

Rolnummers 5003 en 5005
Arrest nr. 129/2011 van 14 juli 2011

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van :

- de wet van 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 »;

- de wet van 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 78 van de Grondwet », ingesteld door Sven Jans en door Josepha Braam.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt, rechter J.-P. Snappe, waarnemend voorzitter, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 12 juli 2010 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 13 en 14 juli 2010, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van

- de wet van 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 »;

- de wet van 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 78 van de Grondwet »

(allebei bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 januari 2010), door respectievelijk Sven Jans, wonende te 3770 Riemst, Panoramalaan 21, en Josepha Braam, wonende te 3010 Kessel-Lo, Koetweg 35.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5003 en 5005 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben ieder een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 27 april 2011 heeft het Hof :

- beslist dat de zaken niet in gereedheid konden worden verklaard vermits het Hof het hierna vermelde middel ambtshalve wenste op te werpen :

« Is artikel 2 van de bestreden wetten in overeenstemming met artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet in zoverre het de gelijkstelling van de graad van master in de rechten met een licentiaat of doctor in de rechten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de houder van het diploma van master in de rechten bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma aan een Belgische instelling van hoger onderwijs examen moet hebben afgelegd over welbepaalde opleidingsonderdelen ? »;

- de verzoekende partijen en de Ministerraad, alsook, zo zij dat nuttig achten, de andere overheden bedoeld in artikel 76 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, verzocht hun standpunt over dat middel kenbaar te maken in een uiterlijk op 16 mei 2011 in te dienen aanvullende memorie waarvan zij binnen dezelfde termijn een kopie aan de andere partijen zouden verzenden.

De verzoekende partijen en de Ministerraad hebben aanvullende memories ingediend.

Bij beschikking van 18 mei 2011 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 7 juni 2011.

Op de openbare terechtzitting van 7 juni 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Meuwissen, advocaat bij de balie te Tongeren, voor Sven Jans en Josepha Braam;

. Mr. J. Vanpraet, tevens *loco* Mr. S. Ronse, advocaten bij de balie te Kortrijk, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

A.1. S. Jans, verzoekende partij in de zaak nr. 5003, behaalde in 2009 een master Nederlands recht aan de Universiteit van Maastricht. J. Braam, verzoekende partij in de zaak nr. 5005, behaalde in 2008 een bachelor « European Law School » en in 2009 een master « European Law School » met civiel effect aan dezelfde universiteit. Teneinde hun diploma te laten gelijkstellen met een master Belgisch recht, volgden beide verzoekende partijen in het academiejaar 2009-2010 een gelijkwaardigheidsprogramma aan de Katholieke Universiteit Leuven, bestaande uit bepaalde opleidingsonderdelen. Toen zij aan dat programma begonnen, gingen zij ervan uit dat het te behalen diploma « civiel effect » zou hebben en derhalve toegang zou verlenen tot het beroep van advocaat, magistraat, notaris en gerechtsdeurwaarder. De bestreden wetten, die op 18 januari 2010 in het *Belgisch Staatsblad* werden gepubliceerd, hebben tot gevolg dat zij over bijkomende opleidingsonderdelen examens dienen af te leggen alvorens tot de voormelde beroepen te kunnen worden toegelaten.

A.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden wetten. Hij voert met name aan dat zij hun belang onvoldoende staven met bewijsstukken, dat zij door de bestreden wetten niet worden benadeeld, dat zij niet over een actueel belang beschikken, dat zij zich op een louter hypothetisch belang beroepen en, ten slotte, dat de bestreden wetten hun niet de mogelijkheid ontnemen het beroep van advocaat uit te oefenen. Zij kunnen immers, overeenkomstig artikel 428^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek, een bekwaamheidsproef afleggen teneinde tot het beroep van advocaat te worden toegelaten.

A.3. Het enige middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat zij door de bestreden wetten op onevenredige wijze worden getroffen en dat hun gerechtvaardigd vertrouwen wordt geschaad doordat de wetgever niet heeft voorzien in een overgangsregeling voor studenten die reeds aan het academiejaar waren begonnen. Studenten die reeds aan een gelijkwaardigheidsprogramma zijn begonnen en die erop mogen vertrouwen dat zij een diploma met « civiel

effect » zullen verkrijgen, bevinden zich in een andere situatie dan de studenten die nog niet aan een gelijkwaardigheidsprogramma zijn begonnen. Die laatste studenten kunnen de bijkomende opleidingsonderdelen immers nog opnemen in hun programma. De verzoekende partijen menen dat het beter was geweest om de bestreden wetten in werking te laten treden bij aanvang van het academiejaar 2010-2011, zodat studenten die reeds bezig waren aan een gelijkwaardigheidsprogramma niet werden benadeeld. Nog beter ware geweest indien de wetgever vóór 1 juli 2009 was opgetreden, dus vooraleer de eerste masters in de rechten zouden afstuderen. Het gelijkwaardigheidsprogramma van de verzoekende partijen voor het academiejaar 2009-2010 zou er dan in september 2009 volledig anders hebben uitgezien. Hoewel de retroactieve inwerkingtreding bedoeld is om rechtsonzekerheid te vermijden, doet zij volgens de verzoekende partijen juist rechtsonzekerheid ontstaan.

A.4. Volgens de Ministerraad dient de draagwijdte van het beroep tot vernietiging te worden beperkt tot de situatie van de advocaat-stagiair, zodat het beroep tot vernietiging enkel betrekking zou hebben op de wet van 30 december 2009 die een aangelegenheid regelt zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet en meer in het bijzonder op artikel 2, eerste lid, van die wet. Vervolgens merkt de Ministerraad op dat het gelijkheidsbeginsel slechts kan zijn geschonden wanneer twee categorieën van personen door eenzelfde federale entiteit ongelijk worden behandeld. Het gerechtvaardigd vertrouwen waarop de verzoekende partijen zich beroepen zou zijn oorzaak evenwel niet vinden in een federale wet maar in de Vlaamse reglementering. De gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's behoort immers tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. De bestreden wetten regelen daarentegen de vestigingsvoorwaarden, hetgeen een federale bevoegdheid is. Voorts werpt de Ministerraad op dat de bestreden wetten met terugwerkende kracht werden ingevoerd om de continuïteit van de toegang tot de juridische beroepen te waarborgen en aldus de rechtszekerheid te vrijwaren. Het invoeren van een overgangsregeling zou een ongewenste discriminatie hebben doen ontstaan tussen degenen die in 2009 en degenen die in 2010 afstudeerden. De Ministerraad merkt ten slotte op dat niets de verzoekende partijen belette om na het aannemen van de bestreden wetten alsnog de ontbrekende opleidingsonderdelen te volgen, bijvoorbeeld via een « creditcontract ».

A.5. In hun memorie van antwoord werpen de verzoekende partijen een schending op van de bevoegdheidsverdelende regels. Zij verwerpen daarmee het argument van de Ministerraad dat de verzoekende partijen de vereiste opleidingsonderdelen nog via een « creditcontract » kunnen volgen. De bestreden wetten zouden de studenten verplichten tot het afsluiten van een « diplomacontract », aangezien het examen over de vereiste opleidingsonderdelen moet worden afgelegd « bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma ». De bestreden wetten sluiten derhalve een « creditcontract » uit, hetgeen in strijd zou zijn met de bevoegdheidsverdelende regels, aangezien de federale wetgever niet bevoegd is voor onderwijs.

A.6. Volgens de Ministerraad komt de in A.5 vermelde grief neer op een nieuw middel, dat niet ontvankelijk is. Bovendien heeft de Ministerraad reeds in A.4 uiteengezet dat de federale overheid binnen haar bevoegdheid is gebleven.

A.7. In hun aanvullende memorie zijn de verzoekende partijen van mening dat artikel 2 van de bestreden wetten strijdig is met de bevoegdheidsverdelende regels. De bestreden wetten vereisen een bepaald diploma voor de uitoefening van bepaalde beroepen, hetgeen weliswaar tot de federale bevoegdheid voor het regelen van de vestigingsvoorwaarden behoort, maar artikel 2 van de bestreden wetten bepaalt de opleidingsonderdelen waarover examen moet zijn afgelegd, hetgeen een onderwijsaangelegenheid betreft die op grond van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet aan de gemeenschappen is voorbehouden.

A.8. De Ministerraad betwist dat standpunt in zijn aanvullende memorie. De bestreden wetten zouden niets meer doen dan het regelen en aanpassen van de vereisten inzake opleiding en diploma's om toegang te krijgen tot juridische beroepen. Het betreft twee wetten met een algemene draagwijdte die op een transversale wijze de bestaande wetten inzake de toegang tot juridische beroepen aanpassen. Een zinvolle uitoefening van de federale bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden zou impliceren dat de wetgever de toegang tot het beroep afhankelijk kan stellen van minimumvoorwaarden inzake opleiding en diploma's en dat hij de toegang tot de juridische beroepen derhalve afhankelijk kan stellen van het afleggen van een examen voor bepaalde opleidingsonderdelen. Daardoor zou ook de gelijkheid worden bewerkstelligd met de inhoud van de bekwaamheidsproef die andere onderdanen van de Europese Unie moeten afleggen om tot de Belgische balie te worden toegelaten. In beide gevallen wordt een grondige kennis van het Belgisch recht vereist.

B.1. De bestreden wetten van 30 december 2009 beogen de diplomavereisten voor de toegang tot juridische beroepen aan te passen aan de bachelor-masterstructuur van het hoger onderwijs. De eerste wet regelt de diplomavereisten in wetten en reglementen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, dat de volledig bicamerale aangelegenheden aangeeft. De tweede wet regelt de diplomavereisten in wetten en reglementen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, dat de gedeeltelijk bicamerale procedure betreft.

Op de verwijzing naar de voormelde grondwetsbepalingen na, is de inhoud van beide bestreden wetten identiek :

« Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel [77, respectievelijk 78] van de Grondwet.

Art. 2. Voor de toepassing van diplomavereisten in wetten of reglementen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel [77, respectievelijk 78] van de Grondwet, wordt met een licentiaat of doctor in de rechten gelijkgesteld de houder van het diploma van master in de rechten die, bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma, aan een Belgische instelling van hoger onderwijs examen heeft afgelegd over :

- staatsrecht;
- verbintenissenrecht;
- burgerlijk procesrecht;
- strafrecht;
- strafprocesrecht;
- en ten minste vier van de volgende opleidingsonderdelen : zakenrecht, personen- en familierecht, bijzondere overeenkomstenrecht, administratief recht, arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht, handelsrecht, fiscaal recht.

Voor de toepassing van wettelijke of reglementaire diplomavereisten bedoeld in het eerste lid, wordt onder de woorden ‘ doctor in de rechten ’ verstaan ‘ doctor in de rechten zoals bedoeld voor de wet van 31 mei 1972 betreffende de wettelijke gevolgen verbonden aan de graad van licentiaat in de rechten ’.

Voor de toepassing van wettelijke of reglementaire diplomavereisten wordt onder een master in de rechten begrepen de houder van het diploma van master in de rechten bedoeld in het eerste lid.

Art. 3. Voor de toepassing van wettelijke of reglementaire diplomaverensten bedoeld in artikel 2, wordt met een licentiaat in het notariaat gelijkgesteld de houder van het diploma van master in het notariaat behaald aan een Belgische universiteit.

Art. 4. Voor de toepassing van wettelijke of reglementaire diplomaverensten bedoeld in artikel 2, wordt met een licentiaat in het sociaal recht gelijkgesteld de houder van het diploma van master na master in het sociaal recht behaald aan een Belgische universiteit.

Art. 5. Deze wet treedt in werking op 1 juli 2009 ».

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden wetten.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. De verzoekende partijen volgden in het academiejaar 2009-2010 een gelijkwaardigheidsprogramma aan de Katholieke Universiteit Leuven teneinde hun aan de Universiteit van Maastricht behaalde juridisch masterdiploma te laten gelijkstellen met het Belgisch diploma van master in de rechten.

Aangezien de verzoekende partijen geen houder zijn van het diploma van master in het notariaat behaald aan een Belgische universiteit of van het diploma van master na master in het sociaal recht behaald aan een Belgische universiteit, doen zij niet blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van de artikelen 3 en 4 van de bestreden wetten.

B.2.4. Voor de uitoefening van sommige juridische beroepen (advocaat, magistraat, notaris, gerechtsdeurwaarder, enz.) vereist de wet een diploma van licentiaat of doctor in de rechten.

Zoals in de parlementaire voorbereiding van de bestreden wetten werd opgemerkt, wordt « de gelijkstelling van de graden van licentiaat en master in de rechten verwezenlijkt door een Vlaams decreet van 4 april 2003 en een besluit van de Franse Gemeenschap van 19 mei 2004 » (*Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1377/2, p. 2). Op grond van die gelijkstelling

konden de verzoekende partijen, na de voltooiing van het voormelde gelijkwaardigheidsprogramma, redelijkerwijze verwachten toegang te verkrijgen tot de voormelde juridische beroepen.

B.2.5. Artikel 2 van de bestreden wetten beperkt zich niet ertoe die gelijkstelling te bevestigen wat het voormelde diplomavereiste betreft. Dat artikel bevat tevens « een nieuwe lijst met vakken die door academici en vertegenwoordigers van de balies van de beide landsdelen als noodzakelijk worden beschouwd om voldoende kennis te hebben van het Belgisch recht om in aanmerking te komen voor de diplomavereisten voor de verschillende juridische beroepen in ons land en zonder afbreuk te doen aan specifieke toelatingsvoorwaarden die voor de verschillende beroepen worden opgelegd » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2107/003 en DOC 52-2108/003, p. 2).

B.2.6. De verzoekende partijen zijn houder van het diploma van master in het Belgisch recht, doch bij het behalen van dat diploma hebben zij niet over alle in artikel 2 vermelde opleidingsonderdelen examen afgelegd aan een Belgische instelling van hoger onderwijs. In zoverre dat artikel hun de toegang tot bepaalde juridische beroepen ontzegt, worden zij rechtstreeks en ongunstig door dat artikel geraakt. Zij doen derhalve in die mate blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van artikel 2 van de bestreden wetten.

B.2.7. Het belang veronderstelt dat de uitkomst van het beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld.

De vaststelling dat de verzoekende partijen de bekwaamheidsproef, bedoeld in artikel 428^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen afleggen om tot het beroep van advocaat te worden toegelaten, doet hun belang niet verdwijnen. Het beroep van advocaat is immers slechts een van de juridische beroepen die met de bestreden wetten worden beoogd.

B.3. Het Hof heeft bij beschikking van 27 april 2011 het volgende ambtshalve middel opgeworpen :

« Is artikel 2 van de bestreden wetten in overeenstemming met artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet in zoverre het de gelijkstelling van de graad van master in de rechten met een licentiaat of doctor in de rechten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de houder

van het diploma van master in de rechten bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma aan een Belgische instelling van hoger onderwijs examen moet hebben afgelegd over welbepaalde opleidingsonderdelen ? ».

B.4.1. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, onderwijswetgeving, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, en, anderzijds, een regeling inzake de toegang tot een beroep, waarvoor de federale wetgever bevoegd is. Het vaststellen van een leerprogramma op basis waarvan een diploma kan worden verworven, is een aangelegenheid van onderwijs. De toegang tot een beroep afhankelijk maken van het bezit van een diploma of van andere vereisten, komt neer op het regelen van vestigingsvoorwaarden.

B.4.2. De door artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid om de vestigingsvoorwaarden te regelen, omvat de bevoegdheid om regels vast te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen. Dat die regels, zoals gebruikelijk is, vereisten van opleiding en van diploma omvatten, maakt van de aangelegenheid geen zaak van onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.

B.4.3. Het staat bijgevolg aan de federale wetgever uit te maken welke diploma's hij in aanmerking neemt bij het regelen van de toegang tot een beroep, op voorwaarde dat hij daarbij gelijkwaardige diploma's op dezelfde wijze behandelt en hij rekening houdt met de door de gemeenschappen aangenomen regelgeving.

B.4.4. Zoals reeds is vastgesteld in B.2.5, beperkt artikel 2 van de bestreden wetten zich niet, wat de diplomavereisten voor de toegang tot juridische beroepen betreft, tot de gelijkstelling van de graad van master in de rechten met een licentiaat of doctor in de rechten. Het voegt eraan toe dat de houder van het diploma van master in de rechten bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma aan een Belgische instelling van hoger onderwijs examen moet hebben afgelegd over welbepaalde opleidingsonderdelen.

Die voorwaarde heeft betrekking op het leerprogramma op basis waarvan het diploma van master in de rechten kan worden verworven. De toevoeging van die voorwaarde kan niet anders worden opgevat dan als een gelijkwaardigheidserkenning van diploma's, die op grond

van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet aan de gemeenschappen is voorbehouden. Weliswaar is de federale wetgever krachtens die bepaling bevoegd gebleven voor de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's, maar die minimale voorwaarden hebben geen betrekking op de inhoud van het onderwijs en met name op het leerprogramma.

B.5. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat artikel 2 van de bestreden wetten artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet schendt in zoverre het de gelijkstelling van de graad van master in de rechten met die van een licentiaat of doctor in de rechten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de houder van het diploma van master in de rechten bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma aan een Belgische instelling van hoger onderwijs examen moet hebben afgelegd over welbepaalde opleidingsonderdelen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt in artikel 2 van de wet van 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 » en in artikel 2 van de wet van 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 78 van de Grondwet » de woorden :

« die, bij het behalen van het bachelor- of masterdiploma, aan een Belgische instelling van hoger onderwijs examen heeft afgelegd over :

- staatsrecht;
- verbintenissenrecht;
- burgerlijk procesrecht;
- strafrecht;
- strafprocesrecht;

- en ten minste vier van de volgende opleidingsonderdelen : zakenrecht, personen- en familierecht, bijzondere overeenkomstenrecht, administratief recht, arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht, handelsrecht, fiscaal recht ».

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 14 juli 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt