

***Une nouvelle procédure obligatoire de conciliation en matière locative.
Une fausse bonne idée ?***

1. Description du nouveau régime

Depuis le début du mois de janvier 2003, un préalable obligatoire de conciliation est instauré en matière locative¹. Trois cas de figure sont expressément visés : l'adaptation du loyer², le recouvrement des arriérés de loyer et l'expulsion. Lorsqu'une demande porte donc sur une de ces questions, les parties devront d'abord tenter de trouver un terrain d'entente entre elles avant d'entamer la procédure judiciaire proprement dite. Pour le surplus, le régime général de la conciliation, tel qu'il est développé aux articles 731 et suivants du Code judiciaire, trouve à s'appliquer. Ainsi la procédure ne concerne-t-elle que les demandes principales et n'a de valeur qu'au premier degré de juridiction. Quoi qu'il en soit, la demande (écrite ou verbale) de conciliation introduite par une partie a pour effet d'amener le greffier à inviter, par simple lettre, l'autre partie à comparaître dans les huit jours.

La conciliation en matière locative se déroule devant le juge de paix, qui aide les adversaires à dégager un compromis. Si un accord intervient, il est acté dans un procès-verbal et vaut jugement. Si, en revanche, aucune conciliation n'intervient, les parties reprennent leur liberté d'action. L'affaire pourra alors, aux fins de se voir *tranchée* cette fois, être soumise au juge de paix suivant les voies ordinaires, pour peu que la demande en soit faite dans le mois du constat d'échec. Et lors de l'audience d'introduction, les parties gardent toujours la possibilité de conclure une conciliation, pour autant que ce soit possible.

La loi ne prévoit cependant aucune sanction en cas d'absence de procédure de conciliation. La jurisprudence appréciera dès lors, en ordre dispersé probablement, la conséquence qu'il faut tirer de ce manquement³. Mais la règle théoriquement est claire : pas de nullité (ou d'irrecevabilité) sans texte...

¹ Voy. les articles 375 et suivants de la loi-programme du 24 décembre 2002 (*M.B.*, 31 décembre 2002, 1ère édition) qui insèrent dans le Code judiciaire un article 1344^{septies} relatif au préalable obligatoire de conciliation.

² Cf. l'article 7 de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale.

³ À défaut de conciliation, il semblerait, suivant nos premières informations, que certains juges de paix tiennent la demande pour irrecevable (Nivelles par exemple) tandis que d'autres (Wavre) sursoient à statuer.

Relevons enfin qu'il existe déjà une procédure spécifique en cas de demande d'expulsion, qui reste d'application malgré l'adoption du préalable obligatoire de conciliation⁴.

2. Appréciation

Il semble un peu prématuré de porter aujourd'hui une appréciation fouillée sur ce nouveau mécanisme procédural. Par ailleurs, la portée véritable de l'instrument dépendra en dernière instance de ce que les différentes juridictions en feront au fil du temps.

Il n'est cependant pas interdit, à ce stade de la réflexion, de formuler déjà quelques considérations générales. On se réjouit tout d'abord que le législateur fédéral s'emploie ainsi à décriper la relation locative en invitant les parties régler à l'amiable leurs différends avant d'entamer la procédure judiciaire proprement dite. Le recours à la justice constitue toujours en effet, d'une manière ou d'une autre, un aveu d'échec, et doit pour cette raison être évité dans la mesure du possible.

Mais si la loi-programme vise un but assurément légitime, elle prête le flanc à la critique en ce qui concerne ses modalités d'application. Le dispositif qu'elle institue, en d'autres termes, ne semble pas en mesure de résoudre le problème soulevé. En somme, le moyen n'est pas adapté à la fin. À ce titre, le mécanisme suscite diverses appréhensions.

Élaborée sans concertation manifestement avec le monde judiciaire⁵, cette disposition semble en tout cas fraîchement accueillie par les magistrats. Et c'est vrai qu'il y a de quoi se montrer circonspect quant à l'efficacité de la

⁴ Voy. les articles 1344^{ter} et suivants du Code judiciaire introduits par la loi du 30 novembre 1998, *M.B.*, 1^{er} janvier 1999. Sur cette loi voy. notamment O. MORENO, "La loi sur l'humanisation des expulsions. État du droit et de son évolution", *Journ. proc.*, n° 431, février 2002, p. 14 et s.

⁵ C'est souvent le propre des lois-programmes, vastes réglementations "fourre-tout", d'escamoter, volontairement ou non, le débat démocratique en le noyant sous un fatras de dispositions techniques en tout genre. Relevons à cet égard que l'article 377 de la loi-programme apporte, sans crier gare, une extension notable à la portée de la loi sur les baux de résidence principale, laquelle désormais régit non seulement les immeubles mais également les *meubles*. Conséquence : l'habitat permanent en zones de loisir (le phénomène bien connu des campings résidentiels) tombe dorénavant dans le champ d'application de la "loi Wathélet". S'agissant en l'espèce de "logements" précaires et dégradés, ce redéploiement n'ira pas sans soulever de nombreux problèmes de conformité aux règles de salubrité, mais ceci est un autre débat.

nouvelle réglementation. Irrités sans doute du retard pris par ce détour obligatoire de conciliation, les propriétaires risquent de se montrer moins disposés à la conciliation lors de l'audience d'introduction de l'affaire au fond. Paradoxalement, on le voit, l'instauration d'un préalable *obligatoire* de conciliation amenuise en pratique les chances de voir les parties aboutir à un accord.

De manière générale, ce n'est vraisemblablement pas en *forçant* les protagonistes à s'entendre qu'ils y parviendront, bien au contraire. Parce qu'elle suppose en effet une certaine dose de bonne volonté dans le chef des parties amenées à faire des concessions -parfois douloureuses- sur leurs prétentions respectives, la conciliation doit avant tout reposer sur une base volontaire. La coercition pourrait bien à cet égard braquer les adversaires davantage qu'elle ne les rapprocherait⁶.

De deux choses l'une au demeurant : soit la relation locative est à ce point dégradée qu'elle est devenue inextricable, et il ne suffira évidemment pas de réunir autour d'une même table bailleur et locataire pour subitement la débloquer. Soit elle peut éventuellement encore se dénouer, mais requiert alors pour ce faire souplesse et diplomatie.

En tout état de cause, les problèmes de paiement de loyer trouvent rarement une solution, lorsqu'ils peuvent être résolus, à un stade aussi avancé du processus de détérioration du rapport locatif. Quand l'affaire est portée en justice, l'arriéré a souvent en effet atteint un montant tel qu'il en devient quasiment impossible à apurer. Si elles ne sont dès lors pas prises à bras le corps dès leur irruption, voire même avant, les difficultés pécuniaires deviennent vite, par effet boule-de-neige, insurmontables.

Pour éviter d'ailleurs de "sombrier" avec leur locataire et, à la fois, anticiper la perte de temps résultant du préalable obligatoire de conciliation, certains bailleurs risquent de précipiter leur action en justice. Après avoir intégré dans leurs prévisions cette chicane supplémentaire, les propriétaires hâteront probablement l'introduction d'une procédure judiciaire ainsi rallongée. Moins

⁶ Signalons à ce propos que le Syndicat national des propriétaires reconnaît expressément avoir décidé en novembre 2002 de donner corps à son projet de liste noire des locataires mauvais payeurs, latent depuis plusieurs années, en réponse précisément à l'instauration du préalable obligatoire de conciliation en matière locative.

que par le passé dès lors, le locataire recevra un délai de son bailleur pour se refaire une santé financière⁷.

En toute hypothèse, signalons qu'il n'y a pas besoin d'une procédure spécifique de conciliation pour concilier. Pareil accord peut très bien intervenir à *l'audience d'introduction* de l'affaire au fond, lorsque les deux parties sont présentes et qu'il y a matière à conciliation⁸. Au reste, l'idée d'instaurer des "commissions locatives" dans la matière du louage de choses⁹ a été expressément écartée par le législateur à l'occasion de l'adoption de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale¹⁰.

3. Solution alternative

L'utilité de la procédure de conciliation obligatoire semble donc loin d'être rapportée. Mais quel dispositif alternatif peut-on alors proposer ? La solution en fait tient en trois mots : prévention, prévention et prévention. Les juges de paix s'étonnent publiquement du retard avec lequel les propriétaires réagissent avant de porter l'affaire en justice¹¹. L'ardoise affiche alors régulièrement un passif de 2.500 - 3.000 €. À ce moment-là, il est presque toujours trop tard bien

⁷ Nouvelle illustration de ces effets pervers qui plombent trop souvent l'efficacité des lois d'inspiration sociale, les faisant dramatiquement se retourner contre leurs destinataires présumés.

⁸ 20% des litiges en moyenne se règlent d'ailleurs de cette manière, observe une étude -méritant d'être réactualisée- menée par des sociologues de l'université d'Anvers dans les années quatre-vingt et citée dans les travaux préparatoires de la loi sur les baux de résidence principale du 20 février 1991. Voy. *Projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial*, Discussion générale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/10, p. 23.

⁹ Inspirées des modèles québécois et hollandais, ces commissions locatives, si elles avaient vu le jour, auraient été composées de manière paritaire (propriétaires et locataires, assistés par des experts immobiliers) et auraient rempli des fonctions de conciliation et d'arbitrage. Par rapport au dispositif actuel de conciliation, ce mécanisme présentait la particularité d'exclure le juge de paix de la résolution du conflit (voy. la proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne les contrats de louage et tendant à sauvegarder le droit au logement par la réglementation des loyers et la protection du locataire occupant, *Développements*, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n°959/10, p. 6).

¹⁰ "Le recours à une telle procédure pourrait donner lieu à certains abus préjudiciables", dénonçait en effet à l'époque le ministre Wathélet (*cf.* *Projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial*, Discussion générale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/10, p. 30).

¹¹ Voy. notamment *Le Soir*, 12 décembre 2002.

évidemment. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille enclencher la phase judiciaire dès le premier défaut de paiement de loyer. S'il faut faire diligence, c'est pour prendre au contraire contact le plus tôt possible avec un service de médiation de dettes ou une institution de guidance budgétaire (comprenant pour l'occasion le propriétaire en question). L'expérience montre en effet que lorsqu'une structure paritaire de ce genre intervient, deux ou trois mois avant l'apparition des premières difficultés de paiement, elle parvient à un arrangement dans 50 à 70% des cas¹². N'apparaît-il dès lors pas plus fructueux de généraliser et de faciliter cette procédure extrajudiciaire de conciliation, sans la rendre obligatoire pour autant, plutôt que d'introduire dans une matière aussi sensible que celle du logement un facteur de contrainte qui risque de se révéler à l'usage bien plus nuisible que bénéfique¹³ ?

Sans compter que les locataires défavorisés nourrissent souvent une peur irrationnelle à l'endroit de la machine judiciaire, perçue comme une ennemie davantage que comme une alliée (alors que les juges de paix prêtent souvent une oreille attentive aux arguments du locataire), ce qui contribue à expliquer le taux significatif de jugements locatifs rendus par défaut. Irrationnelle (encore que, au vu des vexations que les personnes défavorisées ont par le passé parfois dû subir de la part de la justice en général...), cette crainte est en tout cas radicalement contre-productive dès lors que, rendus par défaut, c'est-à-dire sans que le locataire ait eu l'occasion d'exposer ses moyens de défense (souvent fondés), les jugements font intégralement droit à l'ensemble des demandes du bailleur¹⁴.

¹² Charleroi fait figure de ville pilote à cet égard, qu'on se réfère à l'expérience menée par l'a.s.b.l. "Médiation paritaire du logement" ou encore à l'initiative "Une expérience de commission locative" développée par Solidarités nouvelles et soutenue par la Fondation Roi Baudouin.

¹³ Relevons, de manière générale, qu'une proposition de loi tente actuellement d'instaurer dans notre droit l'institution du conciliateur de justice, pour tous "les petits litiges de la vie quotidienne" (troubles de voisinage, conflit locatif, ...). Voy. la proposition de loi déposée le 21 mars 2001 à la Chambre des représentants par Mme Karine Lalieux et M. Thierry Giet insérant un livre III^{ter} dans la deuxième partie du Code judiciaire relatif au conciliateur de justice (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n°1167/001).

¹⁴ Soulignons que différentes propositions de loi tentent pour l'heure de renforcer l'aptitude des locataires à ester en justice, en permettant à ceux-ci de se faire représenter/accompagner par une organisation représentative de leurs intérêts. Voy. en ce sens la proposition de loi déposée le 18 mai 2000 à la Chambre des représentants par Mme Magda De Meyer et MM. Hans Bonte et Peter Vanvelthoven octroyant le droit de représentation en justice aux syndicats locataires (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1999-2000, n°662/001). Cf. également la proposition de loi déposée le 8 avril 2002 à la Chambre des

*
* *

Les promoteurs de la loi-programme ont-ils songé à l'ensemble de ces implications en signant ce texte, passablement inadapté à la réalité du terrain ? Probablement pas. Mais il est vrai également que la démarche suggérée à travers ces lignes de validation des instruments -non institutionnalisés- existants présente pour le législateur cet inconvénient majeur de perdre en visibilité sociale par rapport à la création, de toutes pièces, de dispositifs prétendus nouveaux... Et même si l'on est bien conscient que le mécanisme de "droit mou" proposé ici ne constitue assurément pas la panacée (ne fût-ce que parce qu'il ne modifie en rien le déséquilibre socio-économique actuel, responsable en dernière instance des problèmes d'arriérés de loyer), il semble en tout cas constituer la moins impraticable des solutions et la plus respectueuse des situations de précarité rencontrées sur le terrain.

Nicolas Bernard
Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis¹⁵

représentants par Mme Karine Lalieux modifiant la législation en matière de baux relatifs à la résidence principale du preneur (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1722/001).

¹⁵ L'auteur est également co-président du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (R.B.D.H.), mais tient à préciser qu'il s'exprime ici à titre personnel.