



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.085/4
du 15 avril 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘instaurant un contrôle de proportionnalité avant l’adoption
d’une nouvelle réglementation de professions’

Le 9 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Ministre-Président, Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et du Logement et le Ministre de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'instaurant un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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[‡], 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

1.1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de transposer la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 'relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions', en ce qui concerne les professions pour lesquelles la Communauté germanophone est compétente.

L'autorité fédérale, les régions et les communautés – chacune en ce qui concerne les professions de son ressort – doivent en effet transposer cette directive. Comme l'a relevé la section de législation dans son avis n° 66.852/1 donné le 22 janvier 2020 sur un avant-projet de loi 'relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession',

« la compétence dont il est fait application dans l'avant-projet, est liée à la compétence relative aux conditions [d'accès à la profession] inscrites à l'article 6, § 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette disposition a été insérée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' et implique que 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'. Ainsi qu'il en a été donné confirmation dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, cette attribution de compétence ne porte pas préjudice à la compétence des autres autorités d'instaurer un régime de reconnaissance ou d'autorisation dans le cadre de leurs compétences matérielles propres¹ ».

1.2. En son article 2, l'avant-projet de décret précise qu'il s'applique aux dispositions réglementant les professions suivantes :

« 1° les professions de l'enseignement au sens de l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la Constitution ;

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

¹ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Doc. parl., Chambre, 2013-2014, n° 53-3201/4, pp. 52-53.

2° les professions de soins de santé, dans la mesure où la Communauté germanophone est compétente conformément à l'article 5, § 1^{er}, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de [réformes institutionnelles] et conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ».

Le champ d'application ainsi déterminé est toutefois trop restreint.

En effet, la notion de profession réglementée, au sens européen, vise l'activité ou l'ensemble des activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constituant notamment une modalité d'exercice ².

Il en résulte qu'un régime de reconnaissance ou d'autorisation qui aurait un tel effet et qui serait adopté par la Communauté germanophone, dans le cadre de ses compétences matérielles propres, devrait donc lui aussi être soumis aux dispositions prévues par l'avant-projet de décret afin d'assurer la transposition complète de la directive 2018/958. De tels régimes pouvant être adoptés dans d'autres matières relevant de la compétence de la Communauté germanophone que les professions de l'enseignement ou des soins de santé ³, il n'est pas admissible que l'auteur de l'avant-projet se limite aux deux catégories énoncées à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Il y a dès lors lieu d'adopter une rédaction dont il ressortira plus clairement que l'avant-projet porte sur l'ensemble des dispositions réglementant des professions qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles' et ressortissent à la compétence de la Communauté germanophone ⁴.

L'article 2 de l'avant-projet sera revu en conséquence.

² Voir l'article 3, alinéa 1^{er}, de la directive (UE) 2018/958, qui rend notamment applicable la définition figurant à l'article 3, paragraphe 1, a), de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles'.

³ Par exemple, la formation professionnelle ou encore le tourisme, matière dans laquelle la Communauté germanophone, en vertu des décrets du 27 mars 2014 (Région wallonne) et du 31 mars 2014 (Communauté germanophone) 'relatif[s] à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme', s'est vu confier l'exercice de la compétence de fixer des conditions d'accès à la profession (voir l'avis n° 60.291/4, donné le 23 novembre 2016, sur un avant-projet de décret 'fixant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles', p. 7, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60291.pdf>).

⁴ La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis n° 66.852/1 donné le 22 janvier 2020 sur un avant-projet de loi 'relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession', observation 7 formulée sous l'article 1^{er} de cet avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 6

Selon l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2018/958, les États membres doivent procéder à un examen de proportionnalité

« [a]vant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles dispositions existantes ».

En vue de transposer cette disposition, l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret à l'examen prévoit ce qui suit :

« Conformément aux dispositions du présent décret, le Gouvernement procède à un examen de la proportionnalité avant d'introduire de nouvelles dispositions légales, réglementaires ou administratives réglementant une profession ou de modifier celles existantes ».

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne vise que les dispositions légales, réglementaires ou administratives qui seraient introduites par le Gouvernement. Or, le Gouvernement n'est pas le seul à pouvoir prendre l'initiative de telles dispositions ou à en être l'auteur. De telles dispositions pourraient en effet être l'œuvre d'autres autorités (ministre, autorité administrative indépendante, etc.).

Il convient donc de revoir l'article 6, alinéa 1^{er}, afin que l'examen *ex ante* de proportionnalité qu'il organise ne soit pas limité aux dispositions nouvelles émanant du Gouvernement.

Article 11

L'article 11 de l'avant-projet vise à transposer l'article 4, paragraphe 6 de la directive 2018/958, qui prévoit un nouveau contrôle de proportionnalité après l'adoption des mesures concernées. Tel qu'il est rédigé, l'article 11 ne précise toutefois pas qui est chargé de ce contrôle.

La disposition sera complétée à cet égard.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET