

Rolnummer 5490
Arrest nr. 118/2013 van 7 augustus 2013

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 7, 1°, van de wet van 26 maart 2012 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat de collectieve schuldenregeling betreft, ingesteld door de Orde van Vlaamse balies.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en J. Spreutels, de rechters L. Lavrysen, A. Alen, E. Derycke en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter R. Henneuse, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 oktober 2012 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 oktober 2012, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 7, 1^o, van de wet van 26 maart 2012 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat de collectieve schuldenregeling betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 april 2012), door de Orde van Vlaamse balies, met zetel te 1000 Brussel, Koningsstraat 148.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* », met zetel te 1050 Brussel, Gulden Vlieslaan 65;

- de Ministerraad.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 29 mei 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. V. Coigniez, advocaat bij de balie te Leuven, voor de verzoekende partij;

. Mr. S. Ben Messaoud *loco* Mr. M. Kaiser, advocaten bij de balie te Brussel, voor de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* »;

. Mr. A. Poppe *loco* Mr. E. Jacobowitz, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 1, 5 en 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat het opleggen van erkennings- en opleidingsvoorwaarden niet tot de bevoegdheid van de federale overheid maar tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 67 van de wet op het consumentenkrediet, dat aan de oorsprong ligt van artikel 1675/17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek en dat de functie van schuldbemiddelaar voor dezelfde categorieën reserveert, zou duidelijk blijken dat de erkenning van de schuldbemiddelaars een gemeenschapsbevoegdheid is. De decreetgevers hebben die bevoegdheid overigens decretaal uitgeoefend. Vermits de advocaten, de ministeriële ambtenaren en de gerechtelijke mandatarissen in het kader van de collectieve schuldenregeling dezelfde taken uitvoeren als de andere schuldbemiddelaars, zou hun erkenning en de eraan voorafgaande opleiding eveneens bij decreet moeten worden geregeld. De indieners van het wetsvoorstel dat tot de bestreden bepaling heeft geleid, zouden dat ook uitdrukkelijk hebben erkend. Zij stelden immers voor om « deze beroepsbeoefenaars te onderwerpen aan een vereiste van erkenning door de overheid die de gemeenschapsbevoegdheden uitoefent ».

De bestreden bepaling behoort volgens de verzoekende partij tot de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128 van de Grondwet, meer bepaald wat de bijstand aan personen betreft, waaronder met name het gezinsbeleid ressorteert, met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen, alsook het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

A.2. De Ministerraad merkt in de eerste plaats op dat de bevoegdheid inzake schuldbemiddeling wordt gekwalificeerd als een bevoegdheid in de zin van artikel 5, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In het kader van die bevoegdheid kunnen de gemeenschappen alle maatregelen nemen voor het verschaffen van bijstand aan personen die in maatschappelijke nood verkeren, ongeacht de aard en de oorzaak van de nood. Zoals artikel 67 van de wet op het consumentenkrediet, beperkt de bestreden bepaling zich evenwel ertoe uitvoering te geven aan de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake het gerechtelijk recht in het algemeen en inzake de juridische bijstand verleend door advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders in het bijzonder.

Uit een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State inzake scheidingsbemiddeling leidt de Ministerraad af dat de federale overheid bevoegd is om de basisnormen vast te stellen voor de juridische bijstand door advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders en dat de gemeenschappen specifieke aspecten daarvan mogen regelen die eigen zijn aan een materie die hun toebehoort, zonder afbreuk te doen aan de federale normen. De federale wetgever is dan ook bevoegd om de Koning op te dragen de nadere regels inzake erkenning als schuldbemiddelaar te bepalen, maar dat neemt niet weg dat het organiseren van de verplichte opleiding, als specifiek aspect eigen aan de materie van het maatschappelijk welzijn, onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt.

A.3. Volgens de verzoekende partij heeft de bestreden bepaling geen betrekking op het verlenen van juridische bijstand. De schuldbemiddelaar is immers niet de raadsman van de schuldenaar of de schuldeiser. Hij oefent een opdracht uit die hem door de rechtbank wordt verleend in het algemeen belang. Een vergelijking met de scheidingsbemiddeling is dus niet pertinent. De scheidingsbemiddeling verleent aan de rechtzoekende inderdaad een vorm van juridische bijstand, zodat de regeling ervan ressorteert onder de federale bevoegdheid in zoverre zij betrekking heeft op advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders.

A.4. Volgens de Ministerraad verleent de schuldbemiddelaar wel in de eerste plaats juridische bijstand, maar is zijn opdracht daar niet toe beperkt. Hij dient de schuldenaar bij te staan bij het uitwerken, beheren en opvolgen van de collectieve schuldenregeling en vormt daardoor de spilfiguur in het raderwerk van de schuldbemiddeling. Hoewel hij niet door de schuldenaar zelf werd geraadpleegd maar door de rechtbank werd aangesteld, dienen alle taken van de schuldbemiddelaar als juridische bijstand te worden gekwalificeerd. Het advies inzake scheidingsbemiddeling (A.2) is naar het oordeel van de Ministerraad wel pertinent. Daaruit zou

immers blijken dat niet moet worden onderzocht of de advocaat al dan niet wordt geraadpleegd door de persoon op wie de regeling van toepassing is, maar wel of hij al dan niet juridische bijstand verleent.

Ten aanzien van het tweede middel

A.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling een ongeoorloofd verschil in behandeling invoert tussen de advocaten, de ministeriële ambtenaren en de gerechtelijke mandatarissen, enerzijds, en de overheidsinstellingen en particuliere instellingen die daartoe door de overheid zijn erkend, anderzijds. Enkel aan de eerste categorie worden immers een erkenningsvereiste en een bijkomende opleiding opgelegd, terwijl beide categorieën op het vlak van de collectieve schuldenregeling dezelfde taken uitoefenen.

Volgens de verzoekende partij vertrekt het verschil in behandeling van de niet gestaafde premisse dat de traditionele juridische beroepen, waaronder de advocatuur, zouden tekortschieten in hun taak van schuldbemiddelaar, terwijl dat niet het geval is voor de andere categorie van schuldbemiddelaars. De reeds genoemde wet op het consumentenkrediet houdt weliswaar een erkenningsvereiste in voor die andere categorie van schuldbemiddelaars, maar die erkenning zou een andere finaliteit hebben, namelijk de commerciële schuldbemiddeling aan banden leggen, zodat daaruit geen kwalitatief onderscheid tussen beide categorieën valt af te leiden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, daarin gevolgd door de geraadpleegde actoren op het terrein, de kwaliteit van het optreden van de schuldbemiddelaars wilde verhogen. Er wordt echter niet op objectieve en pertinente wijze verantwoord waarom de bijkomende opleiding slechts aan een bepaalde categorie van schuldbemiddelaars zou moeten worden opgelegd. Meer bepaald zou niet zijn aangegeven op welke punten en in welke mate de opleiding van met name advocaten niet zou volstaan, vergeleken met de opleiding van de andere schuldbemiddelaars. Het onderzoek waarop de indieners van het wetsvoorstel steunden en waaraan de Ministerraad refereert, roept volgens de verzoekende partij ernstige vragen op inzake representativiteit, methodologie en betrouwbaarheid. De wetgever zou bovendien niet in dezelfde mate rekening hebben gehouden met de beroepservaring van de verschillende categorieën van beroepsbeoefenaars. Ten slotte zou de rechter een kwaliteitscontrole uitoefenen doordat hij de advocaten persoonlijk aanstelt in de functie van schuldbemiddelaar.

A.6. De Ministerraad doet in essentie gelden dat de advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen, door toedoen van de bestreden bepaling, aan dezelfde voorwaarden worden onderworpen als de erkende overheidsinstellingen en particuliere instellingen die als schuldbemiddelaar wensen op te treden, zodat er geen sprake zou zijn van een verschil in behandeling. Het volgen van een opleiding werd als voorwaarde ingevoerd om de kwaliteit van de schuldbemiddeling te verhogen. Er werd immers vastgesteld, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling, dat advocaten een dossier van schuldbemiddeling vaak zoals andere juridische dossiers behandelen, terwijl de collectieve schuldenregeling een benadering vergt die is toegespitst op de bijzondere situatie waarin de schuldenaar zich bevindt, rekening houdend met zijn financiële, maatschappelijke en familiale toestand. De bestreden maatregel zou derhalve pertinent zijn om de doelstelling van de wetgever te bereiken. De opportuniteit van de maatregel behoort evenwel tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever.

Uit de parlementaire voorbereiding zou overigens blijken dat de verzoekende partij zich niet verzette tegen een verplichte opleiding tot schuldbemiddelaar voor advocaten. De Ministerraad merkt ten slotte op dat de instellingen die erkend worden om activiteiten van schuldbemiddeling uit te oefenen, moeten bewijzen dat zij personen tewerkstellen die een opleiding hebben gevolgd. Voor advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen was dat tot op heden niet het geval. Daarom is het redelijk verantwoord dat voor die categorie een opleidingsverplichting werd ingevoerd. De instellingen die zich met schuldbemiddeling bezig houden, zouden overigens onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen. Indien de verzoekende partij van oordeel is dat de gemeenschappen een ongeoorloofd onderscheid in behandeling doen ontstaan door verschillen in opleidingsvereisten voor de personeelsleden van de erkende instellingen, enerzijds, en de advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen, anderzijds, dan zal zij zich tot het Hof kunnen wenden om de vernietiging van het betrokken decreet te vragen.

Het loutere gegeven dat aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om de nadere regels van de erkenning vast te leggen, brengt volgens de Ministerraad geen kennelijk onevenredige gevolgen teweeg. Indien de verzoekende partij van oordeel zou zijn dat een uitvoeringsbesluit onwettig is, kan zij dat aanvechten voor de Raad van State.

A.7. Volgens de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », die als tussenkomenende partij enkel op het tweede middel ingaat, is het verschil in behandeling niet redelijk verantwoord. De voorwaarden om het beroep van advocaat uit te oefenen en de voortdurende verplichting tot bijscholing waaraan de advocaten zijn onderworpen, zouden op voldoende wijze waarborgen dat zij over de vereiste bekwaamheden beschikken om als schuldbemiddelaar te kunnen optreden. In ondergeschikte orde is de tussenkomenende partij van oordeel dat het niet redelijk verantwoord is om een bijzondere opleiding enkel op te leggen aan advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen en niet aan de andere categorie van schuldbemiddelaars. De federale wetgever kon perfect identieke erkenningsvoorwaarden opleggen aan beide categorieën, zonder daarom de inhoud van de opleiding te regelen.

In haar memorie van antwoord doet de tussenkomenende partij nog gelden dat indien beide categorieën van schuldbemiddelaars gelijk worden behandeld, zoals de Ministerraad betoogt, die gelijke behandeling strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien de advocaten zich, gelet op hun bijzondere opleiding, in een essentieel verschillende situatie bevinden ten opzichte van de andere categorie van schuldbemiddelaars.

- B -

B.1. De collectieve schuldenregeling strekt ertoe, onder toezicht van de rechter, de financiële toestand van een schuldenaar met overmatige schuldenlast te herstellen, met name om hem in staat te stellen voor zover mogelijk zijn schulden te betalen en tegelijkertijd te waarborgen dat hij zelf en zijn gezin een menswaardig leven kunnen leiden (artikel 1675/3, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

Als de rechter een vordering tot collectieve schuldenregeling toelaatbaar acht, stelt hij in zijn beschikking een schuldbemiddelaar aan (artikel 1675/6, § 2, van hetzelfde Wetboek). De taak van de schuldbemiddelaar bestaat erin de schuldenaar bij te staan bij het uitwerken, het beheren en het opvolgen van de collectieve schuldenregeling. Hij wordt door de wetgever beschouwd als de spilfiguur in het kaderwerk van de schuldbemiddeling (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1073/1, p. 10).

B.2. Artikel 1675/17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt wie als schuldbemiddelaar kan worden aangesteld.

Artikel 7, 1°, van de wet van 26 maart 2012 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat de collectieve schuldenregeling betreft, vervangt artikel 1675/17, § 1, door de volgende bepaling (de wijzigingen ten opzichte van de vroegere bepaling zijn gecursiveerd) :

« Als schuldbemiddelaar kunnen alleen worden aangesteld :

- de advocaten, de ministeriële ambtenaren of de gerechtelijke mandatarissen, *op voorwaarde dat ze zijn erkend. De Koning bepaalt de nadere regels van die erkenning. De erkenning wordt slechts verleend indien de schuldbemiddelaar de daartoe door de bevoegde overheid georganiseerde opleiding heeft gevolgd;*

- de overheidsinstellingen of de particuliere instellingen, die daartoe door de bevoegde overheid zijn erkend. Deze instellingen doen hiervoor een beroep op natuurlijke personen die aan de door de bevoegde overheid bepaalde voorwaarden voldoen ».

Artikel 7, 1^o, treedt in werking op een door de Koning te bepalen datum (artikel 9 van de wet van 26 maart 2012).

B.3. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de voormelde wetwijziging omdat zij de bevoegdheidverdelende regels (eerste middel) en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (tweede middel) zou schenden.

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels

B.4.1. Advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen die als schuldbemiddelaar wensen te worden aangewezen, dienen krachtens de bestreden bepaling te zijn erkend en dienen daartoe een bijzondere opleiding te hebben gevolgd.

Die voorwaarden van erkenning en opleiding behoren niet tot de bevoegdheid inzake de bijstand aan personen (artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), zoals de verzoekende partij beweert. De vergelijking met artikel 67 van de wet 12 juni 1991 op het consumentenkrediet, dat de schuldbemiddeling inzake kredietovereenkomsten aan dezelfde categorieën voorbehoudt, is te dezen niet relevant aangezien dat artikel geen onderdeel vormt van een gerechtelijke procedure.

B.4.2. Het vaststellen van de procedure van collectieve schuldenregeling komt in beginsel aan de federale overheid toe op grond van haar residuaire bevoegdheid. Zoals reeds werd opgemerkt in B.1, vormt de schuldbemiddelaar de spilfiguur in de procedure van collectieve schuldenregeling, onder toezicht van de rechter. Het bepalen van de voorwaarden voor het vervullen van de functie van schuldbemiddelaar vormt een modaliteit van de bevoegdheid van de federale overheid om die procedure te regelen.

Het opleggen van voorwaarden van erkenning en opleiding beoogt te waarborgen dat de schuldbemiddelaar die door de rechter wordt aangesteld over de vereiste bekwaamheden beschikt om zijn functie te vervullen. De collectieve schuldenregeling, zo wordt in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling gepreciseerd, « vraagt bij uitstek een benadering waarbij de schuldenaar zelf, geplaatst in zijn globale situatie (werksituatie, huisvesting, familiale toestand, gezondheid, enz.), benaderd wordt », hetgeen afwijkt van « de dossiergerichte aanpak uit traditionele rechtshulp, waarbij een probleem tot zijn louter juridische vertaling wordt gereduceerd » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1410/001, p. 9).

B.4.3. De bevoegdheid van de federale overheid om de procedure van collectieve schuldenregeling vast te stellen, omvat weliswaar de bevoegdheid om de voorwaarden voor het vervullen van de functie van schuldbemiddelaar te bepalen en, meer bepaald, om de erkenning als schuldbemiddelaar afhankelijk te stellen van het volgen van een bijzondere opleiding, maar zij omvat niet de nadere invulling van die opleiding.

Door te bepalen dat de erkenning slechts wordt verleend indien de schuldbemiddelaar « de daartoe door de bevoegde overheid georganiseerde opleiding » heeft gevolgd, blijft de bestreden bepaling binnen de grenzen van de bevoegdheid van de federale overheid.

B.4.4. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.5.1. Advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen die als schuldbemiddelaar wensen te worden aangewezen, dienen krachtens de bestreden bepaling te zijn erkend en dienen daartoe een bijzondere opleiding te hebben gevolgd.

Die voorwaarden van erkenning en opleiding zouden niet gelden voor de overheids- en particuliere instellingen die als schuldbemiddelaar wensen te worden aangewezen, zo voert de verzoekende partij aan, zodat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden.

B.5.2. Krachtens artikel 1675/17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, moeten de overheids- en particuliere instellingen die als schuldbemiddelaar wensen te worden aangewezen daartoe door de bevoegde overheid zijn erkend.

Uit dezelfde bepaling vloeit voort dat de erkende instellingen voor het vervullen van hun functie als schuldbemiddelaar een beroep moeten doen op natuurlijke personen die « aan de door de bevoegde overheid bepaalde voorwaarden voldoen ».

Uit het onderzoek van het eerste middel is gebleken dat, in het kader van de collectieve schuldenregeling, de federale overheid bevoegd is om de voorwaarden voor het vervullen van de functie van schuldbemiddelaar te bepalen en, meer bepaald, om de erkenning als schuldbemiddelaar afhankelijk te stellen van het volgen van een bijzondere opleiding.

B.5.3. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 1675/17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was om « de natuurlijke personen of rechtspersonen die de toelating hebben om aan schuldbemiddeling te doen in het kader van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet » tevens toe te staan om als schuldbemiddelaar op te treden in het kader van de collectieve schuldenregeling (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1073/11, p. 103).

De erkenning, door een gemeenschapsoverheid, om aan schuldbemiddeling inzake kredietovereenkomsten te doen, wordt derhalve door de federale wetgever geacht in dezelfde mate te gelden als erkenning om als schuldbemiddelaar op te treden in het kader van de collectieve schuldenregeling. Voor de reeds erkende personen en instellingen is dus geen nieuwe erkenning vereist.

B.5.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat beide categorieën van personen die krachtens de bestreden bepaling als schuldbemiddelaar kunnen worden aangewezen, aan voorwaarden van erkenning en opleiding zijn onderworpen, zodat het aangevoerde verschil in behandeling niet bestaat.

Voor het overige staat het niet aan het Hof maar aan de Raad van State en aan de gewone hoven en rechtbanken om na te gaan of de Koning de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht neemt wanneer Hij de nadere regels van de erkenning als schuldbemiddelaar bepaalt.

B.5.5. Het tweede middel is niet gegrond.

B.6. In zoverre de tussenkomende partij meent dat de advocaten niet op dezelfde wijze mogen worden behandeld als de andere schuldbemiddelaars, omdat zij zich in een verschillende situatie bevinden, voert zij een nieuw middel aan dat niet ontvankelijk is.

Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof staat immers, in tegenstelling tot artikel 85, niet toe dat de tussenkomende partij nieuwe middelen formuleert.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 7 augustus 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt