



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 66.100/2  
du 27 mai 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté  
française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la  
Communauté française du 18 octobre 2017 fixant la procédure  
relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles  
des professions de soins de santé acquises dans un État  
membre de l'Union européenne autre que la Belgique'

Le 2 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 mai 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLÉRO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mai 2019.

\*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

### OBSERVATION PRÉALABLE

Dans son avis n° 61.266/4 donné le 26 avril 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 juillet 2017 'modifiant la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE', la section de législation du Conseil d'État faisait l'observation générale suivante :

« 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.

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 <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Comme le relève l'exposé des motifs, la transposition de la directive n° 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.

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 ».

Invitée à communiquer les tableaux de transposition pour le présent dossier, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Compte tenu de la répartition des compétences en matière de professions de soins de santé, entre l'autorité fédérale et les communautés, le rôle de la FW-B consiste à mettre en œuvre les normes définies par l'autorité fédérale (en ce compris concernant les conditions de la reconnaissance professionnelle) et à respecter celles-ci.

Par ailleurs, l'article 105 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé prévoit que la loi du 12 février 2008 s'applique aux professions de soins de santé ne relevant pas du chapitre III du titre III de la directive 2005/36/CE.

En conséquence, la FW-B n'a pas établi de tableau de transposition de la Directive et ne dispose pas des tableaux de transposition de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles (M.B. 18.01.2016) ».

Ces considérations ne sont pas de nature à justifier l'absence de tableaux identifiant celles des dispositions de la directive dont la transposition relève en effet d'autres niveaux de pouvoir et celles dont la transposition relève de la Communauté française tout en indiquant, pour ces dernières, quelle sont les dispositions du droit de la Communauté française, en ce compris celles du projet à l'examen, qui assurent ou tendent à assurer cette transposition. Pareils tableaux seraient par ailleurs opportunément remis à la Commission européenne afin de lui permettre de vérifier si, s'agissant de la Communauté française, une suite adéquate a été donnée à ses mises en demeure n<sup>os</sup> 2018/2162 et 2018/2283.

La méthode suivie par l'auteur du projet est source d'insécurité juridique, pouvant notamment conduire à de nouveaux constats d'insuffisance de transposition de la directive, à l'instar de ceux figurant dans les mises en demeure précitées.

À cet égard, la circonstance que la déléguée du Ministre n'a pas été en mesure de transmettre les dispositions de la directive n<sup>o</sup> 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005, qu'il appartient à la Communauté française de transposer à la lumière des mises en demeure de la Commission n<sup>os</sup> 2018/2283 et 2018/2162, ne permet pas à la section de législation, compte tenu également de la particulière technicité de la matière, de s'assurer de la complétude et de la pertinence de la transposition requise <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Dans le même sens, l'observation générale n<sup>o</sup> 1 formulée dans l'avis n<sup>o</sup> 64.259/2 donné le 15 octobre 2018 sur un projet de décret de la Communauté française 'transposant partiellement la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013' (*Doc. parl.*,

### FORMALITÉS PRÉALABLES

La notification de la séance du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 2019 fait état du fait que le Ministre-Président est chargé de soumettre le projet à l'organe de concertation intrafrancophone'.

L'article 12, § 2, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'. dispose que

« [l]e Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Le projet doit donc être soumis non seulement à l'organe de concertation mais également au comité ministériel. L'auteur du projet veillera à la complète exécution de cette formalité.

Le quatrième visa du préambule sera adapté lorsque la formalité aura été complètement exécutée.

### EXAMEN DU PROJET

#### PRÉAMBULE

La loi du 12 février 2008 'instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE' ne procure pas un fondement légal du projet.

En conséquence, l'alinéa 1<sup>er</sup> sera omis.

Dans la mesure où elle fait partie du cadre juridique dans lequel le projet s'inscrit, il serait préférable, pour une meilleure compréhension de l'articulation entre la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' et la loi du 12 février 2008 à laquelle il est renvoyé, d'insérer dans le préambule un considérant rédigé comme suit, mentionnant en outre l'intitulé exact de la loi :

« Considérant la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE ; »<sup>3</sup>.

---

Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 763/1), projet adopté le 13 mars 2019 en séance plénière par le Parlement de la Communauté française (*ibid.*, n° 763/4).

<sup>3</sup> En ce sens : l'avis n° 52.034/2 donné le 8 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 avril 2013 'fixant la procédure applicable à la reconnaissance des qualifications professionnelles relatives aux professions

## DISPOSITIF

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

1. Au 1<sup>o</sup>, la définition de la loi du 12 février 2008 figurant au 3<sup>o</sup>*bis* en projet de l'arrêté du 18 octobre 2017 doit reproduire l'intitulé exact de cette loi, à savoir « la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE ».
2. Au 2<sup>o</sup>, dans la définition du 10<sup>o</sup> en projet, il y a lieu d'écrire « s'il ne l'est pas encore ».

### Article 2

Afin de garantir la transposition correcte de l'article 51, paragraphe 2, de la directive n° 2005/36/CE, il ne suffit pas, à l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du 18 octobre 2017, d'y omettre les mots « dans un délai de trente jours » : il y a lieu de les remplacer par les mots « dans le délai précité ».

### Article 4

Afin de garantir la transposition correcte de l'article 51, paragraphe 2, de la directive n° 2005/36/CE précitée, l'article 9, alinéa 3, première phrase, en projet de l'arrêté du 18 octobre 2017 sera utilement complété par les mots « dans le délai mentionné à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

### Articles 5 à 8

Les dispositions à l'examen se donnent pour objet de transposer dans l'ordre juridique de la Communauté française les articles 4*bis* à 4*sexies* de la directive n° 2005/36/CE qui prévoient le mécanisme de la carte professionnelle européenne, lequel permet au demandeur d'obtenir la reconnaissance de ses qualifications professionnelles par le système d'information du marché intérieur pour les professions des soins de santé.

Ces articles du projet doivent être mis en relation avec le chapitre 4 du projet d'arrêté de la Communauté germanophone 'zur Festlegung des Verfahrens zur Zulassung, Registrierung und Anerkennung der Fachkräfte der Gesundheitspflegeberufe und zur

---

de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52034.pdf>) ; l'avis n° 61.849/2/V donné le 21 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 'fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61849.pdf>).

Ausstellung der Europäischen Berufsausweises' qui concerne la transposition dans le droit de la Communauté germanophone des dispositions européennes imposant une carte professionnelle pour les professions de pharmacien, d'infirmier responsable de soins généraux et de kinésithérapeute.

Dans l'avis n° 65.203/VR donné le 25 mars 2019 sur ce projet d'arrêté, la section de législation a exposé ce qui suit :

« (Traduction)

Les règles relatives à la carte professionnelle européenne (chapitre 4) ne peuvent pas trouver de fondement juridique dans la loi sur les professions des soins de santé, qui ne contient aucune disposition portant sur cette carte, du moins en ce qui concerne l'établissement<sup>4</sup>.

Le délégué s'est référé aux dispositions relatives à la carte professionnelle européenne visées au titre I<sup>er</sup>/1 de la loi du 12 février 2008, modifiées par la loi du 25 décembre 2016. Ces dispositions sont toutefois postérieures au transfert de compétences consécutif à la Sixième Réforme de l'État et ne peuvent donc s'appliquer à la Communauté germanophone. À considérer même que ces dispositions législatives soient rendues applicables à certaines professions des soins de santé (voir à cet égard l'observation 6), il reste que, du moins dans la mesure où elles concernent la carte professionnelle européenne, ces dispositions législatives ne peuvent conférer un fondement juridique à un arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone.

En conclusion, le chapitre 4 de l'arrêté en projet ne peut se concrétiser qu'après qu'un fondement juridique explicite aura été prévu, éventuellement par un arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone en vertu de l'habilitation inscrite dans la loi du 4 avril 1980 contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes, relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire. En effet cette habilitation implique que le Roi (lire : le Gouvernement de la Communauté germanophone) est habilité 'à modifier, compléter et éventuellement abroger les dispositions législatives relatives aux professions visées à l'arrêté royal n° 78, du 10 novembre 1967, relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, ainsi que les dispositions législatives relatives à l'art vétérinaire', '[a]fin d'assurer l'exécution des dispositions du Traité instituant la Communauté économique européenne et des directives du Conseil des Communautés européennes'. Depuis le transfert de compétences résultant de la Sixième Réforme de l'État, cette habilitation peut également être utilisée par les communautés pour modifier, compléter ou abroger les dispositions législatives susmentionnées en vue de transposer les dispositions de directives qui entrent dans les compétences communautaires, en l'occurrence pour insérer dans la loi sur les professions des soins de santé une disposition susceptible de procurer un fondement juridique au chapitre 4 de l'arrêté en projet.

<sup>4</sup> *Note de bas de page n° 50 de l'avis cité* : L'article 103, 16°, de la loi sur les professions des soins de santé donne certes une définition de la carte professionnelle européenne et l'article 110, § 2/1, mentionne l'hypothèse de l'existence d'une carte professionnelle européenne, mais uniquement dans le cadre de la prestation de service temporaire et occasionnelle, indépendamment du fait que ces dispositions sont postérieures au transfert de compétence résultant de la Sixième Réforme de l'État et ne peuvent donc de toute façon pas procurer de fondement juridique pour régler la procédure en matière d'établissement.

Un arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone permettant la création d'un tel fondement juridique devra toutefois d'abord être soumis sous forme de projet à l'avis du Conseil d'État, conjointement avec le chapitre 4 du présent projet ».

En ce qui concerne la Communauté française, s'il y a certes lieu d'observer que son parlement a adopté le 13 mars 2019 un décret qui transpose la directive n° 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 »)', cette transposition n'a toutefois été réalisée qu'en tant que la carte professionnelle européenne visée par cette directive touche à des professions enseignantes.

Par conséquent, le même constat que celui tiré pour la Communauté germanophone dans l'avis n° 65.203/VR s'applique aux articles 5 à 8 du projet à l'examen.

Ces dispositions ne sont donc pas examinées par la section de législation puisque, à ce stade, elles s'avèrent dépourvues de fondement juridique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT