

**Mise à disposition de locaux et d'un système informatique adéquat pour les commissions de conciliation en matière de baux à loyers de la Sarine et du Sud du canton**

---

**Question**

En matière de litige de baux à loyer, les trois commissions de conciliation cantonales jouent un rôle essentiel en résolvant quasiment tous les différends par la voie de la conciliation, avec un taux de réussite très élevé, lors de procédures qui ont lieu devant elles. Cela évite ainsi au justiciable, locataire ou propriétaire, une procédure souvent très onéreuse devant les tribunaux pour des litiges de très faible valeur litigieuse dans la plupart des cas.

Cependant, pour que ces commissions puissent assumer leurs tâches, très importantes au vu du nombre élevé de locataires dans ce canton, elles doivent être correctement dotées en système informatique et en locaux adéquats. Or, il semblerait que la commission du district de la Sarine et celle du sud du canton (districts de la Gruyère, Glâne, Veveyse et Broye) ne disposent même plus de bureaux nécessaires à leur secrétariat et au stockage de leurs archives, ni même de système informatique leur permettant d'assumer les tâches que la loi leur assigne. Selon les informations que j'aurais obtenues, il semblerait que la commission de la Sarine ne soit même plus en mesure de siéger. Il en ira très probablement de même dans le sud du canton si ces problèmes ne sont pas résolus.

Mes questions sont dès lors les suivantes:

1. Comment une situation aussi inextricable a-t-elle pu arriver concernant ces deux commissions ?
2. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il régler ces problèmes?
3. N'est-il pas le rôle du Conseil d'Etat de mettre à disposition des locaux et un système informatique adéquats pour permettre à ces deux commissions de fonctionner correctement ?

Le 9 septembre 2009

**Réponse du Conseil d'Etat**

Les commissions de conciliation en matière d'abus dans le secteur locatif (ci-après : les commissions) sont instituées par l'article 274a du Code des obligations (CO ; RS 220) sous la dénomination d' « autorités de conciliation ». Cette disposition prévoit notamment que :

<sup>1</sup> *Les cantons instituent des autorités cantonales, régionales ou communales de conciliation qui sont chargées, dans toute question relative aux baux de choses immobilières:*

- a. *de conseiller les parties;*
- b. *de tenter, en cas de litige, de les amener à un accord;*
- c. *de rendre les décisions prévues par la loi;*
- d. *de transmettre les requêtes du locataire à l'autorité compétente lorsqu'une procédure d'expulsion est pendante;*
- e. *de faire office de tribunal arbitral à la demande des parties.*

Le canton de Fribourg a concrétisé le droit fédéral par le biais de la loi du 9 mai 1996 d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole (LABLF ; RSF 222.3.1). Les articles 2 et suivants de la loi précitée instituent trois commissions de conciliation selon une répartition territoriale cantonale, soit une commission pour le district de la Sarine, une commission pour les districts de la Singine et du Lac et une commission pour les districts de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse.

L'article 3 de la LABLF prévoit que les membres des commissions sont élus conformément à la législation spéciale, les milieux intéressés étant consultés au préalable. La législation dont il est question est la loi du 11 mai 2007 sur l'élection et la surveillance des juges (LESJ ; RSF 131.0.2), qui donne la compétence au Grand Conseil d'élire les membres des autorités de conciliation (soit les membres ou assesseurs des autorités spéciales de la juridiction administrative, au sens de l'art. 2 LESJ), sur préavis du Conseil de la magistrature et de la commission de justice. Quant aux secrétaires des commissions, ils sont nommés par le Conseil d'Etat, après consultation de ces dernières (art. 3 LABLF).

Quand bien même les commissions paraissent détenir la qualité d'autorités judiciaires au vu du mode d'élection de leurs membres et considérant leurs compétences décisionnelles résultant du droit fédéral (par ex. en matière de consignation de loyer ; cf. art. 259i CO), il appert que celles-ci sont rattachées à la Direction de l'économie et de l'emploi (ci-après : DEE). Cette situation, qui peut sembler paradoxale, résulte notamment du fait que la gestion de ces commissions a été confiée au Service du logement (ci-après : SLog), unité rattachée à la DEE conformément à l'article 5 let. m de l'ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12) et à l'article 4 let. h de l'ordonnance du 9 juillet 2002 désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat. (RSF 122.0.13). Le SLog est ainsi compétent pour recevoir les requêtes adressées aux commissions, dont il tient le registre (art. 9 al. 2 LABLF). Il dispose également du budget de fonctionnement de ces commissions, lequel sert à équiper ces dernières et à rémunérer leurs membres.

Cela étant, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions du député Pierre Mauron :

### ***1. Comment une situation aussi inextricable a-t-elle pu arriver concernant ces deux commissions ?***

Pour répondre à cette question, il convient de distinguer la situation des deux commissions concernées :

#### **Situation de la Commission pour le district de la Sarine :**

Depuis plusieurs années, le secrétariat de la commission pour le district de la Sarine disposait d'un bureau dans les locaux de la DEE, au Service du logement, dans le bâtiment des finances, sis rue Joseph-Piller 13, à Fribourg. La direction ayant pu obtenir un nouveau poste de collaborateur scientifique au budget 2009, la question de la réorganisation des bureaux à l'étage du Secrétariat général de la DEE s'est posée dès le début de l'année, puisque l'entier de la surface disponible était occupé par ledit secrétariat, ainsi que par le SLog. Des incertitudes quant à la date d'entrée en fonction du nouveau collaborateur ont eu pour conséquence le déplacement du secrétariat de la commission dans de brefs délais, à la fin du mois de mai 2009. Le secrétariat de la commission a donc été déménagé dans les locaux du Service du registre du commerce (ci-après : RCom), rue Frédéric-Chaillet 11, à Fribourg. Ce nouveau bureau, complètement équipé, est situé à proximité directe du Tribunal de la Sarine dans lequel ont lieu les séances de la commission.

Par courrier du 13 juillet 2009 adressé, entre autre, au Conseil d'Etat et au Conseil de la magistrature, la Présidente de la commission s'est plainte, non seulement de la manière selon laquelle le déménagement avait eu lieu, mais également de la configuration des

nouveaux locaux mis à sa disposition. A cette occasion, elle a fait savoir que dans ces conditions l'activité de la commission était suspendue. Après plusieurs échanges de courriers, une vision locale du bureau a eu lieu dans les locaux du RCom, à l'initiative du Conseil de la magistrature. A cette occasion, les problèmes ont pu être analysés et réglés. La commission a repris son activité.

Aussi, le Conseil d'Etat est en mesure d'informer le député Mauron que les problèmes liés aux locaux de la commission de conciliation pour le district de la Sarine ont été solutionnés et que l'activité juridictionnelle de la commission a repris son cours.

#### Situation de la Commission pour les districts de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse :

Sous sa présidence précédente, cette commission disposait de locaux sis au Tribunal de la Glâne, rue des Moines 58, à Romont. A ce titre, le secrétariat de la commission a pu bénéficier d'un accès au système informatique TRIBUNA, application qui équipe l'ensemble des tribunaux du canton. Ce système présente l'avantage de permettre une gestion des dossiers spécialement orientée vers les besoins des organes de l'administration de la justice. Des fonctions judiciaires spécifiques sont ainsi disponibles, comme par exemple, le classement des participants à la procédure selon la qualité de partie et les représentations légales, l'état des pièces et la génération automatiques de courriers à l'attention des parties.

En 2008, la commission a été confiée à un président de tribunal d'arrondissement retraité. Cette nouvelle présidence a eu pour conséquence un déplacement du siège de la commission à Bulle. Chargé de la gestion de cette autorité, le SLog a donc fait le nécessaire pour louer et faire équiper un bureau, sis dans l'Hôtel de Ville, Grand-Rue 7, à Bulle. A cette occasion, une demande a été formulée en vue de la connexion de ce local au système TRIBUNA, cet accès constituant une condition à la poursuite de l'activité de la secrétaire auprès de la commission. Par courriers des 11 juillet et 4 décembre 2008, la commission informatique du Tribunal cantonal, chargée de formuler les règles d'utilisation dudit système, a refusé d'autoriser cet accès, en motivant principalement sa décision par le fait que la commission ne constituait pas une autorité judiciaire au sens propre du terme, puisque notamment rattachée à la DEE.

## **2. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il régler ces problèmes ?**

#### Situation de la Commission pour le district de la Sarine :

Comme mentionné ci-dessus, la situation de cette commission a été réglée.

#### Situation de la Commission pour les districts de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse :

Sur la base de la décision négative de la commission informatique du Tribunal cantonal, diverses solutions ont été étudiées, toutes allant dans le sens de l'achat ou de la création d'un logiciel qui pourrait convenir. Il s'avère cependant que ces solutions sont onéreuses, étant donné notamment que les autres commissions de conciliation, qui ne disposent pas non plus d'un accès à TRIBUNA, parviennent à gérer leurs dossiers avec des logiciels non spécifiques, du type Microsoft Excel. Le SLog s'est donc proposé d'établir un document type à l'attention de la commission sur la base du logiciel précité. A l'heure actuelle, le dossier n'a pas connu d'autres développements.

Au-delà de ces considérations techniques, cette affaire a eu le mérite d'induire une réflexion inter-directionnelle sur la question de la qualification des commissions de conciliation et de leur rattachement au sein de l'administration. En date du 17 mars 2009, un groupe de travail composé de représentants de la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : DSJ) et de la DEE s'est rencontré pour traiter de ce thème. Il est ressorti de l'analyse des diverses dispositions légales que les commissions de conciliation fribourgeoises pouvaient être

qualifiées d'autorités judiciaires, au vu du mode d'élection de leurs membres, de leur pouvoir décisionnel en matière de procédure civile, ainsi que de leur positionnement et leur rôle dans le système judiciaire cantonal. Sur la base de ces conclusions, les représentants des deux Directions se sont déclarés prêts à analyser un transfert des commissions de la DEE à la DSJ dans un proche avenir, sous réserve que le SLog demeure rattaché à la DEE.

Cette opération, qui aurait vraisemblablement l'avantage de résoudre la question de la connexion des commissions au système TRIBUNA, serait réalisable à court terme : les seuls liens juridiques formels entre les commissions et le SLog résultent de l'article 9 al. 2 LABLF (« *Les requêtes en conciliation sont adressées au Service (...) qui en tient le registre et qui les transmet au président de la commission compétente.* »), de l'article 17 al. 4 LABLF (« *Notification ; Une copie du procès-verbal ou de la décision est transmise au Service.* ») et de l'article 21 al. 1 et 2 LABLF (« *Statistique ; Les commissions établissent chaque semestre, à l'intention du Service, une statistique des cas qui leur sont soumis, en indiquant les motifs invoqués et le sort de chaque affaire. Le Service adresse un rapport semestriel au Département fédéral de l'économie publique.* »). Reste donc à examiner si les tâches du SLog, essentiellement composées de transferts de dossiers et de statistiques, pourraient demeurer comme telles, du moins partiellement (maintien des tâches statistiques en lien avec le Département fédéral de l'économie), et s'il conviendrait éventuellement d'adapter d'autres textes légaux.

Le Conseil d'Etat est d'avis que, pour clarifier la situation des Commissions de conciliation, les Directions concernées doivent donner suite aux travaux allant dans le sens d'une intégration de ces commissions à la DSJ. Il présentera prochainement au Grand Conseil un projet de loi qui impliquera également le transfert des commissions.

**3. *N'est-il pas le rôle du Conseil d'Etat de mettre à disposition des locaux et un système informatique adéquats pour permettre à ces deux commissions de fonctionner correctement ?***

Comme relevé en introduction, le SLog est compétent pour la gestion des commissions de conciliation. La mise à disposition des locaux et des outils nécessaires au travail de ces dernières relève donc bien de ses attributions. En l'occurrence, et dans les deux cas d'espèce qui nous occupent, le SLog a fait le nécessaire pour répondre au mieux aux attentes des commissions dans le domaine des équipements.

Fribourg, le 5 octobre 2009