



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.266/4
du 26 avril 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant la
loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général
pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE'

Le 31 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet (*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à transposer partiellement la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2013 'modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur ('règlement IMI ')), en modifiant la loi du 12 février 2008 'instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE'.

Comme le relève l'exposé des motifs, par la loi du 12 février 2008, le législateur fédéral a procédé à une « transposition horizontale » de la directive 2005/36/CE. Celle-ci concerne donc les professions réglementées qui ne font pas l'objet d'une « transposition verticale » des professions sectorielles traitées distinctement dans la directive (article 4, § 2, de la loi).

Cependant, comme le précise l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 12 février 2008, elle s'applique à tout ressortissant d'un État membre, y compris les membres des professions libérales, voulant exercer une profession réglementée en Belgique, soit à titre indépendant, soit à titre salarié, « sans préjudice de la compétence des communautés et des régions ».

En effet, dans son avis, la section de législation du Conseil d'État avait relevé ce qui suit ¹ :

« D'une manière globale, le projet de loi porte sur les conditions d'accès à la profession qui, comme il ressort de l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est une matière qui relève en principe de la compétence de l'autorité fédérale. Il faut toutefois tenir compte des exceptions à la compétence fédérale de principe, en ce qui concerne, notamment, les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, pour lesquelles les régions sont compétentes (article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale) et

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis 43.406/1/V donné le 9 août 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 12 février 2008 'instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE' (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-0282/001, p. 83).

l'enseignement, qui est de la compétence des communautés (article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution).

Vu le champ d'application général inhérent à la transposition horizontale de la directive, il faudra tenir compte de ces exceptions ».

Depuis le 1^{er} juillet 2014, la Région wallonne est compétente pour « les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services » en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', complété par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (articles 17 et 67, alinéa 1^{er}).

Par la loi du 25 décembre 2016 modifiant la loi du 12 février 2008 'instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE', l'autorité fédérale a procédé à la transposition de la directive 2013/55/UE, en modifiant la loi du 12 février 2008.

Cette loi modificative n'est cependant applicable qu'aux professions qui continuent à relever de la compétence de l'autorité fédérale².

Pour ce qui concerne les professions relevant de la compétence de la Région wallonne, l'auteur de l'avant-projet est donc compétent pour modifier la loi du 12 février 2008 afin d'assurer la « transposition horizontale » de la directive 2013/55/UE.

2. L'exposé des motifs doit être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte de l'avant-projet et celui des normes européennes pertinentes, ainsi que d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse, afin que le Parlement wallon puisse se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet pour assurer la transposition de la directive concernée, et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

Ces tableaux de correspondance permettraient par ailleurs de vérifier aisément si la transposition des différents articles de la directive 2013/55/UE est complètement ou seulement partiellement assurée et d'être informé des dispositions qui tendent à assurer cette transposition, qu'il s'agisse de dispositions déjà existantes, des dispositions de l'avant-projet examiné, de dispositions encore à prendre notamment par arrêté du Gouvernement ou de dispositions actuellement en vigueur et destinées à être remplacées ou abrogées par l'avant-projet à l'examen.

² Voir l'avis 59.910/1 donné le 9 septembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 25 décembre 2016 'modifiant la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2183/001, pp. 69-70).

Pour éclairer ces derniers aspects, l'auteur de l'avant-projet devrait indiquer non seulement les mesures législatives et réglementaires qui devraient encore être adoptées de manière à parfaire la transposition de la directive mais aussi les arrêtés royaux qu'il y aura lieu de modifier ou d'abroger ³.

Il eût été souhaitable de communiquer ces tableaux à la section de législation du Conseil d'État en vue de l'examen de l'avant-projet auquel elle a procédé pour l'établissement du présent avis.

À défaut, il n'est pas certain qu'un examen exhaustif des questions relatives à l'exacte transposition de la directive précitée ait pu être mené.

C'est sous cette réserve que les observations suivantes sont formulées.

3. Pour transposer la directive 2013/55/UE dans la sphère de sa compétence, l'auteur de l'avant-projet s'est largement inspiré de la loi du 25 décembre 2016. Cette manière de procéder n'assure néanmoins pas nécessairement une transposition complète de la directive 2013/55/UE.

En effet, comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé dans son avis 59.372/1 ⁴ :

(Traduction)

« 4.1. Certaines dispositions de la directive 2005/36/CE requièrent que le prestataire de services concerné soit autorisé à exercer une activité sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Sur ce point, l'on peut attirer l'attention sur ce qui suit :

4.1.1. L'article 4*quater*, paragraphe 4, de la directive dispose :

‘La carte professionnelle européenne est valable sur l'ensemble du territoire de tous les États membres d'accueil concernés tant que son titulaire conserve le droit d'exercer sur la base des documents et des informations contenus dans le dossier IMI’.

La carte professionnelle européenne est délivrée par l'État membre d'origine, en vue de l'exercice de la profession dans un ou plusieurs États membres déterminés. L'article 4*quater*, paragraphe 3, de la directive prévoit la possibilité d'extension des États membres dans lesquels le service peut être fourni.

L'article 4*quinqüies* de la directive porte sur les cas dans lesquels la carte professionnelle concerne une profession réglementée qui a des implications en matière de santé ou de sécurité publiques et pour lesquels la directive ne prévoit pas de

³ Comme le relève l'exposé des motifs, la transposition de la directive 2013/55/UE ne sera complètement assurée qu'après la modification de plusieurs arrêtés royaux. Le délai de transposition de cette directive étant expiré à ce jour, il convient donc de modifier sans délai ces différents arrêtés.

⁴ Voir l'avis 59.372/1 donné le 15 juillet 2016 sur un avant-projet de décret de la Région flamande et de la Communauté flamande « tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties » (*Doc. parl.*, Parl. flamand, 2016/2017, n° 1021/001-Erratum, pp. 85-87).

réglementation particulière. Dans pareil cas, l'État membre d'accueil doit vérifier l'authenticité et la validité des documents justificatifs figurant dans le dossier IMI (paragraphe 1). Bien que l'article 4^{quinq} ne dispose pas explicitement que la carte professionnelle vaut dans ce cas pour l'ensemble du territoire de l'État membre d'accueil, la disposition ne déroge pas pour autant à l'article 4^{quater}, paragraphe 4, précité de la directive.

4.1.2. L'article 7, paragraphe 2^{bis}, de la directive dispose :

‘La présentation par le prestataire d'une déclaration requise conformément au paragraphe 1 autorise ce prestataire à accéder à l'activité de services ou à exercer cette activité sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Un État membre peut demander les informations supplémentaires énumérées au paragraphe 2, concernant les qualifications professionnelles du prestataire si: a) la profession est réglementée de manière différente sur certaines parties du territoire de cet État membre; b) une telle réglementation est également applicable à tous les ressortissants de cet État membre; c) les différences que présente cette réglementation se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la santé publique ou à la sécurité des bénéficiaires des services; et d) l'État membre n'a pas d'autre moyen d'obtenir ces informations’.

Contrairement à l'article 4^{quater}, paragraphe 4, de la directive, l'article 7, paragraphe 2^{bis}, permet que des informations supplémentaires soient exigées si la profession est réglementée de manière différente sur certaines parties du territoire de cet État membre, pour autant que les différences puissent se justifier ‘par des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la santé publique ou à la sécurité des bénéficiaires des services’.

4.2. Par ailleurs, il convient également de faire mention de l'article 53, paragraphe 2, de la directive, qui s'énonce comme suit :

‘Un État membre veille à ce que tout contrôle effectué par, ou sous la surveillance de, l'autorité compétente pour le contrôle du respect de l'obligation visée au paragraphe 1, soit limité à la connaissance d'une langue officielle de l'État membre d'accueil, ou d'une langue administrative de l'État membre d'accueil sous réserve que cette dernière soit également une langue officielle de l'Union’.

4.3. Force est de constater que le projet prescrit, en dépit des dispositions précitées, que la carte professionnelle européenne reste valable ‘sur l'ensemble du territoire de la Région flamande’ (article 9, § 4) et que la présentation de la déclaration requise donne le droit d'accéder à l'activité de services concernée ou donne le droit d'exercer cette activité ‘sur l'ensemble du territoire de la Région flamande’ (article 18, § 3). L'article 34, § 2, du projet dispose que le contrôle de la connaissance de la langue est limité à la connaissance du néerlandais⁵.

4.4. Au vu de ce qui précède, il est fort douteux que le dispositif en projet transpose correctement les dispositions précitées de la directive 2005/36/CE. La question se pose en outre de savoir si la Région flamande et la Communauté flamande peuvent agir unilatéralement.

⁵ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Ce qui implique, en vertu de la disposition concernée de la directive, que pour l'ensemble du territoire, la connaissance d'une autre langue officielle en Belgique ne peut plus être contrôlée.

Le délégué a déclaré ce qui suit à cet égard :

‘Il est vrai que la directive parle dans certains cas de 'l'ensemble du territoire de l'État membre' et que dès lors, par exemple, la déclaration écrite préalable faite dans d'autres régions ou communautés ne devrait pas, conformément aux dispositions de la directive, être renouvelée dans l'autre région ou communauté.

Ce point ne peut cependant pas être totalement réglé par décret puisque la Flandre n'est évidemment pas compétente à cet égard pour toute la Belgique. La concertation à ce sujet a déjà débuté au sein de la Commission économique interministérielle (CEI) où interviennent les accords pratiques concernant l'exécution de la directive. La proposition élaborée au sein de la CEI sera ensuite discutée au comité de pilotage interfédéral, subordonné également à une représentation politique, où une décision sera prise’.

Ainsi qu'il ressort déjà des explications du délégué, il y a lieu de conclure que le décret en projet, tel qu'il a été soumis pour avis, ne transpose pas correctement la directive 2005/36/CE en ce qui concerne les matières mentionnées. À cet effet, il conviendra d'organiser une concertation avec les autres régions et communautés, ce qui donnera lieu le cas échéant à la conclusion d'un accord de coopération. Si le projet devait encore subir des modifications à la suite de cette concertation, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

Toutefois, étant donné qu'actuellement, il ne transpose pas correctement la directive 2005/36/CE, le projet de décret soumis pour avis ne pourra entrer en vigueur que lorsque les matières précitées auront été réglées de manière adéquate et ce n'est qu'alors que l'on pourra parler d'une transposition complète et correcte de la directive ».

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour le présent avant-projet ⁶.

4. Dans le même avis 59.372/1, la section de législation du Conseil d'État a également rappelé :

(Traduction)

« Le projet ne s'applique en principe pas à la circulation 'intra-belge' entre les entités fédérées, ainsi qu'il ressort de l'article 3, § 1^{er}, 16°, du projet, qui définit le 'demandeur' comme 'le ressortissant d'un État membre qui a obtenu ses qualifications professionnelles dans un autre État membre que la Belgique, ou le ressortissant d'un pays tiers qui, sur la base d'une autre directive, relève du champ d'application de la directive, et qui demande la reconnaissance de ses qualifications professionnelles en vue d'exercer une profession réglementée en Région flamande'. Ceci s'explique par le fait que le projet ne prévoit que la transposition de la directive 2005/36/CE.

Il est recommandé que l'auteur du projet envisage également les cas de circulation 'intra-belge' entre les entités fédérées, et prévoie le cas échéant une réglementation adaptée, en concertation avec les autres entités fédérées. Si ces situations devaient effectivement être traitées autrement que les cas relevant du champ

⁶ Voir notamment les articles 20, 4°, et 31 de l'avant-projet.

d'application de la directive, cela risquerait d'entraîner une 'discrimination à rebours'. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 'les règles que le législateur adopte, lorsqu'il transpose le droit de l'Union européenne, [ne peuvent aboutir] à créer, à l'égard des ressortissants nationaux, des différences de traitement qui ne seraient pas raisonnablement justifiées' ⁷.

En ce qui concerne cet aspect de la réglementation, il y a aussi lieu de faire référence à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, LSRI, qui dispose qu'en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

La même observation vaut pour le présent avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

L'article 2, § 1^{er}, d) et j), de la loi du 12 février 2008 définit les notions d'« autorité compétente » et d'« autorité compétente belge ». Cette dernière notion est définie comme suit : « autorité qui reçoit sa compétence d'une loi ou d'une réglementation prise en vertu d'une loi ».

Mieux vaut adapter cette définition afin de préciser qu'il s'agit d'une autorité qui reçoit sa compétence d'une loi ou d'un décret ou d'une réglementation prise en vertu d'une loi ou d'un décret.

En outre, contrairement à la loi du 25 décembre 2016, dans les dispositions de l'avant-projet, à l'exception de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, il est chaque fois question de l'« autorité compétente » ou des « autorités compétentes » au lieu de l'« autorité compétente belge » ou des « autorités compétentes belges » ⁸.

Il convient dès lors d'adapter ces dispositions.

Article 5

1. Au paragraphe 1^{er} en projet, les mots « de l'y exercer » se rapportent à l'État membre d'origine alors qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2013/55/UE et dans la logique de celle-ci, c'est l'État membre d'accueil qui doit être visé.

⁷ Note de bas de page 5 de l'avis cité : C.C., 19 décembre 2013, n° 167/2013, B.5.4.

⁸ Voir notamment les articles 5/1 à 5/7, 26/1, 27/ et 27/2 en projet.

En conséquence, l'expression « de l'y exercer » sera remplacée par les mots « de l'y exercer sur le territoire de la Région wallonne ... (la suite comme à l'avant-projet) ».

2. Il convient également d'adapter l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 12 février 2008 (voir l'observation générale n° 1).

Ainsi, les mots « Sans préjudice de la compétence des communautés et des régions » doivent être remplacés par les mots « Sans préjudice de la compétence de l'autorité fédérale et des communautés ».

Article 6

À l'article 5, § 3, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « les conditions établies à l'article 5/9 » par les mots « les conditions établies à l'article 5/7 ».

Article 25

À l'article 16, § 3, alinéa 4, 1^o, en projet, il faut écrire « est classée à l'article 13, c), ».

Article 34

Comme le précise le commentaire de l'article, l'article 27/1 vise à transposer l'article 56*bis* de la directive 2005/36/CE, inséré par l'article 1^{er}, 45), de la directive 2013/55/UE.

Selon le paragraphe 6 de cet article 56*bis* :

« Les États membres font en sorte que les professionnels au sujet desquels un message d'alerte est envoyé à d'autres États membres soient informés par écrit et en temps réel des décisions relatives à cette alerte, qu'ils puissent intenter un recours en vertu du droit national contre ces décisions ou demander la rectification de ces décisions et qu'ils aient accès à des moyens d'obtenir réparation en cas de préjudice causé par une fausse alerte envoyée à d'autres États membres, auxquels cas la décision relative à l'alerte doit être qualifiée de manière à indiquer qu'elle fait l'objet d'une procédure intentée par le professionnel ».

Or, l'article 27/1, § 3, alinéa 1^{er}, en projet n'assure pas une transposition complète de cette disposition.

OBSERVATION FINALE

Dans la phrase liminaire des articles 8, 11 et 15 de l'avant-projet, il convient chaque fois de remplacer les mots « inséré par l'article 8 » par les mots « inséré par l'article 7 ».

Une observation analogue vaut pour les articles 9, 12, 16, 18 et 28 de l'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY