



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 61.648/2  
du 5 juillet 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de fonctions enseignantes dans les établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire ordinaire et spécialisé, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire, secondaire artistique à horaire réduit de la Communauté française'

Le 7 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de fonctions enseignantes dans les établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire ordinaire et spécialisé, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire, secondaire artistique à horaire réduit de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 juillet 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2017.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet<sup>‡</sup>, 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 tend à transposer la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles', telle que modifiée par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 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 »)', ci-après « la directive 2005/36/CE ».

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 les professions réglementées qui ne font pas l'objet d'une « transposition verticale » des professions sectorielles traitées distinctement dans la directive 2005/36/CE.

Comme le précise l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de cette loi, 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 43.406/1/V, la section de législation du Conseil d'État avait relevé ce qui suit :

« 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<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa, 6<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale) et l'enseignement, qui est de la compétence des communautés (article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution).

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Vu le champ d'application général inhérent à la transposition horizontale de la directive, il faudra tenir compte de ces exceptions »<sup>1</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, les régions sont compétentes 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<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>)<sup>2</sup>.

2. En Communauté française, la directive 2005/36/CE a été partiellement transposée par les articles 1<sup>er</sup> à 9 du décret du 23 janvier 2009 'portant des dispositions relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de fonctions dans les établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire ordinaire et spécialisé, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire, secondaire artistique à horaire réduit de la Communauté française et les internats dépendant de ces établissements, et dans les centres psycho-médico-sociaux, relatives au congé pour activités sportives et diverses mesures urgentes en matière d'enseignement', abrogés par l'article 15 de l'avant-projet.

Or, la transposition de la directive 2005/36/CE doit intervenir dans l'ensemble des compétences de la Communauté française en la matière, compte tenu également de la répartition des attributions entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

En matière d'enseignement, de fonction publique et, plus généralement, dans toutes les matières relevant de la Communauté française dans lesquelles des conditions sont énoncées pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général et de fourniture d'un service public au sens fonctionnel du terme, la Communauté française est compétente<sup>3</sup>.

Le champ d'application de l'avant-projet est défini de la manière suivante (article 2, seconde phrase, de l'avant-projet) :

« Il établit les règles selon lesquelles, lorsqu'elle subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice à la possession de qualifications professionnelles déterminées, la Communauté française reconnaît, pour l'accès complet ou partiel à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres [...] et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession ».

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

<sup>2</sup> Voir notamment l'avis 61.266/4 donné le 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' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 853/1, pp. 20 à 23).

<sup>3</sup> Voir notamment l'avis 45.390/2 donné le 29 octobre 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 23 janvier 2009 précité (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 629/1, pp. 164 et 165).

Le dispositif de l'avant-projet ne limite pas le champ d'application de celui-ci à la matière de l'enseignement.

Il convient dès lors d'adapter l'intitulé de l'avant-projet et son exposé des motifs.

3. Dans son avis 45.390/2, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

« 2.2. 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 dispositions pertinentes de la directive, ainsi que d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse, afin que le Parlement 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 ces dispositions de la directive, et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

Pareils tableaux permettront également d'expliquer pourquoi certaines dispositions de la directive ne sont pas transposées <sup>4</sup>, par exemple parce que leur objet tombe en dehors des compétences de la Communauté française <sup>5</sup>, qu'il n'est pas pertinent au regard de ces compétences, que ces dispositions concernent une faculté optionnelle non mise en œuvre par la Communauté française, que la disposition de la directive n'est pas de celles qui appellent une transposition ou pour tout autre motif admissible.

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 <sup>6</sup>. 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 » <sup>7</sup>.

La même observation vaut pour le présent avant-projet.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Article 1<sup>er</sup>

Dès lors que la notion d'« État membre » est définie par le *littera g*) comme visant non seulement l'État membre de l'Union européenne mais aussi l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, il y a lieu de revoir les *litteras c*) et h) en conséquence.

<sup>4</sup> Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir par exemple les articles 13, paragraphe 2, alinéa 3, deuxième phrase, et 14, paragraphes 2, alinéas 2 et 3, et 3, de la directive 2005/36/CE, précitée.

<sup>5</sup> Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Voir sur ce point l'observation générale n° 2.5, ci-après.

<sup>6</sup> Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir le rapport 2005-2006 du Conseil d'État, [www.raadvstconsetat.be/?page=about\\_annualreports&lang=fr](http://www.raadvstconsetat.be/?page=about_annualreports&lang=fr) (20 novembre 2008), §§ 15 à 17.

<sup>7</sup> Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 629/1, pp. 163 et 164.

### Articles 2 et 3

Aux articles 2, première phrase, et 3, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « présent titre » par les mots « présent décret ».

### Article 7

L'article 7 doit être complété en indiquant quel est l'organe de la Communauté française qui est habilité à mettre en œuvre cette disposition.

### Articles 17 à 19

Les articles 17 à 19 de l'avant-projet modifient des dispositions réglementaires.

Il convient de laisser aux autorités compétentes (Gouvernement et ministre) le soin de modifier ces arrêtés <sup>8</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

---

<sup>8</sup> *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 109.