit précédemment, si les commissions paritaires locatives se voient finalement attribuer aussi une compétence en matière de révision de loyer, il faudra éviter une confusion des genres et, donc, *prévoir une incompatibilité entre ces deux rôles* (au moins quand il s'agit des mêmes personnes).

5. Quid en cas d'absence d'accord en médiation ?

En droit commun, toute partie peut décider d'arrêter quand elle veut la médiation. Cette règle est reprise dans l'article 1729 du code judiciaire, lequel prévoit que : « Chacune des parties peut à tout moment mettre fin à la médiation, sans que cela puisse lui porter préjudice ». Ce principe doit à notre estime être transposé purement et simplement.

Se pose la question de savoir comment doit être interprétée l'absence d'une des parties à une audience de médiation. Le cas de l'absence justifiée est le plus simple : il appartiendra à l'autre partie d'apprécier si elle désire continuer néanmoins le processus (et proposer ou accepter une remise à une date ultérieure). Le cas de l'absence non justifiée est un peu plus délicat :

— dans les rapports entre parties en litige, le même principe que pour l'absence justifiée peut à notre sens être retenu ;

— si la gratuité d'intervention du médiateur et des associations est acquise, il nous semble légitime que l'absence non justifiée implique la mise des frais inutiles à charge du particulier défaillant.

6. Quid en cas d'accord ?

Le droit commun prévoit un sort différent selon que la médiation a été libre, volontaire ou judiciaire. Si l'accord est intervenu dans le cadre d'une médiation libre, il faut se référer aux règles de la transaction. Si l'accord est intervenu dans le cadre d'une médiation volon-

taire, il faut se référer aux articles 1732 et 1733 du code judiciaire (et aux autres articles auxquels ils renvoient).

Schématiquement, le système est le suivant : Le médiateur acte l'accord dans un document signé par lui-même et les parties concernées ; Toute partie a droit de faire homologuer cet accord par le juge, pour exécution forcée, en lui adressant une demande par simple requête unilatérale ; le juge ne pourra refuser d'homologuer l'accord intervenu que s'il constate que celui-ci est contraire à l'ordre public ; l'homologation n'est pas susceptible de recours, hormis le cas où le juge a commis une erreur matérielle ou d'interprétation de l'accord intervenu.

Le droit commun de la médiation judiciaire reprend, toutes différences restant acquises, les mêmes règles. Deux recommandations :

— premièrement, il ne doit pas être conseillé aux parties de faire systématiquement homologuer l'accord. Cela n'a sens qu'à partir du moment où une partie n'en exécute pas les termes, afin de pouvoir alors recourir aux voies d'exécution forcée ;

— deuxièmement, il pourrait être regretté que le texte ne prévoit pas explicitement que le juge doive refuser d'homologuer s'il constate que la renonciation à une règle impérative ne s'est pas faite en temps utile et en connaissance de cause. Il s'agit là à notre sens d'une incohérence du texte par rapport à la jurisprudence bien établie de la Cour de cassation et des juridictions de fond en matière de dispositions impératives. Il est fréquent que, face à de telles situations, la créativité des juges soit fertile...

Nous estimons donc qu'il serait bon, pour couper cette problématique à la racine, que l'accord indique, tant que faire se peut, quand il y a renonciation d'une partie à se prévaloir du bénéfice d'une règle impérative, qu'elle l'a fait en temps utile et en connaissance de cause.

7. Peut-on envisager que les parties se fassent représenter par un avocat ou une autre personne ?

On songera en premier lieu aux avocats, mais on peut penser à d'autres mandataires (par ex. : parent, administrateur provisoire, tuteur, représentant de personnes morales...). Il existe des oppositions, tranchées, quant à la possibilité de représentation.

Les arguments traditionnellement avancés par ceux qui y sont défavorables sont que :

- la médiation est considérée comme étant un processus de résolution intimement lié à la communication directe entre les personnes en conflit. Elle ne peut donc aboutir à des résultats satisfaisants que si les personnes en litige sont présentes ;
- il peut y avoir des difficultés issues de ce que le mandant considérera que le mandataire a outrepassé les limites de son mandat ;
- cela peut ralentir le processus, le mandataire ayant tendance à demander un report chaque fois qu'un projet d'accord lui est soumis, afin de se couvrir à l'égard de son mandant.

Quoique nous soyons sensibles aux arguments, il nous semble pour notre part *qu'il n'y a pas lieu d'interdire ex abrupto le principe de représentation* essentiellement parce que :

- cette possibilité existe dans tous les autres modes de résolution des conflits locatifs, y compris la médiation de droit commun ;
- certains peuvent préférer pour des motifs tenant à leur sensibilité ou plus pragmatiques (difficultés de se déplacer, d'autres choses à faire...) se faire représenter ;
- en tout état de cause, il existera des cas où la représentation sera incontournable (copropriété ou administration provisoire, par ex.).

Pour le surplus, relevons que la médiation étant libre et volontaire, une partie peut toujours refuser de la poursuivre sans devoir s'en justifier : elle pourrait donc le refuser si elle considère que l'intervention d'un mandataire est problématique...

Conclusion

Compte tenu de la complexité des législations régissant le secteur du logement et de l'ampleur des conflits locatifs, le Gouvernement fédéral a décidé de laisser aux commissions paritaires locatives le soin de mettre en œuvre un modèle original de médiation qui intègre les spécialistes du logement dans le processus. En agissant de la sorte, les autorités ont affiché leur volonté d'ouvrir la porte à la construction d'un modèle de concertation sociale en matière de relation locative.

Par ailleurs, la mise en œuvre de services de médiation est la mission confiée aux commissions paritaires locatives qui a semblé générer

le moins de problèmes de principe et de tensions entre les membres. Bien qu'au lancement de l'expérience pilote, le Syndicat national des propriétaires conseillait à ses membres de boycotter purement et simplement la médiation, il y est à présent plus ouvert, bien conscient que la médiation repose fondamentalement sur la volonté des parties d'y prendre part⁹. Les objectifs, parfois évoqués, de désengorgement des tribunaux de justice de paix, ou de substitution de la médiation à la procédure de conciliation obligatoire ne doivent pas être retenus à ce stade ou éventuellement être considérés comme des effets d'aubaine ponctuels et marginaux. Ainsi, les partenaires semblent conscients que l'enjeu primordial de la médiation locative est le passage d'une culture du conflit, bien ancrée historiquement, à une culture du consensus entre bailleurs et locataires.

Au demeurant, l'expérience menée à Charleroi a montré que la moitié des demandes de médiation était introduite par les locataires (contre 20 % dans le cadre des actions en justice traditionnelles). Pari gagné dès lors ? On aurait pu le dire si les autorités avaient bien voulu capitaliser sur ce succès et pérenniser l'expérience, avant de l'étendre. Las, il n'en a rien été, le projet retombant dans l'oubli complet dès le début de l'année 2008, pour des raisons politiques (l'abouchement des propriétaires et locataires ne plaisait pas à tout le monde) et budgétaires. Aux Régions dès lors, prochainement compétentes qui plus est en matière de bail sans doute¹⁰, de reprendre le flambeau ?

⁹ L'appel au boycott se trouve dans O. HAMAL, « Expériences pilotes de commissions paritaires locatives : un leurre pour les bailleurs et prélude à de futurs soviets locatifs ? », in *Le cri*, Syndicat national des propriétaires, Bruxelles, n° 296, septembre 2005, p. 13-15. L'ouverture relative à la médiation se trouve dans B. LALOUX, « Nous médions, vous méditez, ils méditent... », in *Le cri*, Syndicat national des propriétaires, Bruxelles, n° 307, octobre 2006, p. 6-7.

¹⁰ Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n° 4-602/1. Par l'effet de la loi spéciale à venir, seraient en effet dévolues aux instances régionales, en sus du « logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propriété et la salubrité publiques » (déjà de leur ressort), les « règles particulières concernant la location des biens destinés à l'habitation, à savoir les normes relatives au caractère écrit ou verbal du contrat de bail, les conditions de forme du contrat de bail, la date fixe et l'opposabilité du contrat de bail, la preuve du contrat de bail, la cession du bail et la sous-location, les baux des biens des mineurs, les droits et les obligations du bailleur, les droits et les obligations du preneur, l'état du bien loué, la rénovation,

Précisément, les accords de gouvernement qui scellent les entrées en coalition des différents exécutifs régionaux attestent, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, d'une claire volonté des gouvernants actuels de capitaliser sur l'expérience. « Des grilles de référence de loyers par quartier seront établies après consultation des représentants des locataires, propriétaires et des partenaires sociaux », énonce la feuille de route bruxelloise (en ouverture même du texte), qui va jusqu'à préciser : « Pour ce faire, il sera tenu compte des expériences-pilotes menées au niveau fédéral¹¹ ». Pour sa part, le gouvernement wallon entend bien « favoriser l'offre de logement locatif privé à un prix calculé en fonction d'un montant de référence » et compte, à cet effet, « insister sur le rôle des commissions paritaires locales notamment dans la mise en œuvre d'un service extrajudiciaire de médiation, dans la conception des grilles de loyers de référence et dans l'élaboration un projet de bail-type de résidence principale et de les développer¹² ».

Certes, les commissions paritaires locales n'ont sans doute pas vocation à devenir le véhicule *exclusif* de la proximité dans la sphère du logement. Il n'en reste pas moins que l'esprit participatif et paritaire au fondement même des commissions est aujourd'hui reconnu

les réparations et la réalisation des travaux déterminés, l'obligation de garantir la forme de la chose louée, les réparations urgentes, la possibilité de changer de fait de tiers, la garantie pour les actions concernant la propriété du bien loué, la détermination du loyer et l'adaptation du loyer au coût de la vie, la détermination des frais et charges imposés au preneur, la révision du loyer, des frais et des charges, le paiement d'indu, l'emploi de la chose louée par le preneur pour un autre usage que celui auquel elle a été destinée, l'état des lieux, la responsabilité pour dégradations et pertes, la responsabilité en cas d'incendie, la durée du contrat de bail, la fin du contrat de bail, le congé relatif au contrat de bail, la reconduction du bail, la résolution du contrat de bail, la transmission du bien loué, l'éviction, l'indemnité en cas d'éviction, la garantie locative, l'ameublement de la chose louée, les droits et les obligations du sous-locataire, les réparations locatives ou de menu entretien dont le locataire est tenu, les meubles et le bail d'un immeuble meublé, la prorogation pour circonstances exceptionnelles, et le caractère d'ordre public, de droit impératif ou de droit supplétif des diverses dispositions. »

¹¹ *Un développement régional durable au service des Bruxellois*, accord de Gouvernement 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, 12 juillet 2009.

¹² *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014.

par tous, jusqu'à constituer une des matrices des accords de majorité régionaux dans le domaine de l'habitat.

La suite concrète à donner aux commissions paritaires locales, il appartient désormais aux différents pouvoirs publics de la déterminer. Qu'il soit cependant permis, en finale, d'adresser une supplique formelle au législateur ou à l'exécutif : ce qui importe, au-delà des modalités techniques afférentes à la composition des commissions ou à leur office, c'est de préserver la dynamique partenariale et de proximité qui a porté les commissions tout au long de leurs travaux et qui, de l'avis de tous, a porté des fruits réels (et, pour dire vrai, insoupçonnés tant les chausse-trappes s'annonçaient nombreux et variés dans un domaine aussi idéologiquement sensible que celui-là). C'est une méthode de fonctionnement ou une démarche de travail autant que des résultats tangibles qu'il convient, en définitive, de retenir comme enseignements de l'expérience-pilote. Le rapprochement, heureux, de parties que tout semblait opposer (bailleurs et preneurs) a constitué un enseignement aussi surprenant que fécond. Il n'est pas exagéré de dire, à cet égard, qu'un réel esprit participatif a soufflé ces deux années durant, un peu à la manière de la concertation structurellement organisée dans la sphère du droit du travail; aux autorités responsables, dès lors, de ne pas le laisser retomber.

BIBLIOGRAPHIE

BERNARD (N.), DAWANCE (Th.) et GOOSSENS (L.), *Les commissions paritaires locales : chronique et enseignements d'une expérience pilote*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

BERNARD (N.), « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », in *Les échos du logement*, mars 2006, n° 1, p. 6 et s.

DAWANCE (Th.), BERNARD (N.), LEMAIRE (L.), GOOSSENS (L.) et al., « Recherche sur la mise en place d'expériences pilotes en matière de commissions paritaires locales dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et de Gand », étude réalisée pour le compte du Service public de programmation Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, Bruxelles, 2007.

DAWANCE (Th.), « Les commissions paritaires locatives : rénover les règles de fonctionnement du marché locatif privé du logement en Belgique », *L'année sociale 2006*, p. 121 et s.

ELSINGA (M.), « Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas », *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 91 et s.

HAMAL (O.), « Expériences pilotes de commissions paritaires locatives : un leurre pour les bailleurs et prélude à de futurs sujets locatifs ? », in *Le cri*, Syndicat national des propriétaires, Bruxelles, n° 296, 2005, p. 13-15.

LAFERRERE (A.), « Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. BERNARD et Ch. MERTENS, Publications de la Région wallonne, collection « Études et documents », Namur, n° 4, 2005, p. 140 et s.

LALOUX (B.), « Nous médions, vous médiez, ils médient ... », in *Le cri*, n° 307, 2006, Syndicat national des propriétaires, Bruxelles, p. 6-7.

Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl., Sén.*, n° 4-602/1.

La proximité... Quelle proximité ? Y a-t-il meilleure manière de terminer qu'en commençant ?

par

Christophe MINCKE

Juriste et sociologue, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (IRIB/CES), secrétaire de rédaction de *Brussels Studies*

Science politique, science de la communication, criminologie, droit, sociologie, philosophie ou encore économie, la question de la proximité semble éveiller un écho dans une large part des disciplines de sciences humaines. Elle apparaît ainsi comme un outil à façonner pour saisir le réel (cf. L. Damay et O. Paye, X. Wauthy) ou comme une métaphore susceptible de nous aider à formaliser nos objets d'études (L. De Meyer). Elle est aussi un angle d'approche pour interroger les conditions d'exercice de la science (Chr. Schaut et F. Cantelii). La proximité stimule donc la réflexion et apparaît comme un outil de connaissance. L'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) aura apporté sa pierre à la réflexion, mais le chantier reste bien entendu largement ouvert.

La proximité sur laquelle nous nous sommes penchés ne concerne pas le seul espace physique, mais tout espace (social, économique, conceptuel, disciplinaire, moral, etc.) au sein duquel des coordonnées peuvent être définies. Ainsi un espace politique peut-il être imaginé, dans lequel les différents acteurs du jeu politique, occupent des *positions* définies, qui fondent des hiérarchisations, des domaines d'intervention, des compétences particulières, etc. La proximité ne