

Numéros du rôle : 7197 et 7199
Arrêt n° 145/2020 du 12 novembre 2020

ARRÊT

En cause : les recours en annulation partielle du décret flamand du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci » (décret flamand sur la location d'habitations), introduits par l'« Orde van Vlaamse balies » et Edward Janssens et par l'ASBL « Chambre d'Arbitrage et de Médiation / Kamer van Arbitrage en Bemiddeling » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite A. Alen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 juin 2019 et parvenue au greffe le 6 juin 2019, un recours en annulation des articles 5, 43, § 2, 45, § 2, 65 et 83 du décret flamand du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci » (décret flamand sur la location d'habitations), publié au *Moniteur belge* du 7 décembre 2018, a été introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et Edward Janssens, assistés et représentés par Me P. Wouters, avocat à la Cour de cassation.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 juin 2019 et parvenue au greffe le 11 juin 2019, un recours en annulation de l'article 44 du même décret flamand a été introduit par l'ASBL « Chambre d'Arbitrage et de Médiation / Kamer van Arbitrage en Bemiddeling », Olivier Domb et Claudy De Ganck, assistés et représentés par Me B. Cambier, Me A. Paternostre et Me K. Boels, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7197 et 7199 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me B. Van den Berghe, avocats au barreau de Flandre occidentale;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Roets, Me E. Cloots et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 juillet 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, qu'en cas d'une telle demande, les affaires seraient prises à l'audience du 22 septembre 2020, à l'heure ultérieurement fixée par le président, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er septembre 2020 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes dans l'affaire n° 7199 à être entendues, le président, par ordonnance du 31 août 2020, a fixé l'heure de l'audience du 22 septembre 2020 à 15.30 heures.

À l'audience publique du 22 septembre 2020 :

- ont comparu :

- . Me A. Paternostre, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 7199;
- . Me J. Vanpraet, pour le Conseil des ministres;
- . Me J. Roets, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'affaire n° 7197

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 5, 43, § 2, 45, § 2, 65 et 83 du décret flamand du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci » (ci-après : le décret du 9 novembre 2018).

Les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées en ce qu'elles exigent la signature du requérant ou de l'avocat de la partie lorsqu'une action relative aux baux de résidence principale et/ou aux baux pour le logement d'étudiants est introduite par voie de requête unilatérale auprès du juge de paix.

A.1.2. Aux termes de l'article 1026, 5°, du Code judiciaire, une requête unilatérale doit, par contre, à peine de nullité, contenir la signature de l'avocat de la partie, sauf lorsque la loi en dispose autrement. Selon les parties requérantes, il ressort de la genèse de cette disposition que l'intervention d'un avocat dans une procédure introduite par voie de requête unilatérale a été jugée souhaitable dans l'intérêt des parties au procès, parce que les garanties d'une procédure contradictoire ne sont pas présentes. L'avocat a été considéré comme étant le mieux placé pour intervenir en tant que premier juge dans un litige, afin d'éviter qu'une partie introduise une requête manifestement dénuée de fondement et susceptible de causer un préjudice à des tiers. Lorsqu'une action est introduite par voie de requête unilatérale, l'avocat fait ainsi office d'« exclusier » et agit dans l'intérêt général.

L'article 1344*octies* du Code judiciaire, qui fait partie de la réglementation fédérale en matière de bail, exige également la signature d'un avocat dans le cas d'une requête unilatérale, à peine de nullité. L'article 584, alinéas 3 et 4, du Code judiciaire, qui confère au président du tribunal de première instance le pouvoir de statuer sur requête unilatérale, contient la même exigence.

Certes, l'article 1026, 5°, du Code judiciaire permet qu'il soit dérogé, par une loi, à l'intervention obligatoire d'un avocat, mais, selon les parties requérantes, cela n'est arrivé que dans des situations dans lesquelles il n'était pas nécessaire de protéger les parties au procès.

A.1.3. Le moyen unique est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10, 11, 13 et 25 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes font valoir que, sans qu'existe une justification raisonnable, les dispositions attaquées font naître une différence de traitement entre, d'une part, les justiciables auxquels la réglementation fédérale du Code judiciaire est applicable, la requête unilatérale devant toujours être signée par un avocat, et, d'autre part, les justiciables qui sont impliqués dans des litiges locatifs pour lesquels le décret du 9 novembre 2018 ne prévoit pas une telle obligation.

Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées que le législateur décrétoal, en permettant que la requête unilatérale soit signée par l'avocat ou par le requérant, entendait faciliter l'accès au juge de paix. Toutefois, les arguments avancés par le législateur décrétoal à cet égard n'étayaient pas cet objectif. Il dit en effet vouloir aligner le droit locatif régional sur le droit locatif fédéral, alors que ce dernier exige précisément que la requête unilatérale soit signée par un avocat.

Par ailleurs, les parties requérantes considèrent qu'aucun motif impérieux ne justifie qu'il soit dérogé à l'intervention obligatoire d'un avocat et aux garanties que son intervention offre pour la protection de tiers en cas de requête unilatérale, ce qui l'emporte sur la simplification de l'accès au juge de paix.

A.2.1. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand fait valoir à titre principal que le moyen unique est partiellement irrecevable. Dans la requête, seul un argument est développé, à savoir celui de la prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En ce qu'il renvoie également à d'autres normes de référence qui garantissent le droit d'accès au juge, le moyen est irrecevable, dès lors qu'aucun argument n'est développé à cet égard.

A.2.2. À titre subsidiaire, à supposer que la Cour juge que le moyen est suffisamment développé en ce qui concerne la violation du droit d'accès au juge, le Gouvernement flamand estime que ce droit n'est pas violé, dès lors que la suppression de l'exigence selon laquelle la requête unilatérale doit être signée par un avocat facilite l'accès au juge. Le fait que la législation fédérale ait posé des exigences plus formelles en la matière n'est pas pertinent non plus. Le transfert aux régions de la compétence en matière de bail d'habitation serait vidé de sa substance si le législateur décrétoal restait tenu aux considérations politiques qui ont présidé à l'élaboration du droit locatif fédéral.

A.2.3. En ce qui concerne la prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir, à titre principal, que les catégories de personnes qui font l'objet de la différence de traitement alléguée ne sont pas comparables. Pour qu'il puisse être question de discrimination, il faut que l'inégalité de traitement provienne d'une seule et même source. Le transfert aux régions de la compétence relative au bail d'habitation permet à celles-ci de mener leur propre politique en la matière. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une différence de traitement qui découle de l'exercice, par différentes entités de l'État fédéral, de leurs compétences respectives n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution parce que des normes qui émanent de législateurs différents ne sont pas comparables.

À titre subsidiaire, à supposer que la Cour juge que les catégories de personnes concernées sont comparables, le Gouvernement flamand estime que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés. Tout d'abord, le législateur décrétoal dispose d'une large liberté d'action, de sorte que la Cour doit limiter son examen de la différence de traitement attaquée à un contrôle marginal.

La requête unilatérale sert principalement à introduire une procédure en référé pour les litiges locatifs urgents. En ce qu'elles organisent, dans pareil cas, une procédure simple et facilement accessible devant le juge de paix, les dispositions attaquées poursuivent un objectif légitime. De même, la suppression de l'exigence selon laquelle la requête unilatérale doit être signée par un avocat constitue une mesure pertinente, eu égard à cet objectif. D'ailleurs, dans la procédure devant le juge de paix, il n'a jamais été exigé qu'une requête, qu'elle soit unilatérale ou contradictoire, soit signée par un avocat.

Enfin, le Gouvernement flamand estime qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Selon les parties requérantes, l'exigence selon laquelle une requête unilatérale doit être signée par un avocat vise à protéger les tiers contre les procédures inconsidérées. Toutefois, cette protection peut aussi être garantie par le juge de paix et ne saurait, en outre, l'emporter sur la promotion du droit d'accès au juge, à laquelle tendent les dispositions attaquées.

A.2.4. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement flamand conclut que le moyen unique n'est pas fondé.

A.3.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres demande, à titre principal, que la Cour examine d'office si les dispositions attaquées sont conformes aux règles répartitrices de compétences. De plus, le Conseil des ministres invoque un moyen nouveau, pris de la violation, par les dispositions attaquées, des règles qui déterminent les compétences respectives du législateur fédéral et des régions. Toutefois, pour rendre les dispositions attaquées conformes aux règles répartitrices de compétences, il suffit d'annuler les articles 43, § 2 et 45, § 2. Ainsi, les articles 5, 65 et 83 ne seront plus applicables aux dispositions annulées.

Depuis la sixième réforme de l'État, l'article 6, § 1er, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions la compétence relative aux règles spécifiques concernant le bail d'habitation. Cette compétence ne comprend toutefois pas les règles de procédure devant les cours et tribunaux en matière de bail d'habitation, qui relèvent toujours de la compétence du législateur fédéral.

A.3.2. Le législateur décrétoal ne pouvait pas non plus adopter les dispositions attaquées sur la base des pouvoirs implicites. Tout d'abord, les dispositions attaquées ne sont pas nécessaires à l'exercice de la compétence régionale en matière de bail d'habitation. Le législateur décrétoal ne peut se prévaloir de motifs étrangers à sa compétence, tels que l'organisation judiciaire, l'administration de la justice ou le déroulement efficace de la procédure, qui relèvent de la compétence du législateur fédéral.

Par ailleurs, les dispositions attaquées ont des répercussions plus que marginales sur la compétence du législateur fédéral relative à l'organisation des cours et tribunaux. En ce qui concerne la compétence du juge de paix, l'article 43, § 2, du décret du 9 novembre 2018 déroge, sans qu'existe une quelconque nécessité à cet égard, à l'article 584 du Code judiciaire, en vertu duquel le président du tribunal de première instance est le juge compétent en référé. En ce qui concerne l'article 45, § 2, il est dit, à tort, dans les travaux préparatoires du décret que, par la loi du 30 novembre 1998 « modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion », le législateur fédéral aurait voulu supprimer, en ce qui concerne les litiges locatifs, l'exigence selon laquelle une requête unilatérale doit être signée par un avocat. La suppression de la fonction de filtre qu'exerce l'avocat entraînera également une augmentation du nombre de litiges locatifs devant le juge de paix, ce qui va à l'encontre des initiatives du législateur fédéral qui visent à diminuer la charge de travail des cours et tribunaux et à accélérer les procédures, d'autant que les litiges locatifs sont fréquents.

Enfin, la matière de l'organisation des cours et tribunaux ne se prête pas à une réglementation différenciée et les dispositions attaquées portent atteinte à l'uniformité du droit procédural et à la capacité de l'autorité fédérale à mettre en œuvre ce droit de manière efficace.

A.3.3. Si les dispositions attaquées sont annulées pour excès de compétence, il n'est plus utile d'examiner le moyen invoqué par les parties requérantes. En ce qui concerne ce moyen, le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour.

A.4.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes se rallient au nouveau moyen invoqué par le Conseil des ministres, pris de la violation des règles répartitrices de compétences.

A.4.2. En ce qui concerne le point de vue adopté par le Gouvernement flamand, les parties requérantes contestent l'argument selon lequel la Cour ne disposerait, en l'espèce, que d'une compétence de contrôle marginale.

En outre, la thèse selon laquelle le principe d'égalité et de non-discrimination ne serait pas violé parce que la différence de traitement découle de deux réglementations émanant de législateurs différents ne saurait être suivie en l'espèce, dès lors que les deux sphères de compétence se recoupent. Le requérant qui souhaite déposer une requête unilatérale a le choix de le faire auprès du président du tribunal de première instance, sur la base de la loi fédérale, ou auprès du juge de paix, sur la base du décret du 9 novembre 2018. Dans un des deux cas, les justiciables tiers sont protégés par l'exigence de la signature d'un avocat, dans l'autre ils ne le sont pas. Le cumul des deux procédures fait dès lors naître une discrimination qui doit pouvoir être censurée. Enfin, les parties requérantes renvoient aux arrêts de la Cour dont il ressort qu'en cas de compétences transversales, la « doctrine de la source autonome » ne tiendrait pas.

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand confirme le point de vue qu'il a développé précédemment, selon lequel la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes ne saurait constituer une discrimination parce qu'elle découle de normes émanant de deux législateurs différents. Le Gouvernement flamand ne partage pas le point de vue des parties requérantes selon lequel un contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination serait possible, dès lors qu'il s'agit de deux sphères de compétence qui se recoupent. Il résulte en effet des dispositions attaquées que le président du tribunal de première instance, siégeant en référé, n'est plus compétent pour les litiges locatifs visés par les dispositions attaquées, de sorte qu'il n'y a pas de cumul avec la compétence du juge de paix.

À supposer que la Cour juge que la réglementation attaquée comporte une inégalité de traitement de cas comparables, le Gouvernement flamand estime que cette réglementation est raisonnablement justifiée. Elle garantit non seulement le droit d'accès au juge, mais aussi le droit à un logement décent, tel qu'il est consacré à l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution.

A.5.2. En ce qui concerne le mémoire du Conseil des ministres, le Gouvernement flamand observe tout d'abord que la Cour ne peut accéder à la demande de soulever un moyen d'office, dès lors qu'elle n'est pas compétente pour ce faire.

Quant au fond, le Gouvernement flamand ne partage pas le point de vue du Conseil des ministres selon lequel les dispositions attaquées seraient entachées d'un excès de compétence. À titre principal, le Gouvernement flamand fait valoir que le transfert de la compétence en matière de bail d'habitation inclut également le pouvoir d'en régler les aspects procéduraux. Ceci vaut tant pour la compétence conférée au juge de paix que pour la suppression de l'exigence selon laquelle une requête unilatérale doit être signée par un avocat.

À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétoal peut invoquer les pouvoirs implicites pour adopter les dispositions attaquées. Il ressort des travaux préparatoires que, par les dispositions attaquées, le législateur décrétoal poursuit deux objectifs : il entend instaurer une procédure facilement accessible pour les litiges en matière de bail d'habitation et il veut rendre le juge de paix seul compétent pour connaître de tels litiges. En conséquence, la centralisation auprès du juge de paix est nécessaire pour promouvoir l'unité et la qualité de la jurisprudence relative aux litiges en matière de bail d'habitation. La matière fédérale sur laquelle le législateur décrétoal empiète se prêle en outre à une réglementation différenciée. En ce qui concerne la compétence du juge de paix relative aux litiges en matière de bail d'habitation, certains pouvoirs avaient été conférés au juge de paix en référé avant même la régionalisation de cette matière. Pour ce qui est de l'exigence selon laquelle une requête unilatérale doit être signée par un avocat, la législation fédérale prévoit aussi des dérogations. Enfin, le Gouvernement flamand estime que l'incidence des dispositions attaquées sur la compétence fédérale relative aux cours et tribunaux est marginale, dès lors que ces dispositions portent exclusivement sur les litiges en matière de bail d'habitation.

Quant à l'affaire n° 7199

En ce qui concerne le premier moyen

A.6.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 7199 est pris de la violation, par l'article 44 du décret du 9 novembre 2018, des articles 33, 35 et 146, de la Constitution, de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 1101 et 1134 du Code civil, ainsi que des articles 1676 et suivants du Code judiciaire.

Dans la première branche, les parties requérantes font valoir qu'en ce qu'elle exclut le recours à des conventions d'arbitrage dans des litiges en matière de bail d'habitation, la disposition attaquée viole la compétence du législateur fédéral relative à l'organisation et aux compétences des cours et tribunaux. À cet égard, elles renvoient à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et aux points de vue développés par le Conseil des ministres et par la Région de Bruxelles-capital dans le cadre de l'affaire n° 6917.

Dans la seconde branche, les parties requérantes exposent que l'article 44 du décret du 9 novembre 2018 règle une matière fédérale, sans que soient réunies les conditions auxquelles la Région flamande peut empiéter sur la compétence fédérale en vertu du pouvoir qui lui est attribué par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.6.2. Les parties requérantes soutiennent que, en réputant non écrites les clauses d'arbitrage que contiennent les baux d'habitation, la disposition attaquée modifie les règles qui définissent la compétence des cours et tribunaux, ce qui est du ressort exclusif de l'autorité fédérale. Elles estiment donc que la Région flamande ne peut adopter cette disposition que moyennant le respect des conditions d'utilisation des pouvoirs implicites conférés aux régions.

Or, les parties requérantes estiment que ces conditions ne sont pas réunies. Selon elles, la mesure attaquée ne serait pas nécessaire à l'exercice des compétences de la Région flamande, dès lors qu'elle ne poursuivrait pas un objectif légitime et qu'elle serait, de surcroît, inefficace et disproportionnée. En outre, la validité des clauses d'arbitrage ne se prêterait pas à un règlement régional différencié. Enfin, l'incidence de la mesure attaquée sur la matière fédérale en question ne pourrait être considérée comme marginale.

A.7.1 Selon le Conseil des ministres, le moyen n'est pas recevable, en ce qu'il est pris de la violation des articles 35 et 146 de la Constitution et de la violation des articles 1676 et suivants du Code judiciaire et des articles 1101 et 1134 du Code civil.

Le Conseil des ministres se rallie au moyen, en ce qu'il est pris de la violation des règles répartitrices de compétences. Il attire l'attention sur les similitudes avec l'affaire n° 6917, tout en ajoutant que la réglementation en l'espèce a des effets encore plus prononcés.

Il observe que la Région flamande ne peut en principe édicter des règles relatives à l'arbitrage parce qu'il s'agit de règles de droit judiciaire privé qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, en vertu de son pouvoir de régler l'organisation et la compétence des cours et tribunaux, ainsi que la procédure qui doit être suivie devant ces juridictions. Les conditions d'utilisation des pouvoirs implicites ne sont en outre pas réunies.

A.7.2. Le Conseil des ministres estime que l'empiètement que constitue la mesure attaquée sur la compétence fédérale n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi en l'espèce par la Région flamande et que l'incidence de cette mesure sur cette compétence n'est pas marginale. Enfin, la matière ne se prête pas à un règlement différencié, étant donné qu'une approche différente dans les différentes régions entraîne une charge de travail différenciée des cours et des tribunaux, et qu'elle empêche par conséquent le législateur fédéral de faire baisser cette charge de travail de manière uniforme.

A.8.1. Le Gouvernement flamand estime que le premier moyen est irrecevable, en ce qu'il est pris de la violation des articles 33 et 145 de la Constitution, des articles 1676 et suivants du Code judiciaire et des articles 1101 et 1134 du Code civil. Il observe que ces dispositions n'énoncent pas des règles déterminant les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions.

A.8.2. Le Gouvernement flamand soutient que l'article 44 du décret du 9 novembre 2018 est compatible avec les règles de répartition des compétences entre les composantes de l'État fédéral. À cet égard, il renvoie à l'argumentation qu'il a développée dans l'affaire n° 6917.

Il expose, à titre principal, que la disposition attaquée règle une matière régionale. Il considère que l'interdiction de clauses d'arbitrage dans le cadre des conflits locatifs concerne la procédure judiciaire relative à ces conflits et il estime que la compétence régionale qui consiste à régler la location de biens destinés à l'habitation comprend le pouvoir de régler la procédure judiciaire relative aux conflits locatifs relatifs à ces biens. Le Gouvernement flamand souligne, à cet égard, que l'existence de ce pouvoir est, implicitement mais certainement, confirmée dans les travaux préparatoires de l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État. Il rappelle que, lors de ces travaux, l'expulsion et le dédommagement en cas d'expulsion, actes qui constituent la suite logique d'une procédure judiciaire, ont été cités parmi les nombreux aspects de la matière régionale précitée. Le Gouvernement flamand ajoute que les règles procédurales spécifiques aux conflits locatifs,

dont font partie les règles relatives à l'arbitrage, sont inhérentes à la compétence régionale en matière de location de biens. Le Gouvernement flamand remarque aussi que les règles d'attribution de compétences aux régions et communautés doivent être interprétées de manière large et sensée. Il observe, en outre, que les travaux préparatoires de l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 précisent que le transfert de compétences aux régions porte sur la « totalité » des « règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ».

À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand expose que la disposition attaquée constitue une mesure nécessaire pour que la Région flamande exerce de manière sensée ses compétences en matière de bail d'habitation, que la question de la possibilité de conclure une convention d'arbitrage se prête à un règlement différencié et que l'incidence de la mesure attaquée sur la compétence fédérale en matière d'arbitrage n'est que marginale. À cet égard, il renvoie aux travaux préparatoires du décret du 9 novembre 2018.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.9. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7199 prennent un second moyen de la violation, par l'article 44 du décret du 9 novembre 2018, des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination, lus en combinaison ou non avec les articles 1er, 2 et 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen est également pris de la violation, par l'article 44 du décret du 9 novembre 2018, des articles 13 et 146 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec, entre autres, les articles 6, 13 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 8 et 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elles allèguent que, dès lors que le législateur fédéral le rend explicitement possible, l'arbitrage doit être accessible de manière égale pour tous les justiciables, par analogie avec la possibilité d'un double degré de juridiction ou d'un pourvoi en cassation. L'article 44 du décret du 9 novembre 2018 fait toutefois naître plusieurs différences de traitement non justifiées. Premièrement, il y a la différence de traitement entre des personnes qui disposent de la possibilité de recourir à l'arbitrage, conformément au mécanisme général qui est inscrit dans le Code judiciaire, et des personnes qui ne peuvent pas y recourir en vertu de la disposition attaquée. Deuxièmement, il y a la différence de traitement entre des parties qui sont liées par un contrat de bail d'habitation relatif à la résidence principale du locataire et des parties qui sont liées par un contrat de bail qui ne porte pas sur la résidence principale du locataire, ou par un contrat d'une autre nature. Troisièmement, les parties qui relèvent de l'application de la disposition attaquée sont injustement traitées de la même manière que des parties qui, sur la base d'autres dispositions, n'ont qu'un accès limité, voire aucun accès, à l'arbitrage. Même si la Cour jugeait que ces deux catégories sont comparables et qu'elles peuvent par conséquent être traitées de la même façon, il n'est pas justifié d'exclure, pour la seconde catégorie, la seule possibilité de conclure préalablement une convention d'arbitrage, alors que, pour la première catégorie, la disposition attaquée prévoit aussi une interdiction d'invoquer l'arbitrage après la naissance du litige. Les parties requérantes renvoient à l'argumentation qu'elles ont développée dans le premier moyen, pour démontrer que les différences de traitement qu'elles dénoncent ne poursuivent pas un but légitime, qu'elles ne sont pas efficaces et qu'elles sont disproportionnées à l'objectif poursuivi.

A.10. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour.

A.11.1. Le Gouvernement flamand soutient que le moyen n'est pas recevable, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 146 de la Constitution, qui n'est pas une disposition réglant les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions. En outre, le moyen n'expose pas en quoi la disposition attaquée violerait les articles 13 et 146 de la Constitution.

A.11.2. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas fondé pour le surplus parce que la différence de traitement trouve son origine dans l'exercice, par différentes entités de l'État fédéral, de leurs compétences respectives. Par conséquent, les catégories de personnes comparées ne sont pas comparables. Même si la Cour jugeait qu'elles sont comparables, l'exclusion de la possibilité de recourir à l'arbitrage est raisonnablement justifiée, eu égard à l'objectif poursuivi, à savoir éviter des seuils financiers trop élevés et assurer le caractère contraignant des garanties créées par le décret du 9 novembre 2018.

- B -

Quant à l'affaire 7197

En ce qui concerne l'objet du recours en annulation

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 5, 43, § 2, 45, § 2, 65 et 83 du décret flamand du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci » (ci-après : le décret du 9 novembre 2018).

Le moyen unique est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10, 11, 13 et 25 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.1.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen est partiellement irrecevable, à défaut de griefs dirigés contre plusieurs dispositions attaquées et à défaut d'exposé en ce qui concerne certaines normes de référence qui seraient violées.

B.1.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.1.4. L'article 5 du décret du 9 novembre 2018 fixe le champ d'application du titre II de ce décret, qui porte sur les baux de résidence principale.

Les articles 43 et 45 font partie du chapitre V du titre II du décret précité, intitulé « Contestations ».

L'article 43 dispose :

« Compétence du juge de paix

§ 1er. Quel que soit le montant de la demande, le juge de paix prend connaissance des litiges relatifs aux baux relevant du présent titre, et des actions y afférentes.

Seul le juge de paix de l'endroit où se situe le bien, a la compétence de prendre connaissance de l'action.

§ 2. Par dérogation à l'article 584 du Code judiciaire, le juge de paix statue au provisoire sur les litiges, visés au paragraphe 1er, dont il reconnaît l'urgence.

Sous réserve de l'article 45, § 1er, alinéas 1er, 2 et 3, les articles 1035 à 1041 inclus du Code judiciaire s'appliquent ».

L'article 45 dispose :

« Introduction par requête

§ 1er. Toute action relative aux baux relevant de l'application du présent titre, peut être introduite par requête déposée auprès du greffe [de la justice] de paix.

Sous peine de nullité, la requête mentionne :

1° les jour, mois et an;

2° les nom, prénom, date de naissance et domicile du requérant;

3° les nom, prénom, date de naissance et domicile ou, à défaut de domicile, la résidence de la personne contre laquelle l'action est introduite;

4° l'objet et le résumé des moyens de l'action;

5° la signature du requérant ou de son avocat;

6° une attestation de composition de ménage.

Un certificat du domicile et de la date de naissance de la personne telle que visée à l'alinéa 2, 3°, est joint à la requête. Le certificat est délivré par l'administration communale.

L'attestation de composition du ménage, visée à l'alinéa 2, 6°, est délivrée par l'administration communale.

Le greffier convoque les parties par pli judiciaire et par lettre ordinaire à comparaître lors de la séance, fixée par le juge, dans les quinze jours suivant l'inscription de la requête au rôle général. La convocation doit être accompagnée d'une copie de la requête.

§ 2. Par dérogation à l'article 1026 du Code judiciaire, la signature du requérant ou de l'avocat de la partie est requise pour les actions relatives aux baux relevant de l'application du présent titre ».

L'article 65 fait partie du titre III du décret du 9 novembre 2018, qui règle les baux pour le logement d'étudiants et prévoit que les articles 43 et 45 précités, entre autres, sont applicables à ces baux.

L'article 83 du décret du 9 novembre 2018 dispose :

« Le présent décret ne s'applique pas aux baux écrits qui ont été conclus avant la date d'entrée en vigueur du présent décret ».

B.2.1. Il ressort de l'exposé du moyen unique que des griefs sont uniquement invoqués contre l'article 45, § 2, du décret du 9 novembre 2018 et contre l'article 65, en ce que cette dernière disposition rend l'article 45, § 2, également applicable aux baux pour le logement d'étudiants. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.2.2. En ce qui concerne les normes de référence invoquées par les parties requérantes, l'exposé de la requête ne fait pas apparaître en quoi l'article 25 de la Constitution serait violé. Le moyen n'est dès lors pas recevable en ce qu'il porte sur cette disposition constitutionnelle.

B.3.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient, dans un moyen nouveau, que les articles 43, § 2, et 45, § 2, du décret du 9 novembre 2018 violeraient la compétence du législateur fédéral qui consiste à régler l'organisation et la compétence des cours et tribunaux, ainsi qu'à fixer les règles procédurales afférentes à ces juridictions. Il demande également à la Cour de soulever un moyen d'office à cet égard.

B.3.2. L'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle autorise entre autres le Conseil des ministres à introduire un mémoire dans une affaire relative à un recours en annulation et à formuler des moyens nouveaux. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre le recours.

B.3.3. Compte tenu de ce qui est dit en B.2.1, le moyen invoqué par le Conseil des ministres n'est recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre l'article 45, § 2, du décret du 9 novembre 2018.

Dès lors que le Conseil des ministres est autorisé à invoquer un moyen nouveau, la Cour n'a pas à examiner s'il convient, le cas échéant, de soulever d'office le même moyen.

En ce qui concerne le fond

B.4.1. Les articles 45, § 2, et 65, attaqués, du décret du 9 novembre 2018 exigent la signature du requérant ou de l'avocat de la partie lorsqu'une action relative aux baux de résidence principale et/ou aux baux pour le logement d'étudiants est introduite par requête unilatérale auprès du juge de paix. Ces dispositions dérogent ainsi à l'article 1026, 5°, du Code judiciaire, en vertu duquel une requête unilatérale doit en principe être signée par un avocat.

Selon les parties requérantes, l'intervention obligatoire d'un avocat constitue une garantie importante pour éviter que le recours à une requête unilatérale porte atteinte aux droits de la défense. L'avocat a une fonction de « filtre », en ce qu'il peut dissuader son client d'introduire une requête unilatérale manifestement non fondée et susceptible de porter préjudice à des tiers.

Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement, sans qu'existe une justification raisonnable à cet égard, entre, d'une part, les justiciables auxquels s'applique la procédure du contentieux locatif, réglée par le Code judiciaire, laquelle exige qu'une requête unilatérale soit toujours signée par un avocat, et, d'autre part, les justiciables impliqués dans des litiges locatifs pour lesquels les dispositions attaquées ne prévoient pas une telle obligation.

B.4.2. Le Conseil des ministres fait valoir dans un moyen nouveau que les dispositions attaquées violent les règles qui répartissent les compétences respectives entre l'autorité fédérale et les régions.

B.4.3. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.5.1. L'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 2014) a remplacé l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par ce qui suit :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

IV. En ce qui concerne le logement :

[...]

2° les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ».

B.5.2. Quant au transfert de compétences concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 mentionnent :

« La situation actuelle conduit au morcellement des compétences car, d'une part, la compétence en matière de logement social est exercée par les régions, alors que, d'autre part, celle relative à la location d'habitations privées est exercée par l'État fédéral. Cela complique la possibilité de mener une politique de logement cohérente.

En outre, sur la base de leur compétence en matière de logement, les régions ont adopté des règles actées en ce qui concerne les conditions élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité auxquelles doit répondre le bien loué.

Une politique du logement cohérente peut être mieux réalisée par le renforcement du niveau régional parce que la problématique du logement est étroitement liée à un nombre de compétences régionales, telles que l'aménagement du territoire, la politique foncière et du sol et la revalorisation urbaine et rurale.

La proposition de loi spéciale attribue aux régions la compétence relative aux règles spécifiques concernant la location de biens ou des parties de ceux-ci, destinés à l'habitation.

Par l'utilisation de la notion de ' biens destinés à l'habitation ', il n'est pas fait référence uniquement aux contrats de bail relatifs à la résidence principale du preneur mais également, par exemple, à la location d'habitations et de chambres d'étudiants et à la location de résidences secondaires et d'habitations de vacances. Tout comme dans la loi du 20 février 1991 relative à la résidence principale du preneur, aucune distinction n'est faite entre les biens meubles ou immeubles.

La précision selon laquelle il ne s'agit que des ' règles spécifiques ' confirme que l'autorité fédérale conserve sa compétence en ce qui concerne les dispositions générales du droit civil en matière d'obligations et de contrats. Par exemple, le législateur fédéral pourrait toujours décider de modifier les règles concernant l'interprétation des contrats en amendant les articles 1156 à 1164 du Code civil. Un tel amendement s'appliquerait à tous les contrats, en ce compris les contrats de bail, à moins que le législateur compétent n'édicte des règles spécifiques » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 82).

B.5.3. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.5.4. La compétence concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation, visée à l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne permet cependant pas aux régions de déterminer les règles de procédure devant les cours et tribunaux, dès lors que cette matière relève de la compétence résiduelle du législateur fédéral. Dans son avis relatif à l'avant-projet de décret qui a abouti aux dispositions attaquées, le Conseil d'État, section de législation, a observé :

« Le chapitre 5 du titre 2 du projet règle la procédure relative aux litiges concernant les baux de résidence principale. D'autres articles en projet contiennent également des dispositions procédurales.

Dans l'exposé des motifs, il est dit à cet égard qu'« il peut être admis que la compétence pour adopter des règles en matière de droit procédural a été transférée aux régions à titre accessoire », de sorte que le législateur décrétole flamand « est également compétent pour régler la procédure relative aux litiges en matière de baux à loyer relatifs à des biens destinés à l'habitation, alors que l'autorité fédérale demeure compétente pour déterminer les règles procédurales des baux en général ».

Cette thèse ne peut être admise. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la définition des compétences des juridictions et la fixation des règles procédurales devant les juridictions relèvent de la compétence de principe du législateur fédéral » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1612/1, p. 175).

B.6.1. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

B.6.2. La disposition précitée permet notamment à la Région flamande d'adopter des dispositions décrétoles qui règlent une matière fédérale, à condition que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice des compétences de la région, que cette matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de ces dispositions sur la matière fédérale ne soit que marginale.

B.7.1. En ce qui concerne le décret du 9 novembre 2018, les travaux préparatoires précisent :

« Les auteurs du présent projet souhaitent expressément regrouper un maximum de dispositions relatives aux baux à loyer. C'est la raison pour laquelle les différentes dispositions du droit des baux à loyer, qui sont contenues dans la loi relative aux baux à loyer, dans le Code civil et dans le Code judiciaire, sont regroupées de manière structurée dans un seul texte. Il est dès lors indispensable que les dispositions relatives à la procédure en matière de baux soient également reprises dans le projet, de sorte que les locataires et les bailleurs soient informés au maximum de ces aspects de la location et de sorte que tant les locataires que les bailleurs puissent, le cas échéant, faire respecter leurs droits. Ce sont essentiellement les dispositions existantes du Code judiciaire qui sont reprises, seules des modifications limitées étant apportées sur certains points. Ces modifications ont pour objet d'harmoniser au maximum la réglementation quant au fond et les dispositions procédurales, harmonisation qui doit optimiser l'application dans la pratique des dispositions matérielles. Ces modifications limitées confirment et renforcent l'objectif de la procédure spécifique en matière de litiges locatifs, à savoir créer une procédure simple et accessible qui favorise un règlement quant au fond, comme voulu à l'époque par le législateur fédéral » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1612/1, pp. 5-6).

B.7.2. Spécifiquement en ce qui concerne l'article 45, § 2, attaqué, du décret du 9 novembre 2018, il est dit :

« Dans un nouveau paragraphe 2, il est prévu une dérogation limitée aux règles générales relatives à l'introduction d'une requête unilatérale, telles qu'elles sont prévues aux articles 1025 à 1034 du Code judiciaire. La dérogation limitée implique que les requêtes unilatérales, dans les litiges relatifs aux baux pour résidences principales ne doivent plus être signées par un avocat, mais peuvent également l'être par le requérant lui-même. Donc, soit le requérant ou l'avocat signe la requête, soit les deux la signent. Le texte même de l'article 1026 du Code judiciaire précise que la signature de l'avocat peut être exclue par la loi, de sorte qu'un régime différencié, instauré par le législateur, est envisageable. En supprimant, pour les litiges locatifs, l'exigence selon laquelle la requête doit être signée par un avocat, le justiciable a plus facilement accès au juge de paix, un objectif que poursuivait également le législateur fédéral lorsqu'il a adopté la loi du 30 novembre 1998 » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1612/1, p. 59).

B.7.3. Les dispositions attaquées s'inscrivent donc dans le cadre de l'objectif qui consiste à faciliter au maximum l'accès au juge dans les litiges relatifs aux baux de résidence principale et aux baux pour le logement d'étudiants. Eu égard à cet objectif, le législateur décrétoal a pu estimer, dans l'exercice de la compétence concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation qui lui a été attribuée, qu'il était nécessaire de laisser au requérant le choix de signer lui-même ou de faire signer par un avocat la requête adressée au juge de paix. Par ailleurs, ce choix est conforme à celui qui consiste, à la lumière de l'objectif précité, à confier au juge de paix la compétence relative aux litiges locatifs, auxquels s'appliquent les titres II et III du décret du 9 novembre 2018.

B.7.4. En vertu de l'article 1026, 5°, du Code judiciaire, une requête unilatérale doit, à peine de nullité, contenir la signature de l'avocat de la partie, sauf lorsque la loi en dispose autrement. Dès lors que le législateur fédéral lui-même prévoit la possibilité de déroger à l'obligation selon laquelle la requête doit être signée par un avocat, il apparaît que la matière réglée se prête à un règlement différencié.

B.7.5. Étant donné que les dispositions attaquées s'appliquent uniquement aux litiges afférents aux baux de résidence principale ou aux baux pour le logement d'étudiants, l'incidence sur la matière fédérale est en outre marginale.

B.7.6. Il est par conséquent satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur décrétoal n'a pas excédé sa compétence en adoptant les dispositions attaquées.

B.8. Le moyen invoqué par le Conseil des ministres n'est pas fondé.

B.9. La Cour doit encore examiner si les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, sans qu'existe une justification raisonnable à cet égard, elles feraient naître une différence de traitement entre, d'une part, les justiciables impliqués dans des litiges auxquels s'applique le régime fédéral du Code judiciaire et dans le cadre desquels une requête unilatérale doit en principe toujours être signée par un avocat et, d'autre part, les justiciables impliqués dans des litiges locatifs pour lesquels le juge de paix est compétent en vertu de l'article 43, § 2, du décret du 9 novembre 2018 et pour lesquels les articles 45, § 2, et 65 ne prévoient pas une telle obligation.

B.10.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.10.2. La différence de traitement critiquée résulte de l'autonomie accordée aux régions et à l'autorité fédérale par ou en vertu de la Constitution, dans les matières qui relèvent de leurs compétences respectives.

Sans préjudice de l'application éventuelle du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences, cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe une différence de traitement entre, d'une part, les destinataires de règles fédérales et, d'autre part, les destinataires de règles régionales, dans des matières analogues, était jugé contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.11.1. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen n'est pas fondé. La Cour doit cependant encore examiner si les dispositions attaquées violent le droit d'accès au juge.

B.11.2. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées, cités en B.7, que le législateur décrétoal a voulu organiser une procédure simple et accessible devant le juge de paix pour trancher les litiges locatifs qui relèvent de sa compétence. En supprimant l'exigence de la signature de l'avocat pour les litiges relatifs aux baux de résidence principale et aux baux pour le logement d'étudiants, le législateur décrétoal vise à faciliter l'accès du justiciable au juge de paix, ce qui implique un gain de temps et une diminution des frais.

Les dispositions attaquées ne portent dès lors pas atteinte au droit d'accès au juge, garanti par l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas un point de rattachement avec la mise en œuvre du droit de l'Union, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.12. Le moyen invoqué par les parties requérantes n'est pas fondé.

Quant à l'affaire n° 7199

B.13. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 44 du décret du 9 novembre 2018, qui dispose :

« Exclusion de la possibilité d'arbitrage

Toute convention d'arbitrage conclue avant la naissance d'un litige ou à l'occasion d'un litige, dont le juge prend connaissance en application de l'article 43, est nulle de plein droit ».

À l'appui de leur recours en annulation, les parties requérantes invoquent deux moyens.

En ce qui concerne le premier moyen

B.14. Le premier moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 33, 35, 143, § 1er, et 146 de la Constitution, de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 1101 et 1134 du Code civil et des articles 1676 et suivants du Code judiciaire.

Les parties requérantes reprochent au législateur décrétoal de violer la compétence du législateur fédéral en excluant la possibilité d'arbitrage concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation.

B.15. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.16. L'article 35 de la Constitution dispose :

« L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 2 détermine la date à laquelle le présent article entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale ».

La loi visée à l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution n'a pas encore été adoptée. Cette disposition constitutionnelle n'est donc jamais entrée en vigueur, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur le respect de celle-ci.

B.17.1. L'article 33 de la Constitution dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

B.17.2. L'article 1101 du Code civil dispose :

« Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ».

B.17.3. L'article 1134 du Code civil dispose :

« Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.

Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise.

Elles doivent être exécutées de bonne foi ».

B.17.4. Les articles 1676 à 1723 du Code judiciaire, qui composent la sixième partie de ce Code, ont pour objet de régler l'« arbitrage », qui constitue un mode particulier de règlement des différends.

B.17.5. Aucune des dispositions constitutionnelle ou législatives citées en B.17 n'a pour objet de déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale et des entités fédérées.

La Cour n'est donc pas compétente pour statuer sur le respect des règles que ces dispositions énoncent.

B.18. En ce qu'il est pris de la violation des articles 33 et 35 de la Constitution, des articles 1101 et 1134 du Code civil, ainsi que des articles 1676 et suivants du Code judiciaire, le moyen est irrecevable.

B.19.1. L'arbitrage est un mode de règlement des conflits qui repose sur l'autonomie des parties, qui décident de confier à un ou plusieurs arbitres le pouvoir de dire le droit en vue de mettre définitivement fin au différend qui les oppose. En vertu de l'article 1681 du Code judiciaire, « une convention d'arbitrage est une convention par laquelle les parties soumettent à l'arbitrage tous les différends ou certains des différends qui sont nés ou pourraient naître entre elles au sujet d'un rapport de droit déterminé, contractuel ou non contractuel ». En application de l'article 1682 du même Code, « le juge saisi d'un différend faisant l'objet d'une convention d'arbitrage se déclare sans juridiction à la demande d'une partie, à moins qu'en ce qui concerne ce différend, la convention ne soit pas valable ou n'ait pris fin ».

B.19.2. Selon la disposition attaquée, toute convention d'arbitrage conclue avant la naissance d'un litige ou à l'occasion d'un litige, dont le juge prend connaissance en application de l'article 43 du décret du 9 novembre 2018 est nulle de plein droit. Cela signifie que toute forme d'arbitrage dans le cadre de litiges en matière de baux pour résidence principale et pour le logement d'étudiants est proscrite, et que de tels litiges relèvent de la compétence exclusive du juge de paix.

B.19.3. La compétence concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne permet pas de régler la compétence des cours et tribunaux, puisqu'en vertu de l'article 146 de la Constitution, cette matière relève de la compétence du législateur fédéral. Régler la possibilité de conclure une convention d'arbitrage, ce qui a une incidence sur la compétence des cours et tribunaux, relève également de la compétence de l'autorité fédérale.

B.20.1. Comme il a été dit en B.6.2, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles permet néanmoins à la Région flamande d'adopter des dispositions décrétales dans une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, à condition que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice des compétences de la région, que cette matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de ces dispositions sur la matière fédérale ne soit que marginale.

B.20.2. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décrétoal a adopté la disposition attaquée dans le but d'éviter que des conventions d'arbitrage puissent constituer un obstacle financier à la résolution de litiges locatifs :

« Conformément aux articles 1676 à 1723 du Code judiciaire, les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends qui sont nés ou pourraient naître entre elles. Il en résulte que le juge de paix perd sa juridiction pour se prononcer sur le différend (article 1682 du Code judiciaire).

Une procédure d'arbitrage coûte cependant plus cher qu'une procédure devant le juge de paix. Comme les conflits locatifs portent souvent sur de faibles montants, une clause d'arbitrage pourrait même créer un obstacle financier insurmontable. Lors de l'évaluation du droit des baux à loyer, un consensus s'est dégagé entre les acteurs pour exclure la possibilité d'arbitrage pour les conflits locatifs, comme cela avait déjà été le cas pour les litiges relevant de la compétence du tribunal du travail (article 1676, § 5, du Code judiciaire).

Puisque cette disposition porte uniquement sur les différends relatifs aux baux de résidence principale, l'option retenue consiste à insérer celle-ci dans le décret flamand sur la location d'habitations et non dans l'article 1676 du Code judiciaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1612/1, p. 58).

B.20.3. Comme les dispositions attaquées dans l'affaire n° 7197, l'article 44 du décret du 9 novembre 2018 cadre donc avec l'objectif de simplifier et de faciliter au maximum l'accès au juge dans des litiges relatifs à des baux de résidence principale et à des baux pour le logement d'étudiants. Eu égard à cet objectif, le législateur décrétoal a pu estimer, dans l'exercice de la compétence qui lui a été attribuée, qu'il était nécessaire d'éviter que l'impact financier éventuel d'une procédure d'arbitrage puisse constituer un obstacle à la résolution de conflits locatifs. Ce choix est conforme à celui qui consiste, à la lumière de ce même objectif, à confier exclusivement au juge de paix la compétence relative aux litiges locatifs, auxquels s'appliquent les titres II et III du décret du 9 novembre 2018.

B.20.4. En vertu de l'article 1676, § 1er, du Code judiciaire, toute cause de nature patrimoniale de même que toute cause de nature non patrimoniale sur laquelle il est permis de transiger peuvent faire l'objet d'un arbitrage. Conformément à l'article 1676, § 4, du même Code, cette disposition est applicable sauf lorsque la loi en dispose autrement. Dès lors que le législateur fédéral permet ainsi explicitement d'exclure certains litiges de l'arbitrage, il apparaît que la matière réglée se prête à un règlement différencié.

B.20.5. Étant donné que la disposition attaquée s'applique uniquement aux litiges en matière de baux de résidence principale et/ou de baux pour le logement d'étudiants, l'incidence sur la matière fédérale est en outre marginale.

B.20.6. Il est par conséquent satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur décretaal n'a pas excédé sa compétence en adoptant la disposition attaquée.

B.21. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.22. Le deuxième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 1er, 2 et 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est également reproché à la disposition attaquée de porter atteinte au droit d'accès au juge et à un tribunal indépendant et impartial et de violer ainsi les articles 13 et 146 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 13 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 8 et 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.23. À défaut d'inscription des règles de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans un texte normatif de valeur contraignante, la Cour ne peut contrôler le respect des dispositions de cette Déclaration dont la violation est invoquée.

En outre, les parties requérantes ne précisent pas en quoi la disposition attaquée pourrait violer les articles 6, 13 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, la Cour n peut examiner la compatibilité de la disposition attaquée avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu en combinaison avec les dispositions constitutionnelles invoquées par les parties requérantes, qu'en ce que les dispositions en cause mettent en œuvre le droit de l'Union conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, points 17 et suivants). Étant donné que les parties requérantes ne démontrent pas un lien de rattachement avec la mise en œuvre du droit de l'Union, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.24. La Cour doit donc encore examiner si la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle fait naître une différence de traitement, sans qu'existe une justification raisonnable à cet égard, entre les justiciables impliqués dans des litiges auxquels s'applique la disposition attaquée et dans lesquels un arbitrage est exclu, d'une part, et les justiciables impliqués dans des litiges qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage, d'autre part.

B.25.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.25.2. Comme la Cour l'a jugé en ce qui concerne le premier moyen, le législateur décréto est, conformément aux conditions contenues dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, compétent pour exclure toute forme d'arbitrage dans le cadre de litiges en matière de baux de résidence principale et de baux pour le logement d'étudiants.

Les différences de traitement critiquées résultent de l'autonomie qui a été attribuée aux régions et à l'autorité fédérale par ou en vertu de la Constitution, dans les matières qui relèvent de leurs compétences respectives.

Sans préjudice de l'application éventuelle du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences, cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe une différence de traitement entre des destinataires de règles fédérales, d'une part, et les destinataires de règles régionales, d'autre part, dans des matières analogues, était jugé contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.26. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 novembre 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen