



Datum van inontvangstneming : 18/07/2014

**Zaak C-298/14**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

16 juni 2014

**Verwijzende rechter:**

Raad van State (België)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 mei 2014

**Verzoekende partij:**

Alain Brouillard

**Verwerende partijen:**

Examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie

Belgische Staat

---

[omissis]

[omissis] [Or. 2]

**I. VOORWERP VAN DE BEROEPEN**

[zaak 201.692/XI-19.348]

Bij één enkel verzoekschrift, ingediend op 13 september 2011, heeft Alain BROUILLARD verzocht om, ten eerste, opschorting [omissis] van de tenuitvoerlegging van „het besluit (...), betekend op dinsdag 6 september 2011, [van de] examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie, ingesteld krachtens artikel 259duodecies van het Gerechtelijk Wetboek [omissis], waarbij [zijn] verzoek tot inschrijving voor het vergelijkend examen voor referendarissen niet-ontvankelijk is verklaard”, en, ten tweede, nietigverklaring van dat besluit.

Bij arrest nr. 215.172 van 16 september 2011 is het verzoek tot opschorting afgewezen.

[omissis]

Zaak 206.757/XI-19.308:

Bij één enkel verzoekschrift, ingediend op 22 oktober 2012, heeft Alain BROUILLARD verzocht om, ten eerste, opschorting [omissis] van de tenuitvoerlegging van de „koninklijke besluiten van 20 september 2012 [omissis] **[Or. 3]** [omissis] [omissis] waarbij tot referendaris bij het Hof van Cassatie voor een stageperiode van drie jaar zijn benoemd: - [omissis] A., licentiate in de rechten; [omissis] F., master in de rechten; [omissis] N., licentiaat in de rechten” en, ten tweede, nietigverklaring van deze [benoemingen]. [omissis] Bij arrest nr. 221.325 van 9 november 2012 is het verzoek tot opschorting afgewezen.

[omissis]

## **II. PROCESVERLOOP VOOR DE RAAD VAN STATE**

[omissis]

[omissis] **[Or. 4]**

## **III. TOEPASSELIJKE BEPALINGEN VAN NATIONAAL RECHT**

De artikelen 135bis en 259duodecies tot en met 259quaterdecies van het Gerechtelijk Wetboek bepalen:

„Art. 135bis. Het Hof van Cassatie wordt bijgestaan door [...] referendarissen. [...] De referendarissen bereiden het werk van de raadsheren en de leden van het parket voor; zij dragen bij aan de werkzaamheden in verband met de documentatie en werken mee aan de vertaling en de publicatie van de arresten alsook aan het in overeenstemming brengen van de Franse en Nederlandse tekst.”

„Art. 259duodecies. Om tot referendaris bij het Hof van Cassatie te worden benoemd, moet men volle vijftwintig jaar oud zijn en doctor of licentiaat in de rechten zijn. [...]”

„Art. 259terdecies. De referendarissen worden door de Koning benoemd voor een stage van drie jaar [...]. Na drie jaar wordt de benoeming definitief tenzij de Koning [...] anders beslist [...]”

[omissis]

[omissis] Artikel 2 van de wet van 30 december 2009 [omissis] bepaalt: **[Or. 5]**

„Art. 2 Voor de toepassing van diplomaveristen in wetten of reglementen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, wordt met een licentiaat of doctor in de rechten gelijkgesteld de houder van het diploma van master in de rechten. [...]”

[omissis]

De artikelen 43 en 44, vóór opheffing ervan bij decreet van 7 november 2013 [omissis], van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese Ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, zoals van toepassing in casu, bepaalden:

„[AFDELING II] – Gelijkwaardigheden

Art. 43 De Regering kan, via algemene maatregelen, de gelijkwaardigheid erkennen tussen een titel, diploma of getuigschrift van studies uitgereikt in het buitenland en één van de academische graden die worden toegekend krachtens de bepalingen van dit decreet.

Via een individuele maatregel kan de Regering beslissen over de toekenning van de volledige gelijkwaardigheid van studies die gedaan worden buiten de Franse Gemeenschap, en die niet vallen onder de maatregel die wordt besproken in de voorgaande alinea, met de verschillende academische graden voor master, arts en dierenarts. De toekenning van de volledige gelijkwaardigheid kan afhankelijk zijn van het slagen in een bijzondere proef in de gevallen en beperkingen vastgelegd door de Regering.

Onder voorbehoud van alinea's 1 en 2 van dit artikel en onafhankelijk van een toelatingsprocedure voor de studies, beslissen de examencommissies over de volledige of gedeeltelijke gelijkwaardigheid van studies die werden gedaan buiten de Franse Gemeenschap met de academische graden die ervoor worden toegekend.

[...]

Art. 44 Via individuele maatregelen beslist de Regering over de gelijkwaardigheid van het behaalde studieniveau in het buitenland met het studieniveau dat wordt bekroond met de toekenning van een algemene academische graad van bachelor of master.

[...]”

#### **IV. FEITEN**

Verzoeker, geboren te Ath op 5 april 1964 en Belgisch staatsburger, is attaché in de dienst documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie.

Hij is licentiaat vertaler, kandidaat in de rechten van de rechtsfaculteit Saint-Louis te Brussel (eerste en tweede kandidatuur in avondonderwijs [Or. 6] van 1990 tot 1993), houder van een DES [diploma gespecialiseerde studie] mensenrechten van de universiteit Saint-Louis voor het academiejaar 2005-2006 en, voor het academiejaar 2009-2010, van een master in de rechten, economie, bedrijfsbeheer, vermelding privaatrecht, specialiteit jurist-vertaler, uitgereikt op 22 november 2010 door de Universiteit van Poitiers (Frankrijk).

Op 21 april 2011 werd in het Belgisch Staatsblad een vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie aangekondigd.

Verzoeker heeft zich op 24 mei 2011 voor dit examen ingeschreven.

Op 23 juni 2011 heeft verzoeker voor beroepsdoeleinden bij de Franse Gemeenschap een verzoek ingediend tot volledige gelijkstelling van zijn master in de rechten, economie, bedrijfsbeheer, vermelding privaatrecht, specialiteit jurist-vertaler, uitgereikt op 22 november 2010 door de Universiteit van Poitiers, met het diploma master 2 in het Belgisch recht.

Op 6 september 2011 heeft de voorzitter van het Hof van Cassatie verzoeker in kennis gesteld van het besluit van de examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie, ingesteld krachtens artikel 259duodecies van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij zijn vraag tot inschrijving niet-ontvankelijk is verklaard.

Tegen dit besluit is verzoeker opgekomen in zaak 201.692/XI-19.348; het besluit luidt als volgt:

„De examencommissie,

Gelet op de aankondiging, in het Belgisch Staatsblad van 21 april 2011, van een vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie,

Gelet op de vraag tot inschrijving voor het vergelijkend examen van de heer Alain Brouillard, geboren te Ath op 5 april 1964 en wonend te Vorst, Albertlaan 281;

Overwegende dat de kandidaat zich beroept op een ‚master in de rechten, economie, bedrijfsbeheer, vermelding privaatrecht, specialiteit jurist-vertaler‘, uitgereikt door de Universiteit van Poitiers (Frankrijk) op 22 november 2010;

Overwegende dat een kandidaat overeenkomstig artikel 259duodecies, eerste alinea, van het Gerechtelijk Wetboek doctor of licentiaat in de rechten moet zijn om tot referendaris bij het Hof van Cassatie te kunnen worden benoemd;

Overwegende dat deze bepaling de organisatie van de hoven en rechtbanken bedoeld in artikel 77 van de Grondwet betreft;

Dat voor de toepassing van deze bepaling de graad van master in de rechten wordt gelijkgesteld met de graad van doctor of licentiaat in de rechten, overeenkomstig artikel 2, eerste alinea, van de wet van [Or. 7] 30 december 2009 tot gelijkstelling van de graad van master in de rechten, master in het notariaat en master in het sociaal recht met respectievelijk een licentiaat of doctor in de rechten, een licentiaat in het notariaat en een licentiaat in het sociaal recht wat betreft de diplomavereisten voor juridische beroepen in wetten en reglementen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, dat – zoals het van kracht blijft na gedeeltelijke vernietiging bij arrest nr. 129/2011 van 14 juli 2011 van het Grondwettelijk Hof – bepaalt dat voor de toepassing van diplomavereisten in wetten of reglementen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, de houder van het diploma van master in de rechten wordt gelijkgesteld met een licentiaat of doctor in de rechten;

Overwegende dat, wanneer de wet voor de uitoefening van bepaalde juridische beroepen een diploma van doctor of licentiaat in de rechten vereist, het dan gaat om een diploma dat door een Belgische universiteit is uitgereikt; dat met dit vereiste wordt beoogd zich te vergewissen van de geschiktheid van de kandidaat om dat beroep in België uit te oefenen;

Overwegende dat het weliswaar de taak van de gemeenschappen is, overeenkomstig artikel 127, § 1, eerste alinea, 2°, van de Grondwet, om de gelijkwaardigheid van een in het buitenland uitgereikt diploma aan een Belgisch diploma te erkennen;

Overwegende dat de artikelen 43 en 44 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten de voorwaarden stellen waaronder de gelijkwaardigheid kan worden erkend tussen in het buitenland uitgereikte titels, diploma's of studiegetuigschriften en een van de academische graden die worden toegekend krachtens de bepalingen van dat decreet;

Dat niet blijkt dat de Franse Gemeenschap bij besluit een algemene maatregel heeft genomen waarin de volledige gelijkwaardigheid wordt erkend tussen de in het buitenland uitgereikte titel van master in de rechten en een van de in België verleende graden van doctor, licentiaat of master in de rechten, en evenmin blijkt dat aan verzoeker bij een individuele maatregel een dergelijke gelijkwaardigheid is toegekend;

Dat verzoeker niet aantoont dat hij in een Belgische universiteit een gelijkwaardigheidsprogramma heeft gevolgd;

Om deze redenen,

Wordt de inschrijvingsaanvraag van Alain Brouillard voor het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 april 2011, niet-ontvankelijk verklaard.”

Op 27 oktober 2011 heeft de Franse Gemeenschap, na een ongunstig advies van de gelijkwaardigheidscommissie, afdeling rechten en criminologie, verzoeker de gelijkwaardigheid van zijn Frans diploma aan de academische graad van master in de rechten geweigerd en hem slechts de gelijkwaardigheid aan een algemene academische graad van master toegekend. Tegen deze beslissing is [in een andere zaak] beroep ingesteld [omissis].

Het ongunstige advies is gemotiveerd als volgt:

„– Het [bezit] van een diploma ter bekrachtiging van een opleiding in de rechten getuigt van technische bekwaamheid en kennis die verband houden met de kenmerken van de rechtsorde waarin dat diploma is uitgereikt; wanneer een dergelijke opleiding in het buitenland is gevolgd, is bijgevolg niet voldaan aan de [Or. 8] vereisten van de rechtsfaculteiten in de Franse Gemeenschap van België, die hun studenten opleiden tot de functie van jurist in de Belgische rechtsorde;

– een aantal onderwijsmateries die onontbeerlijk zijn om in de Franse Gemeenschap van België de tweede cyclus van de opleiding in de rechten te voltooien (met name verbintenissenrecht, overeenkomstenrecht, bestuursrecht, sociaal recht...) zijn niet gevolgd in het kader van de opleiding die heeft geleid tot het Franse diploma van master in de rechten, economie, bedrijfsbeheer, vermelding privaatrecht, specialiteit jurist-vertaler, waarvan om gelijkstelling is verzocht”.

In het Belgisch Staatsblad van 28 september 2012 [omissis] zijn, bij uittreksel, koninklijke besluiten van 20 september 2012 bekendgemaakt, waarbij tot referendaris bij het Hof van Cassatie voor een stage van drie jaar zijn benoemd: [omissis] A., licentiate in de rechten; [omissis] F., master in de rechten; [omissis] N., licentiaat in de rechten.

Tegen deze besluiten is beroep ingesteld in zaak 206.757/XI-19.308.

## **V. SAMENHANG**

[De beroepen [omissis] met nummers 201.692/XI-19.348 en 206.757/XI-19.308 worden gevoegd.] [omissis]

[omissis]

## **VI. [omissis] [NIET-]ONTVANKELIJKHEID VAN DE VERZOEKEN TOT GEDWONGEN TUSSENKOMST**

[omissis]

[omissis] **[Or. 9]**

[omissis]

## **VII. ONTVANKELIJKHEID VAN BEROEP [omissis] NR. 206.757/XI-19.308**

[omissis]

[omissis] **[Or. 10]**

[omissis]

[omissis] **[Or. 11]** [omissis]

[omissis]

[omissis] **[Or. 12]** [omissis]

[omissis]

## **VIII. TOEPASSELIJKHEID VAN HET EUROPEES RECHT**

### **VIII.1. Argumenten van de partijen**

Zowel in zaak nr. 201.692/XI-19.348 als in zaak nr. 206.757/XI-19.308 stelt verzoeker schending van de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede van richtlijn 2006/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

Hij voert in wezen aan dat de examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie zijn deelname aan dit examen niet kon weigeren op grond dat hij niet beschikte over een door een Belgische universiteit uitgereikt of door de Franse Gemeenschap als gelijkwaardig erkend diploma van doctor of licentiaat in de rechten [omissis].

Volgens verzoeker is het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een gereguleerd beroep in de zin van richtlijn 2005/36. Bovendien is de wervingscommissie een bevoegde autoriteit in de zin van deze richtlijn en moet zij een evaluatie verrichten van de kwalificaties waarover hij beschikt, ten eerste dankzij de diploma's waarvan hij houder is, met name een door een Franse universiteit uitgereikt diploma, en ten tweede dankzij zijn beroepservaring, met name als attaché in de dienst documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie. **[Or. 13]**



Hij is van mening dat zo zijn beroepskwalificaties als niet gelijkwaardig zijn beschouwd aan die vereist door artikel 259duodecies van het Gerechtelijk Wetboek, de wervingscommissie hem de in richtlijn 2005/36 voorziene compenserende maatregel had moeten opleggen, maar zijn deelname aan het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie niet kon weigeren.

Verzoeker stelt boven [omissis] dat de Belgische wetgever richtlijn 2005/36 niet rechtsgeldig heeft omgezet bij de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties, aangezien deze wet niet voorziet in een rechtsregeling waarin met zijn beroepskwalificaties rekening kan worden gehouden met het oog op zijn deelname aan het vergelijkend examen voor referendaris bij het Hof van Cassatie.

Tweede verwerende partij betoogt dat richtlijn 2005/36 van 7 september 2005 niet van toepassing is op aanwervingsprocedure in het openbaar ambt, maar ziet op gereguleerde werkzaamheden in loondienst of als zelfstandige, alsmede dat deze richtlijn niet rechtstreeks van toepassing is in België en niet tot voorwerp heeft, de inrichting van een regeling van automatische beroepserkenning, doch de vergemakkelijking van de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties.

Daaraan voegt de verwerende partij toe dat er geen reden is om verzoekers beroepskwalificaties te erkennen daar hij zich niet kan beroepen op een titel van of ervaring als referendaris bij het Hof van Cassatie [van Frankrijk] of bij een andere rechterlijke instantie [in Frankrijk]; daarentegen moet worden bepaald of zijn diploma, dat is uitgereikt door de Universiteit van Poitiers, kan worden aangemerkt als gelijkwaardig aan het diploma in Belgisch recht. Daaruit leidt de verwerende partij af dat het gaat om een probleem van academische erkenning van verzoekers diploma en dat richtlijn 2005/36 bijgevolg niet van toepassing is.

Verwerende partij voert aan dat zelfs indien deze richtlijn in casu van toepassing zou zijn, zij in nationaal recht is omgezet bij wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties, zodat het middel niet-ontvankelijk is voor zover daarmee schending van richtlijn 2005/36 wordt gesteld.

Volgens verwerende partij is artikel 45 VWEU niet van toepassing op verzoeker, die de Belgische nationaliteit bezit en kandidaat is voor een ambt in België. Deze bepaling waarborgt de burgers van de Europese Unie het recht om op het grondgebied van een andere lidstaat een activiteit uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor nationale onderdanen [Or. 14] van deze staat. Dat is in casu het geval voor het in artikel 259duodecies van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde ambt van referendaris.

## VIII.2. Beslissing van de Raad van State

Vooraf zij opgemerkt dat verzoeker zich niet enkel beroept op schending van richtlijn 2005/36, maar tevens aanvoert dat deze richtlijn niet correct in Belgisch recht is omgezet daar de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties daar deze wet niet voorziet in een rechtsregeling waarin met zijn beroepskwalificaties rekening kan worden gehouden met het oog op zijn deelname aan het vergelijkend examen voor referendaris bij het Hof van Cassatie.

[omissis]

Bovendien betwist de tegenpartij dat de Unierechtelijke voorschriften waarvan verzoeker schending stelt, in casu van toepassing zijn. De tegenpartij stelt in wezen dat richtlijn 2005/36 niet van toepassing is op aanwervingsprocedures in het openbaar ambt en dat het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een betrekking in overheidsdienst vormt in de zin van artikel 45, lid 4, VWEU, zodat de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36 van 7 september 2005 geen toepassing vinden. Bovendien is volgens de tegenpartij het Europees recht in casu niet van toepassing omdat het gaat om een zuiver binnenlandse situatie.

Teneinde de draagwijdte te bepalen van de normen van Europees recht waarvan verzoeker schending stelt, is het noodzakelijk het Hof van Justitie van de Europese Unie de hierna volgende prejudiciële vragen te stellen:

[omissis] **[Or. 15]**

[omissis]

#### **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

##### **Artikel 1.**

De zaken [omissis] nrs. 201.692/XI-19.348 en 206.757/XI-19.308 worden gevoegd. **[Or. 16]**

[omissis]

##### **Artikel 5.**

Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de hierna volgende prejudiciële vragen gesteld:

„Moeten de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36/EG [van het Europees Parlement en de Raad] van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn in een situatie waarin een Belgisch staatsburger die in België woont en geen beroepsactiviteit in een andere lidstaat heeft uitgeoefend, zich tot staving van zijn

vraag tot deelname aan een vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Belgische Hof van Cassatie beroept op een door een Franse universiteit uitgereikt diploma, te weten een master in de rechten, economie, bedrijfsbeheer, vermelding privaat recht, specialiteit jurist-vertaler, dat op 22 november 2010 door de Franse Universiteit van Poitiers is uitgereikt?

Vormt het ambt van referendaris bij het Belgische Hof van Cassatie, waartoe ingevolge artikel 259duodecies van het Gerechtelijk Wetboek enkel een doctor of licentiaat in de rechten kan worden benoemd, een gereglementeerd beroep in de zin van artikel 3 van voornoemde richtlijn 2005/36?

Vormt het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie, waarvan de taken zijn omschreven in artikel 135bis van het Gerechtelijk Wetboek, een betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 45, lid 4, VWEU en is toepassing van de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede van richtlijn 2005/36/EG [van het Europees Parlement en de Raad] van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties derhalve uitgesloten ten gevolge van artikel 45, lid 4, VWEU?

Zo de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36 van 7 september 2005 in casu van toepassing zijn, moeten deze normen dan aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie deelname aan dat vergelijkend examen afhankelijk stelt van het bezit van een door een Belgische universiteit uitgereikt diploma van doctor of licentiaat in de rechten of van erkenning, door de Franse Gemeenschap, **[Or. 17]** die inzake onderwijs bevoegd is, van de academische gelijkwaardigheid van de door de Franse Universiteit van Poitiers aan verzoeker uitgereikte master aan een door een Belgische universiteit verleende graad van doctor, licentiaat of master in de rechten?

Zo de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36 van 7 september 2005 in casu van toepassing zijn, moeten deze normen dan aldus worden uitgelegd dat de examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie verplicht is, verzoekers kwalificaties, zoals die blijken uit zijn diploma's en zijn beroepservaring, te vergelijken met de kwalificaties die voortvloeien uit de door een Belgische universiteit verleende graad van doctor of licentiaat in de rechten en, in voorkomend geval, verzoeker een compenserende maatregel in de zin van artikel 14 van richtlijn 2005/36 op te leggen?"

[omissis]