

Numéros du rôle : 1395, 1396 et 1397
Arrêt n° 95/99 du 15 juillet 1999

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial, posées par le juge de paix du deuxième canton de Courtrai.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugements du 11 août 1998 en cause de H. Roelens contre respectivement J. Waelkens, Y. Devlaminck et G. Vande Walle, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 août 1998, le juge de paix du deuxième canton de Courtrai a posé la question préjudicielle de savoir « si les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, et plus précisément celles contenues à l'article 128, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution et à l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont violées par les dispositions de la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial ».

La Cour constate que la loi attaquée du 9 mars 1993 a été entre-temps modifiée par la loi du 11 avril 1999 « modifiant la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial » ainsi que par la loi du 11 avril 1999 « relative à l'action en cessation des infractions à la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial ». Ces modifications sont toutefois sans influence sur la présente affaire.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les trois questions préjudicielles concernent des procédures dans le cadre desquelles un commerçant, agissant en tant qu'entreprise de courtage matrimonial, réclame, en tant que demandeur ou défendeur sur reconvention, la condamnation au paiement d'une somme d'argent de trois différents défendeurs ou demandeurs sur reconvention, du fait d'un contrat de courtage matrimonial.

Dans une des procédures, le juge de paix renvoie à la très ancienne jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle les contrats de courtage matrimonial sont nuls pour la raison qu'il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet des conventions. Le juge de paix constate toutefois que la matière est désormais réglée par la loi du 9 mars 1993 « tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial ».

Le juge de paix observe parallèlement qu'il existe aussi un décret de la Communauté flamande du 10 novembre 1993 « contenant des mesures d'amélioration de la qualité des services offerts par les agents matrimoniaux et relationnels », qui n'est pas encore entré en vigueur.

Il en conclut qu'il existe peut-être en cette matière un conflit de compétences. Le juge de paix se demande si la réglementation de rencontres qui doivent conduire à un mariage ou une relation fixe doit être considérée comme une matière personnalisable et si le législateur fédéral était donc compétent pour régler cette matière. Dans l'une des procédures, le juge constate de surcroît que si le législateur fédéral n'était pas compétent pour adopter la loi du 9 mars 1993, il n'existerait plus de réglementation particulière valable en droit pour le courtage matrimonial et il conviendrait de rechercher, sur la base du droit commun, si le contrat porte sur une chose qui est dans le commerce, comme le prescrit l'article 1128 du Code civil.

Pour cette raison, le juge de paix du deuxième canton de Courtrai a posé à la Cour, dans trois procédures différentes, la même question préjudicielle.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 19 août 1998, le président en exercice a désigné pour chacune des affaires les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 16 septembre 1998, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 septembre 1998; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 octobre 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettres recommandées à la poste le 13 novembre 1998;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 décembre 1998.

Par ordonnance du 27 janvier 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 19 août 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 31 mars 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 5 mai 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er avril 1999.

A l'audience publique du 5 mai 1999 :

- ont comparu :

. Me J.-F. De Bock *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

## IV. *En droit*

- A -

### *Point de vue du Conseil des ministres*

A.1.1. Le Conseil des ministres souligne que la loi du 9 mars 1993 a pour objet d'imposer un enregistrement préalable aux personnes physiques et morales désireuses d'exercer une activité de courtage matrimonial, de réglementer les offres et les contrats de courtage matrimonial, d'organiser la recherche et la constatation des infractions et de déterminer les sanctions applicables en cas d'infraction dans le cadre de la loi.

La loi a pour champ d'application les activités des entreprises de courtage matrimonial et ne concerne donc pas les activités à caractère psycho-médico-social. Elle ne réglemente pas non plus l'aspect qualitatif de ces activités. Elle impose à toute personne physique ou morale désirant exercer une activité de courtage matrimonial de faire l'objet d'un enregistrement préalable auprès du ministère des Affaires économiques, indique les mentions devant figurer obligatoirement sur les annonces présentant des candidats au mariage ou à une union stable, exige un contrat en cas d'offre faite à un client déterminé moyennant rémunération, précise les modalités de formation et de résiliation du contrat de courtage matrimonial ainsi que les mentions devant y figurer à peine de nullité, prévoit un paiement du prix échelonné sur la durée totale du contrat et interdit les lettres de change ou les billets à ordre en garantie du paiement des engagements contractés. D'autres dispositions organisent la recherche et la constatation des infractions et le système de sanction y afférent.

A.1.2. Le Conseil des ministres soutient que bien que l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 range la politique familiale parmi les matières personnalisables, celle-ci ne relève pas tout entière de la compétence des communautés. Certains de ses aspects, telle la politique du logement, ont été attribués aux régions. D'autres éléments primordiaux ayant une grande influence sur la politique familiale, tels que la sécurité sociale, les mesures de fiscalité directe et indirecte, le droit civil, le droit pénal, le droit judiciaire, divers aspects de la politique économique et monétaire, relèvent exclusivement de la compétence fédérale.

Le Conseil des ministres fait par ailleurs référence à l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux régions certaines matières dans le domaine de l'économie mais confie néanmoins à l'autorité fédérale le soin de fixer les règles applicables en matière de protection des consommateurs, de conditions d'accès à la profession et de droit de la concurrence et des pratiques du commerce.

A.1.3. Le Conseil des ministres rappelle également l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel la loi litigieuse s'inscrit dans le cadre des compétences fédérales en matière économique. Elle concerne, ainsi que le soulignent les travaux préparatoires, une activité de courtage, un service, une prestation d'ordre économique. Bien que les aspects qualitatifs du courtage matrimonial relèvent de l'assistance aux personnes - et sont dès lors une matière communautaire - la dimension juridique, économique et contractuelle du courtage matrimonial relève bien de la compétence du législateur fédéral. En effet, celui-ci est demeuré compétent pour légiférer dans les domaines de la concurrence, des pratiques du commerce, de l'accès à la profession et de la protection des consommateurs. Il était dès lors compétent pour régler l'aspect économique de l'activité de courtage matrimonial.

L'analyse de chacune des dispositions de la loi révèle que le législateur fédéral n'a nullement excédé la compétence qu'il puise dans l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 et qu'il ne s'est aucunement occupé des aspects qualitatifs du courtage matrimonial.

La loi du 9 mars 1993 ne viole donc pas, selon le Conseil des ministres, les règles établissant la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions.

A.1.4. Le Conseil des ministres cite enfin des passages de l'arrêt de la Cour n° 105/98 du 21 octobre 1998, dans lequel elle a dit pour droit que la loi du 9 mars 1993 ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

*Point de vue du Gouvernement flamand*

A.2.1. Le Gouvernement flamand adopte dans une large mesure un point de vue identique à celui du Conseil des ministres.

En effet, la loi fédérale n'impose aucune exigence qualitative concernant le courtage matrimonial et relationnel mais se borne à régler les aspects externes ou formels - au regard du droit des contrats - de celui-ci. De cette façon, le législateur entendait réagir contre les abus qui sont apparus dans le domaine du courtage matrimonial, parce que ceux-ci portent atteinte à la dignité humaine et qu'il a semblé nécessaire de protéger l'une des parties au contrat, à savoir le client. La loi du 9 mars 1993 est donc une mesure de protection spéciale des consommateurs.

A.2.2. Le courtage matrimonial et relationnel est en principe une compétence communautaire, sur la base de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. A la différence du Conseil des ministres, le Gouvernement flamand souligne qu'il n'est pas fait d'exception - sous la forme de « compétences réservées » à l'autorité fédérale - à cette compétence des communautés.

Les mesures en matière de courtage matrimonial et relationnel, domaine qui, par définition, tend à répondre au désir des candidats partenaires concernés de fonder un foyer et qui favorise par conséquent la formation de familles, relèvent, par hypothèse devrait-on dire, de la « politique familiale » et sont donc de la compétence des communautés. C'est pour cette raison que la Communauté flamande a adopté le décret du 10 novembre 1993 en matière de courtage matrimonial et relationnel.

A.2.3. La compétence des communautés n'empêche toutefois pas, selon le Gouvernement flamand, que le législateur fédéral puisse régler certains aspects du courtage matrimonial et relationnel, à la condition, bien entendu, qu'il ne le fasse pas du point de vue de la politique familiale mais sous l'angle de la protection des consommateurs, que ce soit de manière générale, en visant donc tous les contrats, ou en particulier, en visant spécifiquement les conventions de courtage matrimonial. Ce faisant, il doit toutefois s'abstenir de porter atteinte à d'éventuelles réglementations communautaires en la matière et ne peut entraver l'exercice, par les communautés, de leur compétence, ce qui constitue l'essence du principe de proportionnalité que la Cour considère à bon droit comme un élément de la compétence du législateur concerné.

A.2.4. Le Gouvernement flamand affirme que la loi du 9 mars 1993 porte seulement sur les aspects formels ou externes du courtage matrimonial et relationnel et tend vers une forme particulière de protection des consommateurs. En cela, le législateur n'a porté atteinte ni au prescrit du décret du 10 novembre 1993 ni à la compétence communautaire en la matière. Ceci est attesté par l'absence d'un quelconque recours en annulation émanant des gouvernements ou assemblées communautaires contre cette loi et de toute intervention de leur part dans le recours en annulation qui a donné lieu à l'arrêt n° 10/94 du 27 janvier 1994.

La loi du 9 mars 1993 et le décret du 10 novembre 1993 constituent dès lors des législations complémentaires, ce qui n'a pas échappé à l'attention des législateurs concernés lors de l'adoption de ces mesures. On peut souligner, en particulier, le fait que le législateur fédéral a mesuré son incompétence dans le domaine des aspects qualitatifs du courtage matrimonial et relationnel lorsqu'il a remplacé l'agrément, initialement projeté, des entreprises de courtage matrimonial par une simple obligation d'enregistrement ayant pour seul but de procurer à l'autorité fédérale une vue sur le secteur des entreprises de courtage matrimonial.

A.2.5. Enfin, le Gouvernement flamand renvoie lui aussi à l'arrêt de la Cour n° 105/98 du 21 octobre 1998.

Le Gouvernement flamand ne voit dès lors « aucune raison de ne pas maintenir cette jurisprudence, tant que celle-ci ne permettrait pas de conclure – à tort - que l'autorité fédérale aurait été autorisée à s'arroger, pour juger de la qualité du service fourni au consommateur, l'appréciation qui, en vertu des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, revient exclusivement aux communautés et régions ».

Le Gouvernement flamand demande par conséquent que la Cour dise pour droit que la loi du 9 mars 1993 ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- B -

*Quant aux dispositions en cause*

B.1. Les questions préjudicielles concernent l'ensemble des dispositions de la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial. Cette loi, après avoir défini le courtage matrimonial (chapitre Ier), prévoit des mesures de contrôle et de surveillance (chapitre II), des règles relatives aux offres et aux contrats de courtage matrimonial (chapitre III), des dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions (chapitre IV) et des sanctions (chapitre V).

*Quant au fond*

B.2.1. La loi du 9 mars 1993 tend à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial. Il résulte des travaux préparatoires que l'objectif poursuivi par le législateur a été, devant les abus qui étaient apparus dans le domaine du courtage matrimonial, de réagir par une législation spécifique parce que ces abus pouvaient porter atteinte à la dignité de la personne humaine et qu'il paraissait nécessaire de protéger une des parties au contrat, le client qui «se trouve souvent en position de faiblesse face à l'agence matrimoniale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 81/6, p. 9). « Il s'agit d'une dérogation aux principes applicables en matière de pratiques du commerce ce qui se justifie par le risque non négligeable qu'un contrat soit conclu par une personne psychologiquement fragile et donc susceptible d'agir de manière inconsidérée sous l'influence d'un commerçant persuasif. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 466-2, p. 3).

Pour atteindre l'objectif ainsi formulé, la loi impose à toute personne physique ou morale désirant exercer une activité de courtage matrimonial de faire l'objet d'un enregistrement préalable auprès du ministère des Affaires économiques. Elle fixe ensuite les conditions de validité des contrats de courtage matrimonial. A cette fin, elle fixe les conditions minimales concernant la capacité de conclure une telle convention (article 4, alinéa 1er), concernant la forme du contrat (article 4, alinéa 2) et son contenu (article 6). Elle dispose qu'un modèle du contrat doit pouvoir être remis à toute personne qui en fait la demande (article 5), et fixe les modalités d'établissement du contrat et de paiement (articles 7 et 8). La loi indique également les

conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les annonces rédigées pour des personnes souhaitant contracter un mariage ou une union stable (article 3). En vue de garantir le respect de ces dispositions, la loi prévoit des sanctions pour les infractions aux articles qu'elle énumère (articles 10 à 16) et contient une disposition relative à la recherche et à la constatation des infractions (article 9).

B.2.2. Les mesures édictées aux articles 2 à 8 de la loi du 9 mars 1993 offrent des garanties minimales à toute personne qui souhaite utiliser les services offerts par une personne physique ou morale exerçant l'activité de courtage matrimonial. Le législateur fédéral, en fixant dans la loi le régime contractuel des relations entre le bureau de courtage matrimonial et le client, a pris des mesures qui doivent protéger l'utilisateur de tels services.

De telles règles s'inscrivent dans le cadre de la compétence réservée au législateur fédéral, par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs, qui peuvent contenir des normes relatives à la sécurité et à la qualité des produits et des services (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 127). Sur la base de cette disposition, le législateur fédéral est en droit d'assurer la protection du consommateur non seulement d'une manière générale, mais aussi de manière spécifique, pour certaines conventions en particulier, telles qu'en l'espèce les contrats de courtage matrimonial, sans préjudice de la faculté qu'ont les communautés de soumettre cette matière à des conditions qualitatives supplémentaires, dans le respect des aspects économiques précités, sur la base de leur compétence en matière d'aide aux personnes.

B.2.3. Dès lors que le législateur fédéral, pour les raisons énoncées au B.2.2., est compétent pour adopter les articles 2 à 8 de la loi du 9 mars 1993, il l'est également pour adopter les sanctions, fixées aux articles 10 à 16, relatives aux infractions aux articles 2 à 8 et pour régler, comme il le fait à l'article 9, la recherche et la constatation de ces infractions.

B.2.4. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juillet 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève