CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 18 juni 2015[1]

Zaak C-298/14

Alain Laurent Brouillard
tegen
Examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie
en
Belgische Staat

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Vrij verkeer van werknemers — Uitzondering voor ‚betrekkingen in overheidsdienst' — Richtlijn 2005/36/EG — Erkenning van beroepskwalificaties — Begrip ‚gereglementeerd beroep' — Toelating tot een vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Belgische Hof van Cassatie"

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door de Raad van State van België (hierna: „verwijzende rechter"), die uitspraak moet doen in een geding waarin een Belgisch staatsburger, A. L. Brouillard, opkomt tegen het besluit van de examencommissie van een vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie van België om hem niet tot dat examen toe te laten. Reden voor dat besluit was dat Brouillard niet in het bezit was van de academische titels die vereist zijn om naar die functie te solliciteren, namelijk een door een Belgische universiteit uitgereikt diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten of een in het buitenland uitgereikt diploma dat door de bevoegde autoriteit in België als gelijkwaardig is erkend.

2. Brouillard voert in wezen aan dat hij dankzij zijn diploma's, waaronder een door een Franse universiteit uitgereikt diploma voor de eenjarige opleiding specialiteit jurist-vertaler, samen met zijn beroepservaring in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie[2], over de nodige beroepskwalificaties beschikt. Doordat de examencommissie alleen zijn academische titels heeft onderzocht, heeft zij zowel zijn recht op vrij verkeer als werknemer als het stelsel van de Europese Unie betreffende de erkenning van beroepskwalificaties geschonden.

3. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU en richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties[3], indien van toepassing in het hoofdgeding, zich ertegen verzetten dat de examencommissie Brouillard uitsluit van deelname aan het vergelijkend examen op grond dat hij niet in het bezit was van de vereiste academische titels, zonder te onderzoeken of hij op basis van zijn diploma's, samen met zijn beroepservaring, beschikte over gelijkwaardige beroepskwalificaties.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Deze dienst is verantwoordelijk voor onder meer de vertaling van de arresten en conclusies in de officiële talen van België en de controle op de overeenstemming van de verschillende taalversies van deze documenten.

3 — PB L 255, blz. 22, zoals laatstelijk gewijzigd, op het voor het hoofdgeding relevante tijdstip, bij verordening (EU) nr. 213/2011 van 3 maart 2011 van de Commissie tot wijziging van de bijlagen II en V bij richtlijn 2005/36 (PB L 59, blz. 4).

Unierecht

VWEU

4. Artikel 45 VWEU waarborgt weliswaar de vrijheid van verkeer voor werknemers binnen de Unie, maar ingevolge artikel 45, lid 4, VWEU geldt daarop een uitzondering voor betrekkingen in overheidsdienst.

5. Op grond van artikel 49, eerste alinea, VWEU mag de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat niet worden beperkt.

Richtlijn 2005/36

6. Richtlijn 2005/36 beoogt het vrije verkeer van personen (dus ook van werknemers) en diensten binnen de Europese Unie te vergemakkelijken. [4] Zij biedt aan personen die hun beroepskwalificaties in een lidstaat hebben behaald, de garantie dat zij in een andere lidstaat toegang hebben tot hetzelfde beroep en dat beroep kunnen uitoefenen, onverminderd hun plicht om te voldoen aan de door laatstbedoelde lidstaat gestelde niet-discriminerende, objectief gerechtvaardigde en evenredige voorwaarden voor uitoefening van dat beroep. [5]

7. Richtlijn 2005/36 laat de toepassing van artikel 45, lid 4, VWEU onverlet. [6]

8. Overeenkomstig artikel 1, met als opschrift „Doel", moet een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, de in een andere lidstaat of andere lidstaten verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkennen voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep. [7]

9. Artikel 3, lid 1, bevat de volgende begripsomschrijvingen:

„a) ‚gereglementeerd beroep': een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties; met name het voeren van een beroepstitel die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen beperkt is tot personen die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, geldt als een wijze van uitoefening. [...]

b) ‚beroepskwalificaties': kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest als bedoeld in artikel 11, onder a), i), en/of beroepservaring;

c) ‚opleidingstitel': een diploma, certificaat of andere titel die door een volgens de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat aangewezen autoriteit, is afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de [Europese Unie] gevolgde beroepsopleiding. [...]

[...]

4 — Overweging 1 van richtlijn 2005/36.

5 — Overweging 3.

6 — Overweging 41.

7 — Dit doel stemt overeen met het doel van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16), die bij richtlijn 2005/36 is ingetrokken. Zie arrest Commissie/Spanje (C-286/06, EU:C:2008:586, punt 71).

e) ‚gereglementeerde opleiding': elke opleiding die specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep gericht is en die uit een studiecyclus bestaat die eventueel met een beroepsopleiding, een beroepsstage of praktijkervaring wordt aangevuld.

[...]"

10. Artikel 4 bepaalt de gevolgen van de erkenning en luidt:

„1. Erkenning van de beroepskwalificaties door de ontvangende lidstaat geeft de begunstigden in deze lidstaat toegang tot hetzelfde beroep als dat waarvoor zij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezitten en stelt hen in staat dit beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat gelden.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn is het beroep dat de aanvrager in de ontvangende lidstaat wenst uit te oefenen hetzelfde als dat waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezit, indien hieronder vergelijkbare werkzaamheden vallen."

11. Artikel 13, met als opschrift „Voorwaarden inzake erkenning", betreffende het algemeen stelsel van erkenning van opleidingstitels, bepaalt in lid 1 dat „[w]anneer in een ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, [...] de bevoegde autoriteit van deze lidstaat de toegang tot en uitoefening van dit beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, [toestaat] aan aanvragers die in het bezit zijn van het bekwaamheidsattest dat of de opleidingstitel die in een andere lidstaat verplicht wordt gesteld voor de toegang tot of de uitoefening van dat beroep op zijn grondgebied. [...]"

12. Ingevolge artikel 14, lid 1, belet artikel 13 niet dat de ontvangende lidstaat van de aanvrager verlangt dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar doorloopt of een proeve van bekwaamheid aflegt met name wanneer (i) de door de aanvrager gevolgde opleiding betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door de in de ontvangende lidstaat vereiste opleidingstitel of (ii) het in de ontvangende lidstaat gereglementeerde beroep een of meer gereglementeerde beroepswerkzaamheden omvat die niet bestaan in het overeenkomstige beroep in de lidstaat van oorsprong van de aanvrager, en waarvoor een opleiding in de ontvangende lidstaat vereist is die betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke vallen onder het bekwaamheidsattest dat of de opleidingstitel die de aanvrager overlegt. Ingevolge de eerste alinea van artikel 14, lid 3, kan de ontvangende lidstaat ofwel een aanpassingsstage, ofwel een proeve van bekwaamheid voorschrijven met betrekking tot beroepen waarvoor de uitoefening een precieze kennis van het nationale recht veronderstelt en waarvan het verstrekken van advies of het verlenen van bijstand op het gebied van het nationale recht een essentieel en constant element is.

Belgisch recht

13. Ingevolge artikel 135 bis van het Gerechtelijk Wetboek wordt het Hof van Cassatie bijgestaan door referendarissen, die het werk van de raadsheren en de leden van het parket [8] voorbereiden, bijdragen aan de werkzaamheden in verband met de documentatie alsmede meewerken aan de vertaling en de publicatie van de arresten alsook aan het in overeenstemming brengen van de Franse en Nederlandse tekst. Artikel 259 duodecies van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat referendarissen volle vijfentwintig jaar oud moeten zijn en doctor of licentiaat of master [9] in de rechten zijn. Kandidaten

8 — Volgens de informatie op de website van de Belgische Federale Overheidsdienst Justitie bestaat het parket bij het Hof van Cassatie uit de procureur-generaal, de eerste advocaat-generaal en advocaten-generaal.

9 — Artikel 2 van de wet van 30 december 2009.

worden aangeworven op basis van een vergelijkend examen, waarvan de uitslag zes jaar geldig blijft. Artikel 259 terdecies bepaalt dat de referendarissen door de Koning worden benoemd voor een stage van drie jaar, waarna hun benoeming definitief wordt tenzij de Koning op voorstel van de eerste voorzitter of de procureur-generaal anders beslist.

14. Ten tijde van de feiten in het hoofdgeding machtigden 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 regering van de Franse Gemeenschap om via algemene of individuele maatregelen de gelijkwaardigheid te erkennen tussen in het buitenland gevolgde studies en in deze Gemeenschap toegekende academische titels, waaronder het diploma van master in de rechten.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

15. Brouillard heeft jarenlang gewerkt in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie. Hij is in het bezit van een diploma licentiaat vertaler, een door een Belgische universiteit na een opleiding van twee jaar uitgereikt diploma kandidaat in de rechten [10], een diploma gespecialiseerde studie mensenrechten dat in 2006 door diezelfde universiteit is uitgereikt na een opleiding van één jaar, en voor het academiejaar 2009-2010 een diploma master in de rechten, economie, bedrijfsbeheer, privaat recht, specialiteit jurist-vertaler na een eenjarige opleiding (hierna: „professionele master na een eenjarige opleiding"), dat op 22 november 2010 is uitgereikt door de universiteit van Poitiers (Frankrijk).

16. Op 24 mei 2011 heeft Brouillard zich ingeschreven voor het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie.

17. Op 23 juni 2011 heeft hij de Franse Gemeenschap verzocht om volledige gelijkstelling van zijn professionele master na een eenjarige opleiding met een diploma master in het Belgisch recht.

18. Op 6 september 2011 heeft de voorzitter van het Hof van Cassatie Brouillard in kennis gesteld van het besluit van de examencommissie om zijn vraag tot inschrijving voor het vergelijkend examen niet-ontvankelijk te verklaren. In dat besluit heeft de examencommissie opgemerkt dat een door een Belgische universiteit uitgereikt diploma van doctor of licentiaat of master in de rechten vereist is om tot referendaris bij het Hof van Cassatie te kunnen worden benoemd, teneinde zich te vergewissen van de geschiktheid van de kandidaat om dat beroep in België uit te oefenen. Brouillard voldeed niet aan dit vereiste omdat zijn professionele master na een eenjarige opleiding niet door de Franse Gemeenschap is erkend als gelijkwaardig aan een in België uitgereikt diploma van master in de rechten en hij geen gelijkwaardigheidsprogramma aan een Belgische universiteit had gevolgd.

10 — Vóór de hervorming die is ingezet met de Bolognaverklaring, werden tijdens de kandidaturen in de rechten hoofdzakelijk inleidende cursussen in algemene rechtsvakken onderwezen en was een diploma kandidaat in de rechten in beginsel een voorwaarde om te worden toegelaten tot de driejarige opleiding licentiaat in de rechten, waarin de belangrijkste rechtstakken van het Belgische recht en ook Europees en internationaal recht op het programma stonden. Om het beroep van advocaat uit te oefenen moest men in het bezit zijn van een diploma licentiaat in de rechten (thans een master genoemd). Het diploma kandidaat in de rechten en het diploma licentiaat in de rechten zijn thans vervangen door het diploma bachelor in de rechten (een opleiding van drie jaar) respectievelijk het diploma master in de rechten (een opleiding van twee jaar).

19. Op 27 oktober 2011 heeft de Franse Gemeenschap Brouillards verzoek tot gelijkstelling afgewezen en hem slechts de gelijkwaardigheid aan een algemene academische graad van master toegekend. Deze gelijkwaardigheid betreft het niveau van de academische titels, en niet zozeer de specifieke inhoud van een bepaalde titel. Dat besluit was gebaseerd op een advies van de gelijkswaardigheidscommissie, afdeling rechten en criminologie, van de Franse Gemeenschap, en dat advies was 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 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 [eenjarige] opleiding die heeft geleid tot [de professionele master], waarvan om gelijkstelling is verzocht".

20. Brouillard is bij de verwijzende rechter opgekomen tegen het besluit van de examencommissie en tegen de koninklijke besluiten van 20 september 2012 waarbij drie nieuwe referendarissen bij het Hof van Cassatie zijn benoemd. In deze context heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Moeten de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36 […] 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 [in Frankrijk uitgereikte professionele master na een eenjarige opleiding]?

2) Vormt het ambt van referendaris bij het Belgische Hof van Cassatie, waartoe ingevolge artikel 259 duodecies 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 richtlijn 2005/36 […]?

3) Vormt het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie [...] 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 […] derhalve uitgesloten ten gevolge van artikel 45, lid 4, VWEU?

4) Zo de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36 […] 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, die inzake onderwijs bevoegd is, van de academische gelijkwaardigheid van de [professionele master na een eenjarige opleiding] aan een door een Belgische universiteit verleende graad van doctor, licentiaat of master in de rechten?

5) Zo de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU alsmede richtlijn 2005/36 […] 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?”

21. Brouillard heeft bij de verwijzende rechter ook het besluit van de Franse Gemeenschap van 27 oktober 2011 aangevochten. Dat beroep tot nietigverklaring, dat niet het voorwerp van het hoofdgeding is, is verworpen op 15 mei 2014.

22. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Brouillard, de Belgische regering, de Italiaanse regering alsmede door de Europese Commissie. Brouillard, de Belgische regering en de Commissie hebben ter terechtzitting van 25 maart 2015 pleidooi gehouden.

Bespreking

Opmerkingen vooraf

23. Met zijn eerste drie vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de vrijheden van verkeer en richtlijn 2005/36 in het hoofdgeding van toepassing zijn. Ik zal eerst onderzoeken of de feiten in het hoofdgeding een zuiver binnenlandse situatie vormen, waarop artikel 45 VWEU geen toepassing kan vinden (eerste vraag). Daarna bespreek ik of artikel 45, lid 4, VWEU toepassing van de overige bepalingen van dat artikel en van richtlijn 2005/36 uitsluit in het hoofdgeding (derde vraag). Vervolgens buig ik mij over de vraag of het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een „gereglementeerd beroep” in de zin van richtlijn 2005/36 vormt (tweede vraag). Het antwoord op deze vraag bepaalt of deze richtlijn in het hoofdgeding van toepassing is.

24. De vierde en de vijfde vraag moeten samen worden onderzocht. Het gaat in wezen om de vraag of de vrijheden van verkeer en richtlijn 2005/36, indien van toepassing in het hoofdgeding, zich ertegen verzetten dat de examencommissie Brouillards aanvraag tot inschrijving voor het vergelijkend examen afwijst op grond dat hij niet in het bezit is van de vereiste academische titels *zonder* deze titels te vergelijken met Brouillards kennis en vaardigheden, zoals die blijken uit zijn diploma’s en beroepservaring en, in voorkomend geval, hem een compenserende maatregel in de zin van artikel 14 van richtlijn 2005/36 op te leggen.

25. Alvorens op een van deze vragen te antwoorden, is het nuttig aan drie punten aandacht te besteden.

26. Ten eerste ben ik het eens met de Belgische en de Italiaanse regering dat het in het hoofdgeding gaat om de toegang tot betrekkingen in overheidsdienst in België, en niet zozeer om de toegang tot zelfstandige werkzaamheden in die lidstaat. Derhalve is artikel 49 VWEU niet relevant; ik beperk mijn bespreking dan ook tot artikel 45 VWEU en richtlijn 2005/36.

27. Ten tweede lijkt de verwijzende rechter uit te gaan van de veronderstelling dat de artikelen 4 en 13, lid 1, van richtlijn 2005/36 rechtstreekse verticale werking hebben en Brouillard zich in het hoofdgeding dus rechtstreeks kan beroepen op deze bepalingen. Die veronderstelling is juist. Deze voorschriften verlangen op onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige wijze van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat dat zij personen in staat stellen, daar, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen, een beroep uit te oefenen waarvoor het bezit van een specifieke beroepskwalificatie is vereist, indien die persoon de nodige kwalificaties bezit om datzelfde beroep in een andere lidstaat

uit te oefenen. [11]

28. Ten derde wordt met richtlijn 2005/36 ten slotte niet gestreefd naar een harmonisatie van de voorwaarden voor de uitoefening van gereglementeerde beroepen in de lidstaten. Deze richtlijn voert veeleer een regeling in voor de erkenning van beroepskwalificaties en geeft de begunstigden in de ontvangende lidstaat toegang tot hetzelfde gereglementeerde beroep als dat waarvoor zij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezitten en stelt hen in staat dit beroep in de ontvangende lidstaat uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat gelden. [12] Wanneer ervan wordt uitgegaan dat is voldaan aan alle andere voorwaarden voor toepassing van richtlijn 2005/36 (onder meer dat het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een „gereglementeerd beroep" is), zou Brouillard zich derhalve slechts op deze richtlijn kunnen beroepen indien hij in het bezit is van de beroepskwalificaties die vereist zijn voor de uitoefening van werkzaamheden in Frankrijk die vergelijkbaar zijn met die van referendaris bij het Hof van Cassatie. [13] Ik ben evenwel van mening dat het ambt van referendaris bij het Belgische Hof van Cassatie geen gereglementeerd beroep is, zodat richtlijn 2005/36 geen toepassing vindt in het hoofdgeding. [14] Wanneer het Hof mijn standpunt volgt, hoeft de verwijzende rechter niet op dit aspect in te gaan.

Vormen de feiten in het hoofdgeding een „zuiver binnenlandse situatie" die niet onder artikel 45 VWEU valt? (eerste vraag)

29. De Belgische regering stelt dat artikel 45 VWEU niet van toepassing is in het hoofdgeding, dat geen voldoende band met het Unierecht vertoont. Hoewel Brouillard zijn aanvraag tot inschrijving voor een vergelijkend examen heeft gebaseerd op een in een andere lidstaat behaald diploma, heeft hij dat universitair opleidingsprogramma per correspondentie gevolgd.

30. Het argument van de Belgische regering overtuigt mij niet.

31. Volgens vaste rechtspraak kunnen de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer niet van toepassing zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in één enkele lidstaat afspelen. [15] Deze bepalingen komen evenwel ten goede van onderdanen van een lidstaat die zich, doordat zij rechtmatig op het grondgebied van een andere lidstaat hebben verbleven en daar een beroepskwalificatie hebben verworven, ten opzichte van hun staat van oorsprong in een overeenkomstige positie bevinden als enig ander persoon die de door het primaire Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden geniet. [16] Meer in het algemeen zou de vrijheid van verkeer voor werknemers niet volledig worden verwezenlijkt indien de lidstaten het voordeel van die vrijheid zouden ontzeggen aan diegenen van hun onderdanen die, gebruikmakend van de in het Unierecht geboden faciliteiten, beroepskwalificaties hebben verworven in een andere lidstaat. Dit is met name het geval wanneer die onderdanen in aanvulling op hun basisvorming een academische kwalificatie in een andere lidstaat hebben verworven, waarop zij zich na terugkeer in hun land van oorsprong willen beroepen. [17]

11 — Zie naar analogie arresten Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, punt 55) inzake artikel 3, onder a), van richtlijn 89/48, en Aslanidou (C-142/04, EU:C:2005:473, punt 33) inzake artikel 3, onder a), van richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48 (PB L 209, blz. 25), dat in wezen overeenstemt met artikel 3, onder a), van richtlijn 89/48.

12 — Zie de artikelen 1 en 4 van richtlijn 2005/36. Voor Brouillard is de „ontvangende lidstaat" in de zin van deze bepalingen in feite zijn lidstaat van oorsprong (België).

13 — Dat zou zich evenwel niet ertegen verzetten dat België van hem eist dat hij een aanpassingsstage doorloopt of een proeve van bekwaamheid aflegt in de zin van artikel 14 van richtlijn 2005/36.

14 — Zie de punten 48 tot en met 57 infra.

15 — Zie onder meer arresten López Brea en Hidalgo Palacios (C-330/90 en C-331/90, EU:C:1992:39, punten 7-9) en Steen (C-332/90, EU:C:1992:40, punt 9).

16 — Zie onder meer arresten Knoors (115/78, EU:C:1979:31, punt 24; Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punt 15) en Fernández de Bobadilla (C-234/97, EU:C:1999:367, punt 30).

17 — Arrest Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, punten 16 en 17).

32. Brouillard beroept zich op een diploma dat hij aan een universitaire instelling in Frankrijk heeft behaald. Hij heeft dus zijn recht uitgeoefend om onderwijsdiensten van een in een andere lidstaat gevestigde universiteit te betrekken. Uit dit oogpunt is de vraag of grenzen fysiek zijn overschreden om die beroepskwalificatie te verwerven, mijns inziens irrelevant om uit te maken of artikel 45 VWEU in het hoofdgeding van toepassing is. Als voorbeeld neem ik een student die in een lidstaat woont en afstandsonderwijs volgt aan een in een andere lidstaat gevestigde onderwijsinstelling. Hij moet zich naar die instelling begeven om daar mondeling eindexamen af te leggen. Om gezondheidsredenen wordt het hem onmogelijk te reizen. De onderwijsinstelling die de correspondentiecursus geeft, staat hem toe mondeling examen af te leggen van bij hem thuis, per videoconferentie. Hij slaagt en ontvangt zijn beroepskwalificatie. Ik zie geen reden waarom deze student naderhand niet het voordeel zou genieten van artikel 45 VWEU, zoals uitgelegd in de in punt 31 supra aangehaalde rechtspraak.

33. In elk geval heeft Brouillard op een vraag die ik hem ter terechtzitting heb gesteld, uitdrukkelijk verklaard dat hij op 10 juli 2010 naar de universiteit van Poitiers is gegaan om een mondeling examen van drie uur af te leggen. Hoewel het uiteindelijk de nationale rechter is die de feiten moet beoordelen, mag het Hof hier dus als (nagenoeg zeker) uitgangspunt nemen dat een fysieke grensoverschrijding heeft plaatsgevonden en er gelet op de feiten geen sprake is van een zuiver binnenlandse situatie.

Verzet artikel 45, lid 4, VWEU zich tegen toepassing van de overige bepalingen van dit artikel en van richtlijn 2005/36 in het hoofdgeding? (derde vraag)

34. De verwijzende rechter wenst te vernemen of het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een „betrekking in overheidsdienst” in de zin van artikel 45, lid 4, VWEU vormt.

35. Gelet op het fundamentele karakter van de beginselen van vrij verkeer en het beginsel van gelijke behandeling van werknemers binnen de Europese Unie mag de draagwijdte van deze uitzondering niet verder gaan dan het oorspronkelijke doel ervan om de lidstaten toe te staan, de toelating te beperken van buitenlandse onderdanen tot bepaalde werkzaamheden in overheidsdienst, die bij de ambtenaar een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat en een wederkerigheid van rechten en plichten vooronderstellen, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding.[18] De uitzondering van artikel 45, lid 4, VWEU betreft dus enkel de toegang van niet-onderdanen tot bepaalde betrekkingen in de overheidsdienst van een lidstaat.[19]

36. Brouillard wenst als *Belgisch staatsburger* toegang tot een overheidsbetrekking in *België*. Derhalve kan België zich niet op goede grond op artikel 45, lid 4, VWEU beroepen om hem de bij de eerste drie leden van dat artikel geboden bescherming te ontzeggen. Artikel 45, lid 4, VWEU belet bijgevolg niet dat richtlijn 2005/36 op de feiten van het hoofdgeding toepassing vindt.

37. Lagen de feiten anders, dan zou het noodzakelijk kunnen zijn antwoord te geven op de vraag of het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een „betrekking in overheidsdienst” in de zin van artikel 45, lid 4, VWEU vormt. De partijen hebben in hun schriftelijke opmerkingen en in hun pleidooi heel wat aandacht aan deze vraag besteed. Bijgevolg zal ik hierop kort ingaan.

38. Mijns inziens vormt het ambt van referendaris geen „betrekking in overheidsdienst” in de zin van artikel 45, lid 4, VWEU.

18 — Arrest Alevizos (C-392/05, EU:C:2007:251, punten 69 en 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze definitie is gebaseerd op het arrest Nottebohm van het Internationaal Gerechtshof van 6 april 1955 (tweede fase, ICJ Reports 1955, blz. 4, met name blz. 23).

19 — Zie arresten Grahame en Hollanders (C-248/96, EU:C:1997:543, punt 32) en Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, punt 36).

39. Als afwijking van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van werknemers dient artikel 45, lid 4, VWEU strikt te worden uitgelegd. [20]

40. In de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/België [21], voerde de Belgische regering aan dat „betrekkingen in overheidsdienst" een institutioneel begrip is dat niet overeenstemt met de „uitoefening van het openbaar gezag" in wat thans artikel 51 VWEU is. [22] Centraal in die zienswijze is dus de identiteit van de werkgever, en niet zozeer de aard van de door de werknemer uitgeoefende werkzaamheden.

41. Het Hof heeft dat argument van de hand gewezen en geopteerd voor een functionele uitlegging van het begrip „betrekkingen in overheidsdienst". Artikel 45, lid 4, VWEU geldt enkel voor zover de betrokken werknemer (1) rechtstreeks of indirect deelneemt aan de uitoefening van het openbaar gezag en (2) taken uitoefent die gepaard gaan met verantwoordelijkheden inzake de bescherming van de algemene belangen van de staat en meer in het algemeen van de openbare lichamen. [23] Van belang is dus of een betrekking typisch is voor de specifieke activiteiten van de overheidsdienst voor zover die gepaard gaat met de uitoefening van het openbaar gezag en de verantwoordelijkheid voor de behartiging van de algemene belangen van de staat. [24]

42. Op basis van de voor het Hof beschikbare gegevens ga ik niet akkoord met de Belgische en de Italiaanse regering dat het ambt van referendaris bij het Belgische Hof van Cassatie voldoet aan de eerste voorwaarde.

43. Volgens mij zijn de ambten van eerste voorzitter, voorzitter en raadsheer in het Hof van Cassatie enerzijds en de ambten van procureur-generaal, eerste advocaat-generaal en advocaat-generaal bij dat hof anderzijds inderdaad typisch voor de specifieke werkzaamheden van de openbare dienst bestaande in de rechtsbedeling. [25] Deze ambten houden in dat ofwel uitspraak wordt gedaan op hogere voorzieningen bij het Hof van Cassatie, dat de hoogste rechter is in burgerrechtelijke en strafrechtelijke zaken in België, ofwel onafhankelijk advies inzake deze hogere voorzieningen (in de vorm een conclusie) wordt uitgebracht. Deze ambten gaan bovendien gepaard met verantwoordelijkheden inzake de behartiging van de algemene belangen van de Staat doordat erop moet worden toegezien dat het recht wordt nageleefd in geschillen zowel tussen particuliere partijen als met de overheidsinstanties.

44. Uit de schriftelijke opmerkingen en het pleidooi van de Belgische regering blijkt dat referendarissen bij het Hof van Cassatie deze raadsheren bijstaan en ondersteunen. Hun belangrijkste taak bestaat erin bij dat hof aanhangige zaken te onderzoeken, juridisch onderzoek te doen en deze ambtenaren bij te staan bij het opstellen van arresten en conclusies.

45. De Belgische regering heeft ter terechtzitting bevestigd dat referendarissen bij het Hof van Cassatie *niet* bevoegd zijn om rechterlijke beslissingen te nemen (of daaraan deel te nemen), de partijen ter terechtzitting geen vragen kunnen stellen en niet het laatste woord hebben betreffende de rechtsoverwegingen die aan de arresten en conclusies ten grondslag liggen. Referendarissen vervullen

20 — Zie onder meer arresten Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, EU:C:2003:515, punt 41) en Commissie/Griekenland (C-460/08, EU:C:2009:774, punt 29).

21 — 149/79, EU:C:1980:297.

22 — Ingevolge dit artikel zijn de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van vestiging niet van toepassing op de werkzaamheden „ter uitoefening van het openbaar gezag [...] zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden". Artikel 62 VWEU bepaalt dat deze uitzondering ook geldt voor het vrije verkeer van diensten.

23 — Arrest Commissie/België (149/79, EU:C:1980:297, punt 10).

24 — Arrest Commissie/België (149/79, EU:C:1980:297, punt 12).

25 — Zie hieromtrent de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Portugal (C-52/08, EU:C:2010:514, punt 41).

hun taken uitsluitend onder toezicht van de raadsheren voor wie zij werken en die alleen verantwoordelijk zijn voor de door hen te wijzen arresten of te nemen conclusies. De ondersteunende en voorbereidende taken van een referendaris laten dus de vrije uitoefening van de rechterlijke macht door deze raadsheren blijkbaar onverlet.

46. Hoewel dit uiteindelijk een feitelijke kwestie is die de verwijzende rechter zo nodig moet vaststellen, hebben de taken van een referendaris naar mijn mening te weinig te maken met het wezen van de overheidsdienst van de rechtsbedeling opdat sprake kan zijn van een (zelfs indirecte) deelname aan de uitoefening van het openbaar gezag. [26]

47. Aan deze conclusie kan volgens mij niet worden afgedaan door het betoog van de Belgische regering dat in artikel 310 van het Gerechtelijk Wetboek referendarissen bij het Hof van Cassatie formeel worden ingedeeld bij de „leden" van dat hof en dat zij ten dele onderworpen zijn aan dezelfde wettelijke regels als rechters en andere houders van een gerechtelijk ambt betreffende, onder meer, benoemingen, vergoedingen, vakantie, het voorrecht van rechtsmacht [27] en het verbod om (bepaalde) niet-gerechtelijke ambten uit te oefenen. Deze aspecten betreffen niet rechtstreeks de aard van de eigenlijke taken van een referendaris.

Is het ambt van referendaris bij het Belgische Hof van Cassatie een „gereglementeerd beroep" in de zin van richtlijn 2005/36? (tweede vraag)

48. Of richtlijn 2005/36 in het hoofdgeding van toepassing is, hangt ook af van het antwoord op de vraag of het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie een „gereglementeerd beroep" is in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36. Het antwoord op deze vraag hangt op zijn beurt ervan af of de toegang tot en de uitoefening van dat beroep afhankelijk zijn gesteld van het bezit van „bepaalde beroepskwalificaties". [28]

49. Allereerst is het feit dat dit ambt naar Belgisch recht wordt beheerst door bijzondere regels inzake de overheidsdienst, niet relevant om uit te maken of dit ambt een gereglementeerd beroep in de zin van richtlijn 2005/36 is. [29]

50. Vervolgens is het argument van de Belgische regering dat het ambt van referendaris niet voorkomt in de door de Commissie gepubliceerde lijst van gereglementeerde beroepen, evenmin relevant. Deze lijst is geen onderdeel van een bindende handeling van Unierecht en dus louter indicatief.

51. De Commissie stelt dat de benoeming tot referendaris bij het Hof van Cassatie niet afhankelijk is van het bezit van „bepaalde beroepskwalificaties" in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36. Het diploma van doctor of licentiaat in de rechten of het diploma van master in de rechten zijn diploma's met een algemeen karakter, die toegang geven tot een groot aantal beroepen. Bovendien is met de wervingsprocedure voor referendarissen geen proef gemoeid die leidt tot afgifte van een bekwaamheidsattest.

52. Met deze analyse stem ik in.

26 — Zie naar analogie, inzake de afwijking in artikel 51 VWEU, arresten Reyners [2/74, EU:C:1974:68, punt 53 (betreffende advocaten in België)], Thijssen [C-42/92, EU:C:1993:304, punt 22 (betreffende erkende commissarissen voor de Controledienst voor de Verzekeringen in België)] en Peñarroja Fa [C-372/09 en C-373/09, EU:C:2011:156, punt 44 (betreffende gerechtsdeskundigen in Frankrijk)].

27 — Voor bepaalde misdrijven worden houders van een gerechtelijk ambt in België in eerste aanleg berecht door de hoven van beroep (artikel 479 van het Wetboek van Strafvordering).

28 — Vast staat dat het ambt van referendaris bij het Hof van Cassatie geen beroep is dat wordt uitgeoefend door de leden van een vereniging of organisatie die is genoemd in bijlage I bij richtlijn 2005/36. Bijgevolg kan dit ambt niet op basis van de laatste zin van artikel 3, lid 1, onder a), gelezen in samenhang met artikel 3, lid 2, van deze richtlijn worden aangemerkt als een gereglementeerd beroep.

29 — Arrest Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punten 42 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53. Bepaalde definities van artikel 3 van richtlijn 2005/36 zijn een nuttige leidraad bij de uitlegging van het begrip „bepaalde beroepskwalificaties". Ingevolge artikel 3, lid 1, onder b), omvatten beroepskwalificaties kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel en artikel 3, lid 1, onder c), bepaalt dat opleidingstitels diploma's omvatten „afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de [Unie] gevolgde beroepsopleiding". Voorts definieert artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2005/36 een „gereglementeerde opleiding" als „elke opleiding die *specifiek* op de uitoefening van een bepaald beroep *gericht* is en die uit een studiecyclus bestaat die eventueel met een beroepsopleiding, een beroepsstage of praktijkervaring wordt aangevuld". [30]

54. Tegen deze achtergrond lijkt het mij een uitgemaakte zaak dat niet elk diploma kan worden aangemerkt als een bepaalde beroepskwalificatie in de zin van richtlijn 2005/36. Onder dat begrip vallen enkel de diploma's die specifiek erop gericht zijn kandidaten voor te bereiden op de uitoefening van een bepaald beroep en zijn afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de Unie gevolgde beroepsopleiding.

55. De academische titels die zijn vereist om tot referendaris bij het Hof van Cassatie te worden benoemd, zijn niet specifiek erop gericht personen voor te bereiden voor het ambt van referendaris bij dat hof, maar geven toegang tot een ruime variëteit van beroepen. Deze titels zijn, gelet op het algemene karakter ervan, niet afgegeven ter afsluiting van een specifieke beroepsopleiding, zodat er geen sprake is van „bepaalde beroepskwalificaties". Derhalve kan Brouillard zich in het hoofdgeding niet beroepen op richtlijn 2005/36.

56. Deze vaststelling wordt niet ontkracht door het feit dat referendarissen worden aangeworven op basis van een vergelijkend examen waarbij de merites van de kandidaten vergelijkend worden beoordeeld. In het arrest Rubino heeft het Hof geoordeeld dat het feit te zijn gekozen volgens een procedure die erop is gericht een vooraf bepaald aantal personen te selecteren op basis van een vergelijkend onderzoek van de kandidaten, en niet op basis van absolute criteria, en die leidt tot het verkrijgen van een titel waarvan de geldigheid strikt beperkt is in de tijd, niet kan worden beschouwd als een beroepskwalificatie in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van richtlijn 2005/36. [31]

57. Mijn vaststelling wordt evenmin op losse schroeven gezet door het voorschrift van artikel 259 terdecies van het Gerechtelijk Wetboek dat de benoeming tot referendaris bij het Hof van Cassatie pas na drie jaar definitief wordt. Weliswaar kan, in bepaalde omstandigheden, een verplichte opleiding gedurende een bepaalde periode ertoe leiden dat een beroep als een gereglementeerd beroep wordt aangemerkt. In het arrest Burbaud, bijvoorbeeld, is het Hof tot de slotsom gekomen dat de betrekking van directeur in het Franse openbare ziekenhuiswezen een gereglementeerd beroep vormt. Deze bevinding was in wezen gebaseerd op het feit dat naar Frans recht voor de toegang tot dit ambt als voorwaarde geldt dat de kandidaat een opleiding aan de École nationale de la santé publique heeft gevolgd en voor het eindexamen ervan is geslaagd, zodat hij over de vereiste theoretische en praktische kennis inzake ziekenhuisadministratie beschikt. [32] Deze vereisten zijn echter niet vergelijkbaar met die welke volgens de in casu toepasselijke nationale bepalingen gelden. De Belgische regering heeft ter terechtzitting bevestigd dat deze bepalingen niet voorzien in een specifiek opleidingsprogramma na afloop waarvan geslaagde kandidaten een attest ontvangen waaruit blijkt dat zij over de vereiste beroepskwalificatie beschikken. Zoals de bewoordingen van artikel 259 terdecies lijken aan te geven, is de periode van drie jaar na de aanvankelijke benoeming veeleer bedoeld als een stageperiode, teneinde de raadsheren voor wie de referendarissen werken, in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat zij hun taken naar behoren vervullen en zodoende te kunnen oordelen of hun benoeming definitief moet worden. [33]

30 — Cursivering van mij.

31 — Arrest Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, punt 32).

32 — Arrest Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punten 44-53).

33 — Deze stageperiode is derhalve niet vergelijkbaar met de stage die moet worden vervuld om als advocaat tot de balie te worden toegelaten. Zie arresten Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, punt 51) en Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, punt 23).

Welke verplichtingen rustten krachtens artikel 45 VWEU op de examencommissie? (vierde en vijfde vraag)

58. Ik ben tot de slotsom gekomen dat richtlijn 2005/36 in het hoofdgeding niet van toepassing is. Mijn onderzoek van de vierde en de vijfde vraag is bijgevolg beperkt tot artikel 45 VWEU. Vereiste deze bepaling van de examencommissie dat werd onderzocht of Brouillard dankzij zijn academische titels samen met zijn beroepservaring beschikte over kennis en vaardigheden die gelijkwaardig zijn aan die welke blijken uit een door een Belgische universiteit uitgereikt diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten?

59. Bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot een beroep staat het Unierecht niet eraan in de weg dat de lidstaten de benoeming tot referendaris bij een van zijn rechterlijke instanties afhankelijk stelt van het bezit van specifieke kennis en bekwaamheden waarmee de geschiktheid van de kandidaat voor dat ambt wordt aangetoond. [34] Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moeten de lidstaten niettemin de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden eerbiedigen. [35]

60. Volgens vaste rechtspraak zijn de autoriteiten van een lidstaat bij het onderzoek van een aanvraag tot toelating tot uitoefening van een beroep waartoe de toegang, naar nationaal recht, afhankelijk is gesteld van het bezit van een bepaald diploma of een bepaalde beroepskwalificatie, verplicht met de beroepskwalificatie van de betrokkene rekening te houden door de uit zijn diploma's, certificaten en andere titels alsmede uit zijn relevante beroepservaring blijkende beroepsbekwaamheid te vergelijken met de door de nationale wettelijke regeling voor de uitoefening van dat beroep vereiste beroepskwalificatie. [36]

61. De onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van de betrokken lidstaat in staat stellen, zich objectief ervan te overtuigen dat de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma blijken. Bij deze beoordeling mag uitsluitend worden gelet op het niveau van de kennis en bekwaamheden dat de houder ervan mag worden geacht te bezitten op basis van dat diploma, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de praktijkopleiding waarvan het de voltooiing bewijst. [37] Bovendien moeten de kennis die uit het in een andere lidstaat afgegeven diploma blijkt en de in andere lidstaten verworven kwalificaties of beroepservaring, alsook de ervaring die werd opgedaan in de lidstaat waar de aanvrager om inschrijving verzoekt, worden getoetst aan de beroepskwalificaties die door de ontvangende lidstaat worden vereist. [38]

62. Daar elke praktijkervaring bij de uitoefening van activiteiten die verwant zijn met het beroep waartoe om toegang wordt verzocht, de kennis van de aanvrager kan vergroten, staat het aan de bevoegde nationale autoriteit om rekening te houden met elke praktijkervaring die nuttig is voor de uitoefening van dat beroep. Welke waarde juist aan die ervaring moet worden gehecht, moet door de bevoegde nationale autoriteit worden beoordeeld aan de hand van de specifieke taken die zijn verricht, de kennis die bij het verrichten van die taken is verworven en toegepast, en de aan de betrokkene toevertrouwde verantwoordelijkheid en mate van onafhankelijkheid. [39]

34 — Zie onder meer arresten Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Fernández de Bobadilla (C-234/97, EU:C:1999:367, punt 11).

35 — Zie onder meer arrest Mac Quen e.a. (C-108/96, EU:C:2001:67, punten 24 en 25).

36 — Zie arresten Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punt 16) en Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, punt 57).

37 — Zie arresten Vlassopoulou (C-340/89, ECR, EU:C:1991:193, punt 17) en Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, punten 66 en 68).

38 — Arrest Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 — Arrest Vandorou e.a. (C-422/09, C-425/09 en C-426/09, EU:C:2010:732, punten 67-69).

63. In het kader van dit onderzoek kan een lidstaat rekening houden met objectieve verschillen met betrekking tot zowel het rechtskader van het betrokken beroep in de lidstaat van oorsprong als het werkterrein ervan.[40] In het geval van het beroep van jurist mag een lidstaat derhalve overgaan tot een vergelijkend onderzoek van de diploma's, rekening houdend met de tussen de betrokken nationale rechtsorden vastgestelde verschillen. Wanneer dit vergelijkend onderzoek tot de conclusie leidt dat de uit het buitenlandse diploma blijkende kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen met de in de nationale wettelijke regeling gestelde eisen, mag de ontvangende lidstaat van de betrokkene het bewijs verlangen dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven (bijvoorbeeld dankzij zijn beroepservaring).[41]

64. In het hoofdgeding blijkt dat Brouillard niet heeft voltooid wat in België wordt beschouwd als een volledige opleiding in de rechten. Ter terechtzitting heeft hij met name verklaard dat het curriculum van de professionele master na een eenjarige opleiding die hij aan de universiteit van Poitiers heeft behaald, geen cursussen in het Belgische recht omvatte. Voorts heeft hij verklaard dat dit curriculum evenmin een cursus in bestuursrecht en in sociaal recht omvatte, die volgens de gelijkwaardigheidscommissie van de Franse Gemeenschap onderwijsmateries betreffen die onontbeerlijk zijn om in deze Gemeenschap de tweede cyclus van de opleiding in de rechten te voltooien.

65. Brouillards professionele master na een eenjarige opleiding is evenwel een universitaire graad die bepaalde aspecten van de opleiding in de rechten beslaat. Bijgevolg had deze graad op het eerste gezicht op zijn minst enige relevantie voor het niveau van de kwalificatie dat is vereist om referendaris bij het Hof van Cassatie te worden.

66. Bovendien beriep Brouillard zich tot bewijs dat hij voor dat ambt in aanmerking kwam, voor de Belgische autoriteiten niet alleen op zijn academische titels maar ook op al zijn beroepservaring.[42] Hij stelt zich op het standpunt, dankzij zijn jarenlange tewerkstelling in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie, die een groot deel van de activiteiten van referendaris omvat, te beschikken over kennis en vaardigheden die gelijkwaardig zijn aan die welke vereist zijn voor benoeming tot referendaris.

67. Gelet op deze overwegingen[43] rustte op de examencommissie de plicht te onderzoeken of de kennis en vaardigheden die Brouillard dankzij al zijn beroepservaring had verworven, daaronder begrepen toen hij in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie werkte, voldoende aantoonden dat hij in het bezit was van de kwalificaties die op basis van zijn diploma's alleen bleken te ontbreken.

68. Mij lijkt het twijfelachtig dat het besluit in het hoofdgeding strookt met deze beginselen aangezien de examencommissie zich blijkbaar uitsluitend heeft gebaseerd op het feit dat Brouillard niet in het bezit was van de voor benoeming tot referendaris vereiste academische titels. Evenwel moet uiteindelijk de verwijzende rechter hierover beslissen, rekening houdend met alle relevante omstandigheden van het concrete geval.

40 — Voor Brouillard is zijn „lidstaat van oorsprong" in feite Frankrijk, waar hij zijn professionele master na een eenjarige opleiding heeft behaald waarop hij zich beroept in het hoofdgeding. Zijn „ontvangende lidstaat" is België (zie noot 12 supra).

41 — Arresten Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punten 18-20) en Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, punten 69-71).

42 — Dit blijkt te worden bevestigd door de brief die Brouillard op 24 mei 2011 aan de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie heeft gestuurd. Deze brief bevindt zich in het nationale dossier dat aan het Hof is overgelegd.

43 — De rechtspraak waarnaar ik heb verwezen in de punten 60 tot en met 63 supra, kan niet impliceren dat om het even welke in een andere lidstaat behaalde titel, hoe weinig relevant ook voor de toegang tot en de uitoefening van het betrokken beroep, ten gevolge heeft dat in de ontvangende lidstaat of elders opgedane beroepservaring moet worden beoordeeld. Een dergelijk vereiste zou onevenredig zijn.

Conclusie

69. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de door de Raad van State (België) gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 45 VWEU is van toepassing in een geval waarin een Belgisch staatsburger die in België woont en nooit in een andere lidstaat een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend, zich met het oog op deelname aan een vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Belgische Hof van Cassatie beroept op, onder meer, een door een Franse universiteit aan hem uitgereikte titel.

2) Een lidstaat kan jegens zijn eigen staatsburgers geen beroep doen op de uitzondering van artikel 45, lid 4, VWEU; bijgevolg is de hierboven beschreven situatie op die grond niet uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

3) Het ambt van referendaris bij het Belgische Hof van Cassatie is geen ‚gereglementeerd beroep' in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36.

4) Artikel 45 VWEU verzet zich ertegen dat een overheidsinstantie in een lidstaat weigert een persoon toe te laten tot een openbaar vergelijkend examen voor de werving van referendarissen omdat hij niet in het bezit is van een door een universiteit van deze lidstaat uitgereikt diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten of een in het buitenland behaald diploma dat door een andere overheidsinstantie van die lidstaat is erkend als gelijkwaardig, zonder te onderzoeken of de betrokkene dankzij al zijn academische titels, daaronder begrepen eventuele in een andere lidstaat uitgereikte titels die voldoende relevant zijn voor de toegang tot en de uitoefening van dat beroep, samen met zijn beroepservaring over gelijkwaardige kennis en vaardigheden beschikt."