

Rolnummers 1395, 1396 en 1397
Arrest nr. 95/99 Van 15 juli 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren, gesteld door de vrederechter van het tweede kanton Kortrijk.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij vonnissen van 11 augustus 1998 in zake H. Roelens tegen respectievelijk J. Waelkens, Y. Devlaminck en G. Vande Walle, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 19 augustus 1998, heeft de vrederechter van het tweede kanton Kortrijk de prejudiciële vraag gesteld « of de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, meer bepaald deze bevat in artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en in artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, al dan niet geschonden zijn door de bepalingen van de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren ».

Het Hof stelt vast dat de aangevochten wet van 9 maart 1993 ondertussen is gewijzigd door de wet van 11 april 1999 « houdende wijziging van de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren », alsmede door de wet van 11 april 1999 « aangaande de vordering tot staking van de inbreuken op de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren ». Die wijzigingen hebben evenwel geen invloed op deze zaak.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De drie prejudiciële vragen betreffen procedures waarbij een handelaar, optredend als huwelijksbureau, als eiser of als verweerder op tegeneis de veroordeling vordert van drie verschillende verweerders respectievelijk eisers op tegeneis, tot betaling van een geldsom uit hoofde van een overeenkomst van huwelijksbemiddeling.

In één van de procedures verwijst de vrederechter naar de aloude rechtspraak van het Hof van Cassatie dat overeenkomsten van huwelijksbemiddeling nietig zijn om reden dat alleen zaken die in de handel zijn het voorwerp kunnen uitmaken van een overeenkomst. De vrederechter stelt echter vast dat de aangelegenheid thans geregeld is door de wet van 9 maart 1993 « ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren ».

Tegelijk merkt de vrederechter op dat er tevens een decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 november 1993 bestaat « houdende maatregelen tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening door huwelijks- en relatiebemiddelaars », dat nog niet in werking is getreden.

Daaruit leidt hij af dat er ter zake van die aangelegenheid mogelijk een bevoegdheidsconflict bestaat. De vrederechter vraagt zich af of het regelen van ontmoetingen, die moeten leiden tot een huwelijk of een vaste relatie, als een persoonsgebonden aangelegenheid moet worden aangezien en of de federale wetgever bijgevolg wel bevoegd was om die aangelegenheid te regelen. In een van de procedures stelt de vrederechter bovendien dat, indien de federale wetgever onbevoegd was om de wet van 9 maart 1993 aan te nemen, er geen geldige bijzondere regeling meer zou bestaan voor de huwelijksbemiddeling en op grond van het gemeen recht onderzocht zou moeten

worden of de overeenkomst een voorwerp heeft dat in de handel is, zoals artikel 1128 van het Burgerlijk Wetboek voorschrijft.

Om die reden heeft de vrederechter van het tweede kanton Kortrijk in drie verschillende procedures bovenvermelde identieke prejudiciële vraag aan het Hof gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikkingen van 19 augustus 1998 heeft de voorzitter in functie voor ieder van de zaken de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om in de respectieve zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 16 september 1998 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 28 september 1998 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 13 november 1998 ter post aangetekende brieven;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 13 november 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 18 december 1998 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 27 januari 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 19 augustus 1999.

Bij beschikking van 31 maart 1999 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 5 mei 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 1 april 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 5 mei 1999 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J.-F. De Bock *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
 - . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1.1. De Ministerraad wijst erop dat de wet van 9 maart 1993 als voorwerp heeft : het opleggen van een voorafgaande registratie aan de natuurlijke en rechtspersonen die aan huwelijksbemiddeling wensen te doen, het regelen van de voorstellen en de overeenkomsten van huwelijksbemiddeling, het organiseren van de opsporing en vaststelling van misdrijven en het bepalen van de straffen die van toepassing zijn in geval van misdrijven in het kader van de wet.

De wet heeft de activiteiten van de huwelijksbureaus als toepassingsgebied en betreft bijgevolg niet de activiteiten van psycho-medisch-sociale aard. Evenmin regelt de wet het kwalitatief aspect van die activiteit. De wet legt aan elke natuurlijke of rechtspersoon die aan huwelijksbemiddeling wenst te doen, een voorafgaande registratie bij het Ministerie van Economische Zaken op, vermeldt de gegevens die verplicht dienen te worden opgenomen in de advertenties tot voorstelling van kandidaten die een huwelijk of vaste relatie wensen aan te gaan, vereist een overeenkomst in geval van een voorstel dat tegen betaling aan een welbepaalde klant wordt gedaan, preciseert de opstellings- en verbrekingsmodaliteiten van de overeenkomst van huwelijksbemiddeling, alsmede de gegevens die, op straffe van nietigheid, erin vermeld moeten worden, voorziet in de spreiding van de betaling over de gehele duur van de overeenkomst en verbiedt wisselbrieven en orderbriefjes als waarborg voor de betaling van de aangegane verbintenissen. Andere bepalingen organiseren de opsporing en vaststelling van inbreuken en het daarop betrekking hebbende strafbepalingssysteem.

A.1.2. De Ministerraad betoogt dat, ofschoon in artikel 5, § 1, II, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het gezinsbeleid wordt gerangschikt onder de persoonsgebonden aangelegenheden, niet het geheel van dat beleid onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt. Bepaalde aspecten ervan, zoals het huisvestingsbeleid, zijn toegewezen aan de gewesten. Andere primordiale elementen die het gezinsbeleid in belangrijke mate beïnvloeden, zoals de sociale zekerheid, de maatregelen van directe en indirecte fiscaliteit, het burgerlijk recht, het strafrecht, het gerechtelijk recht, diverse aspecten van het economisch beleid en het monetair beleid, behoren tot de exclusieve federale bevoegdheid.

Daarnaast verwijst de Ministerraad naar artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalde materies op economisch vlak toewijst aan de gewesten, doch de federale overheid onverminderd belast met de zorg voor het bepalen van de toepasbare regels inzake de bescherming van de verbruikers, de vestigingsvoorwaarden en het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken.

A.1.3. De Ministerraad herinnert ook aan het advies van de Raad van State, volgens hetwelk de betwiste wet past in het kader van de federale bevoegdheden op economisch vlak. Het betreft, zoals bij de voorbereiding van de wet werd beklemtoond, een activiteit van bemiddeling, een dienst, een prestatie van economische aard. Ofschoon de kwalitatieve aspecten van de huwelijksbemiddeling behoren tot de aangelegenheid van de bijstand aan personen - en derhalve een gemeenschapsmaterie zijn - valt de juridische, economische en contractuele dimensie ervan onder de bevoegdheid van de federale wetgever. Die is immers bevoegd gebleven voor het maken van wetten op het vlak van de mededinging, handelspraktijken, de toegang tot het beroep en de bescherming van de consument. Derhalve was hij bevoegd om het economische aspect van de activiteit van huwelijksbemiddeling te regelen.

Uit een analyse van elk van de bepalingen van de wet blijkt dat de federale wetgever zijn bevoegdheid die hij put uit artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet heeft overschreden en zich geenszins heeft ingelaten met de kwalitatieve aspecten van die bemiddeling.

Derhalve schendt, volgens de Ministerraad, de wet van 9 maart 1993 de regels voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten niet.

A.1.4. De Ministerraad citeert ten slotte uit het arrest van het Hof nr. 105/98 van 21 oktober 1998, waarin het Hof voor recht heeft gezegd dat de wet van 9 maart 1993 de regels die door of krachtens de Grondwet zijn

vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten niet schendt.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.2.1. De Vlaamse Regering onderschrijft in belangrijke mate hetzelfde standpunt als de Ministerraad.

De federale wet stelt immers geen kwalitatieve eisen ten opzichte van de huwelijks- en relatiebemiddeling doch beperkt zich tot regeling van de uitwendige of formele contractenrechtelijke aspecten ervan. Op die wijze wou de wetgever reageren tegen misbruiken die zich in het domein van de huwelijksbemiddeling hadden voorgedaan omdat die misbruiken indruisen tegen de menselijke waardigheid en het noodzakelijk leek één van de partijen bij de overeenkomst te beschermen, namelijk de klant. De wet van 9 maart 1993 is derhalve een maatregel van bijzondere consumentenbescherming.

A.2.2. De relatie- en huwelijksbemiddeling is in beginsel een gemeenschapsbevoegdheid, op grond van artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Anders dan de Ministerraad wijst de Vlaamse Regering erop dat op die bevoegdheid van de gemeenschappen geen uitzonderingen in de vorm van aan de federale overheid « voorbehouden bevoegdheden » worden gemaakt.

Maatregelen op het stuk van de relatie- en huwelijksbemiddeling, wat per definitie tegemoet wil komen aan het verlangen van de betrokken kandidaat-partners om een gezin te stichten en aldus het stichten van gezinnen bevordert, ressorteren als het ware per hypothese onder de aangelegenheid « gezinsbeleid » en behoren dus tot de bevoegdheden van de gemeenschappen. Om die reden heeft de Vlaamse Gemeenschap in de aangelegenheid van de huwelijks- en relatiebemiddeling het decreet van 10 november 1993 aangenomen.

A.2.3. De bevoegdheid van de gemeenschappen neemt volgens de Vlaamse Regering echter niet weg dat ook de federale wetgever sommige aspecten van de huwelijks- en relatiebemiddeling kan regelen, zij het uiteraard niet vanuit het oogpunt van het gezinsbeleid, maar vanuit de invalshoek van de consumentenbescherming, hetzij in het algemeen, dus met betrekking tot alle overeenkomsten, hetzij in het bijzonder, dit is met betrekking tot de huwelijksbemiddelingsovereenkomsten als zodanig. Daarbij moet hij zich wel ervoor hoeden afbreuk te doen aan de eventuele gemeenschapsregelingen op dat vlak en mag hij de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen evenmin hinderen, wat de kern uitmaakt van het evenredigheidsbeginsel dat door het Hof terecht als een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever wordt beschouwd.

A.2.4. De Vlaamse Regering stelt dat de wet van 9 maart 1993 slechts betrekking heeft op de formele of uitwendige kanten van de huwelijks- en relatiebemiddeling en een bijzondere vorm van consumentenbescherming beoogt. Daarbij heeft de wetgever geen afbreuk gedaan aan het bepaalde in het decreet van 10 november 1993 noch aan de gemeenschapsbevoegdheid ter zake. Dat moge blijken uit de ontstentenis van enig beroep tot vernietiging vanwege de gemeenschapsregeringen of -raden tegen die wet of van hun tussenkomst in het beroep tot vernietiging dat aanleiding gaf tot het arrest nr. 10/94 van 27 januari 1994.

De wet van 9 maart 1993 en het decreet van 10 november 1993 maken derhalve complementaire wetgeving uit, wat bij de aanneming ervan niet aan de aandacht van de betrokken wetgevers is ontsnapt. In het bijzonder mag erop worden gewezen dat de federale wetgever zijn onbevoegdheid op het vlak van de kwalitatieve aspecten van de huwelijks- en relatiebemiddeling onder ogen heeft gezien toen hij de aanvankelijk voorgestelde erkenning van huwelijksbureaus heeft vervangen door een eenvoudige registratieplicht, die slechts tot doel heeft de federale overheid een inzicht in de sector van de huwelijksbureaus te verschaffen.

A.2.5. Ook de Vlaamse Regering verwijst ten slotte naar het arrest van het Hof nr. 105/98 van 21 oktober 1998.

De Vlaamse Regering ziet dan ook « geen redenen om die rechtspraak niet te handhaven, zolang daaruit niet zou worden afgeleid - ten onrechte - dat het de federale overheid zou zijn toegestaan zich bij de beoordeling van de kwaliteit van de aan de consument verstrekte dienst het oordeel aan te matigen dat krachtens de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, exclusief aan de gemeenschappen en gewesten toekomt ».

De Vlaamse Regering verzoekt het Hof dan ook voor recht te zeggen dat de wet van 9 maart 1993 de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten niet schendt.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. De prejudiciële vragen betreffen het geheel van de bepalingen van de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren. Na de huwelijksbemiddeling te hebben gedefinieerd (hoofdstuk I), voorziet die wet in maatregelen van controle en toezicht (hoofdstuk II), regels betreffende het aanbod tot en de overeenkomsten van huwelijksbemiddeling (hoofdstuk III), bepalingen betreffende de opsporing en vaststelling van misdrijven (hoofdstuk IV) en strafbepalingen (hoofdstuk V).

Ten gronde

B.2.1. De wet van 9 maart 1993 strekt ertoe de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren. Blijkens de parlementaire voorbereiding bestond het door de wetgever nagestreefde doel erin met een specifieke wetgeving te reageren tegen de misbruiken die zich in het domein van de huwelijksbemiddeling hadden voorgedaan omdat die misbruiken konden indruisen tegen de menselijke waardigheid en het noodzakelijk leek één van de partijen bij de overeenkomst te beschermen, namelijk de klant die « vaak in een zeer zwakke positie staat ten overstaan van het huwelijksbureau » (*Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 81/6, p. 9). « Hierbij wordt afgeweken van de beginselen die van toepassing zijn inzake handelspraktijken, wat gerechtvaardigd wordt door het niet te verwaarlozen risico dat een contract wordt gesloten door een psychologisch zwakke persoon die aldus vatbaar is voor een ondoordachte handelwijze onder de invloed van een overredende handelaar » (*Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 466-2, p. 3).

Om de aldus geformuleerde doelstelling te verwezenlijken stelt de wet de mogelijkheid van huwelijksbemiddeling door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon afhankelijk van een

voorafgaande registratie bij het Ministerie van Economische Zaken. Vervolgens regelt de wet de voorwaarden waaronder overeenkomsten van huwelijksbemiddeling tot stand kunnen komen. Daartoe bepaalt de wet de minimale vereisten inzake de bekwaamheid tot het aangaan van een dergelijke overeenkomst (artikel 4, eerste lid), de vorm (artikel 4, tweede lid) en de inhoud (artikel 6) van de overeenkomst, waarvan een model moet kunnen worden voorgelegd aan een ieder die erom verzoekt (artikel 5), de wijze waarop de overeenkomst tot stand komt en de prijs wordt betaald (artikelen 7 en 8). Tevens stelt de wet de minimale voorwaarden vast waaraan een advertentie ten behoeve van een persoon die een huwelijk of een vaste relatie wenst aan te gaan, dient te voldoen (artikel 3). Teneinde de naleving van de bepalingen te verzekeren, voorziet de wet in strafbepalingen voor inbreuken op de daarin vermelde artikelen (artikelen 10 tot 16) en bevat zij een bepaling betreffende de opsporing en de vaststelling van die misdrijven (artikel 9).

B.2.2. De maatregelen opgenomen in de artikelen 2 tot en met 8 van de wet van 9 maart 1993 bieden minimale garanties aan een ieder die gebruik wenst te maken van de diensten die worden aangeboden door de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die aan huwelijksbemiddeling doet. De federale wetgever heeft, door de wettelijke vaststelling van de contractuele regeling van de verhouding tussen huwelijksbureau en cliënt, maatregelen genomen die de gebruiker van een dergelijke dienstverlening moeten beschermen.

Dergelijke maatregelen passen in het kader van de bij artikel 6, § 1, VI, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid om de algemene regels vast te stellen inzake de bescherming van de verbruiker, die normen kunnen omvatten betreffende de veiligheid en de kwaliteit van producten en diensten (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 127). Op grond van die bepaling vermag de federale wetgever niet alleen te voorzien in de bescherming van de consument op algemene wijze, doch ook op specifieke wijze, met betrekking tot bepaalde overeenkomsten in het bijzonder, zoals te dezen de overeenkomsten van huwelijksbemiddeling, onverminderd de mogelijkheid van de gemeenschappen om die aangelegenheid, met inachtneming van voormelde economische aspecten, aan bijkomende kwalitatieve voorwaarden te onderwerpen op grond van hun bevoegdheid inzake bijstand aan personen.

B.2.3. Nu de federale wetgever om de in B.2.2 aangehaalde redenen bevoegd is om de artikelen 2 tot en met 8 van de wet van 9 maart 1993 aan te nemen, is hij tevens bevoegd om de bij de artikelen 10 tot 16 vastgestelde strafbepalingen met betrekking tot inbreuken op de artikelen 2 tot 8 aan te nemen, alsmede om de aangelegenheid van de opsporing en vaststelling van misdrijven te regelen zoals hij heeft gedaan in artikel 9.

B.2.4. De prejudiciële vragen moeten ontkennend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren, schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 juli 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève