



Avis A.1329

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

Adopté par le Bureau du CESW le 20 février 2017

LA DEMANDE D'AVIS

Le 9 janvier 2017, le Ministre de l'Economie, JC MARCOURT, a sollicité l'avis du CESW sur l'avant-projet de décret modifiant la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Outre l'avant-projet de décret susmentionné adopté en 1^{ère} lecture le 22 décembre 2016, le Gouvernement wallon a également adopté le 15 décembre 2016 une note de perspectives sur le même sujet.

Lors de sa réunion du 15 février 2017, la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education a auditionné Mme R. YERNA, chef de cabinet adjointe, et M. C. IONES, conseiller du cabinet de la Ministre E. TILLIEUX, ainsi que Monsieur L. NOEL, conseiller du cabinet du Ministre JC MARCOURT.

EXPOSÉ DU DOSSIER

1. Cadre

L'article 6, §1^{er}, VI, 6° de la Loi de Réformes Institutionnelles transfère aux Régions, à partir du 1^{er} juillet 2014, «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». Les Régions exercent pleinement la compétence depuis le 1^{er} janvier 2015.

Le principe de l'imposition de conditions pour exercer certaines professions vise à garantir la qualité des prestations et la sécurité des citoyens.

L'accès à la profession revêt deux aspects :

- les connaissances de gestion de base;
- les connaissances spécifiques éventuelles liées à la profession.

La preuve de ces connaissances peut être apportée par un diplôme, par une expérience professionnelle ou à défaut, via la réussite d'un examen organisé par l'administration (« jury central ») qui vérifie principalement les connaissances théoriques d'exercice de la profession.

Le respect de ces conditions est vérifié par les guichets d'entreprise lors de l'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises.

La matière est régie principalement par :

- la loi du 10 février 1998 pour la formation de l'entreprise indépendante et ses arrêtés royaux d'exécution qui définissent les connaissances et expériences spécifiques à chaque profession réglementée;
- la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance de qualifications professionnelles CE et ses arrêtés d'exécution;
- l'arrêté royal portant des mesures en vue de la transposition de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles;

- 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.

Selon une première étude juridique concernant le transfert de la compétence de l'accès à la profession, **le pouvoir d'action de la Région wallonne** est le suivant :

- fixer les règles relatives à l'accès à une profession (sauf exception);
- fixer les règles relatives à l'exercice d'une profession;
- protéger, pour partie, les titres professionnels.

La Région n'est pas compétente pour fixer les conditions d'accès à des fonctions publiques, ni pour les professions de soins de santé et les professions intellectuelles de prestations de services.

La Note au Gouvernement liste les professions actuellement réglementées.

Des consultations des différentes fédérations patronales concernées (réunions et questionnaire) ont été organisées dans le but de cerner les forces et faiblesses de l'actuelle réglementation.

2. Transposition de la Directive 2013/55/UE (Directive Qualifications professionnelles)

2.1. Sur la méthode

L'accès à la profession est aussi réglementée au niveau européen par la **Directive 2013/55/UE** qui vise à promouvoir la libre circulation des professionnels, tout en assurant une certaine qualité des services rendus. Cette directive autorise les Etats à exiger des professionnels qu'ils fournissent la preuve d'une certaine expérience professionnelle et de la détention de certains titres ou diplômes tout en visant à égaliser les conditions imposées par les autorités nationales et à leur imposer la reconnaissance de diplômes considérés comme équivalents, selon les critères fixés. La directive a aussi un impact sur la délivrance par la Région des cartes professionnelles européennes, résultat du transfert de compétences en matière d'emploi (DGO6 – Direction des permis de travail).

La Directive 2013/55/UE modifie la Directive 2005/36/CE, transposée en droit belge par la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance de qualifications professionnelles et l'arrêté royal du 17 août 2007.

La Directive 2005/36/CE et la loi du 12 février 2008 concernent de nombreuses professions, dont certaines seulement relèvent de la compétence de la Région wallonne. Le Fédéral est chargé de transposer la directive pour ce qui concerne les autres professions.

Pour transposer la directive, il est proposé de travailler en **trois temps** :

1. **Adoption d'un décret « horizontal » modificatif de la loi du 12 février 2008.** Cette solution est préférée à une abrogation de la loi et son remplacement par un décret pour des raisons de :
 - **Sécurité juridique** : intervenir dans le cadre de la loi de 2008 évite des empiètements éventuels sur les compétences fédérales ou des défauts de transposition. En vertu de la LSRI, la loi fédérale continue à régir la compétence transférée tant qu'elle n'a pas été modifiée ou abrogée par le Parlement wallon;

- **Uniformité** de la transposition au niveau belge : afin de faciliter la conclusion ultérieure d'un accord de coopération dont la nécessité a été rappelée par le Conseil d'Etat¹. Le projet «colle» donc au plus près du texte adopté au niveau fédéral.
 - **L'absence de liens effectifs** entre les dispositions de transposition de la directive et les normes de fond qui ne concernent que les établissements et accès à la profession en Région wallonne.
2. Après adoption du décret modifiant la loi du 12 février 2008 (exigence du Conseil d'Etat), **adoption d'un arrêté modifiant l'arrêté royal du 17 août 2007.**
 3. Certains éléments de la directive tels la mise en place de la carte professionnelle, nécessitent la conclusion d'**un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions** (la Région wallonne participe au Comité de pilotage visant la préparation de cet accord). La reconnaissance mutuelle entre Régions des accès à la profession délivrés devra également être traitée par cet accord de coopération.

Cette méthodologie sera soumise aux services de la Commission européenne pour les informer de l'état d'avancement des travaux en Wallonie.

2.2. Sur le fond

«Les principales nouveautés apportées par la directive, dans les matières relevant de la compétence de la Région, sont les suivantes :

- **La carte professionnelle européenne** qui vise à rendre la reconnaissance des qualifications plus aisée et rapide en faisant effectuer diverses démarches de la procédure par l'Etat membre d'origine. Elle se présentera sous la forme d'un certificat électronique. Elle constituera un outil alternatif (applicable sur une base volontaire). Sa mise en place pour une profession se fera sur base d'une demande émanant du secteur concerné et nécessitera un acte d'exécution de la Commission européenne.
- **La mise en place d'accès partiel à une profession** lorsque les activités ne sont pas réglementées avec un même périmètre dans l'Etat d'accueil et dans l'Etat d'origine. L'objectif recherché est de permettre à un ressortissant d'un autre Etat membre d'exercer une activité qui dans l'Etat membre d'accueil ne peut être exercée que couplée à d'autres activités. Par exemple, si dans un Etat A, quelqu'un est qualifié pour exercer la profession de professeur de snowboard et que dans l'Etat B la profession de moniteur de ski et de snowboard constitue une seule profession réglementée, celui-ci pourrait donner des cours de snowboard dans l'Etat B sans posséder les qualifications du professeur de ski. Toutefois, la possibilité d'accorder un accès partiel doit être examinée au cas par cas par l'autorité compétente et peut être refusée pour des raisons impérieuses d'intérêt général ou si certaines conditions ne sont pas remplies comme par exemple le fait que l'activité puisse être objectivement séparée d'autres activités relevant de la profession réglementée.
- **L'articulation des cinq niveaux de formation en lien avec le cadre européen de certifications (CEC)**, pour assurer le bon fonctionnement du système général de reconnaissance et la suppression de la possibilité d'exiger d'un demandeur d'un autre Etat membre voulant s'établir qu'il dispose au minimum d'un titre de formation d'un niveau immédiatement inférieur à celui de l'Etat membre d'accueil. Cette possibilité de refuser un accès à la profession sur base d'un titre de formation jugé trop peu qualifiant n'est maintenue que lorsque le demandeur a une attestation de compétence telle que définie dans l'article 11, a), de la Directive 2005/36/CE (niveau le plus « bas ») et que l'Etat membre d'accueil exige de ses propres ressortissants qu'ils

¹ Avis 59.372/1 du 15.07.2016.

disposent d'un diplôme de niveau e) au sens de l'article 11 de la Directive 2005/36/CE (niveau Master). Pour tous les autres cas, l'Etat membre d'accueil devra accepter le niveau de qualification de l'Etat d'origine mais pourra imposer des mesures de compensation; le stage d'adaptation et l'examen d'aptitude pouvant être imposés dans le cas d'un ressortissant ayant une attestation de compétence (niveau a) et demandant sa reconnaissance pour exercer une profession réservée au niveau d). Les mesures de compensation devront être de plus mieux justifiées par les Etats membres.

- **L'anticipation des vérifications des qualifications professionnelles** avant la première prestation de services, dans le cas de professions réglementées qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publique et qui ne bénéficient pas d'une reconnaissance automatique.
- **La mise en avant du principe de l'apprentissage tout au long de la vie.**
- **L'assouplissement des conditions de la prise en compte de l'expérience professionnelle et la réduction de l'expérience professionnelle exigée** en cas d'établissement ou de déplacement temporaire d'un prestataire d'un Etat membre qui ne réglemente pas cette profession vers un Etat membre qui réglemente la profession. Celle-ci passe de deux à un an.
- A certaines conditions, **la reconnaissance des stages professionnels effectués dans un autre Etat membre** que celui dans lequel le diplômé formalise sa demande d'accès à une profession réglementée.
- **La création d'un mécanisme de reconnaissance automatique.**
- **Le renforcement de la collaboration entre Etats**, notamment la mise en place d'une procédure d'alerte visant à informer les autres Etats membres :
 - de toute restriction ou interdiction même temporaire d'exercer certaines activités professionnelles réglementées déterminées (sont visées les professions liées à la santé ou à l'éducation des mineurs);
 - de toute décision de justice reconnaissant un demandeur coupable de l'utilisation de fausses preuves de qualifications.
- **La modernisation des conditions de reconnaissance automatique des professions sectorielles** et l'obligation de mettre en place un système de formation continue.
- **La limitation des contrôles en matière de connaissances linguistiques** visant la connaissance suffisante d'une langue nationale de l'Etat membre d'accueil qui ne pourront avoir lieu désormais qu'après la reconnaissance de la qualification mais par contre avant l'accès à la profession.
- **La mise en place d'un exercice d'évaluation mutuelle ou « Peer Review »** pour le 18 janvier 2016 au plus tard visant à vérifier que les exigences imposées aux professions réglementées sont non discriminatoires au regard de la nationalité et du lieu de résidence, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Ce type d'exercice de « Peer Review » avait notamment été initié pour la directive services. Cet exercice sera complété par l'obligation de présenter tous les deux ans à la Commission européenne, un rapport sur les nouvelles exigences ou exigences assouplies».

3. ORIENTATIONS POUR UNE MODERNISATION DE LA MATIÈRE DE L'ACCÈS À LA PROFESSION

Le transfert a confié aux Régions les aspects relatifs aux connaissances en matière de gestion de base pour les professions qu'elles réglementent. Le reste des professions reste soumis à la réglementation fédérale.

Au niveau wallon, il est proposé de pouvoir **apporter la preuve de la maîtrise des connaissances via une des trois voies suivantes** :

- détention d'un diplôme ou titre reconnu par le Gouvernement comme suffisant;
- suivi, dans les trois ans de l'accès à la profession, d'une formation à la gestion organisée par un opérateur public ou agréé par la Région ou la Communauté;
- recours à la validation des compétences.

Il est donc proposé de **supprimer l'examen organisé par l'administration** qui, selon « l'ensemble des acteurs » ne permet pas une évaluation concrète des compétences professionnelles pratiques.

Pour les aspects relatifs aux connaissances professionnelles, il est proposé d'adopter un décret transversal, **unifiant les conditions en termes d'années d'expérience** notamment dans un souci de simplification et en lien avec le contenu de la directive. Celle-ci prévoit que pour ce qui concerne la libre prestation de services (ponctuelle), le travailleur doit faire état d'un an d'expérience professionnelle dans son pays d'origine, alors que pour ce qui concerne la liberté d'établissement (l'installation permanente), cette condition est fixée à trois ans d'expérience.

Vu les positions adoptées par la Flandre et Bruxelles, **il est proposé d'aligner la position wallonne sur la position la plus souple et de retenir une durée d'un an pour l'expérience professionnelle à prouver dans les deux cas**. Compte tenu de la spécificité de certaines professions, le Gouvernement sera autorisé à définir en concertation avec les partenaires sociaux, les modalités d'un accompagnement obligatoire du professionnel par l'IFAPME ou des partenaires du FOREM.

Il est par ailleurs proposé de **remplacer les sanctions pénales par des sanctions administratives**.

Enfin, il est proposé de **conserver inchangée la liste des professions réglementaires**.

Un décret reprenant ces principes sera soumis en première lecture au Gouvernement wallon au premier trimestre 2017.

REMARQUES PRÉALABLES

Le Conseil a pris connaissance de la méthode de travail définie par le Gouvernement wallon pour assurer la transposition de la Directive européenne ainsi que la mise en œuvre du transfert de compétences intervenu dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat. Chronologiquement, il s'agit de :

- l'adoption d'un décret (dit « horizontal ») modifiant la loi du 12 février 2008 et visant à transposer la Directive européenne 2013/55/UE,
- l'adoption d'un décret (dit « vertical ») modifiant la loi du 10 février 1998 et visant à introduire des modifications de fond,
- l'adoption d'un arrêté modifiant l'arrêté royal du 17 août 2007 et, le cas échéant, d'autres arrêtés d'exécutions nécessaires,
- la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, prévoyant notamment la reconnaissance mutuelle entre Régions des accès à la profession délivrés.

Tout en comprenant la nécessité de cette approche phasée, le Conseil note que la méthode ne lui permet pas un examen global du dossier. Ainsi, dans le présent avis, compte tenu de l'urgence invoquée par les représentants des Ministres lors de la réunion du 15 février, le CESW se prononce uniquement sur le projet de décret visant la transposition de la Directive.

Le Conseil relève également que, dans cette matière, la marge de décision des pouvoirs publics wallons comme le rôle consultatif du CESW apparaissent particulièrement restreints. D'une part, le caractère contraignant de la directive laisse peu de capacité d'actions et impose de diminuer certaines exigences requises, par exemple en matière d'expérience professionnelle. D'autre part, la perspective de la conclusion ultérieure d'un nécessaire accord de coopération oblige à tenir compte des options déjà prises par les autres entités fédérées.

En conséquence, le Conseil prend acte de l'avant-projet de décret modifiant la loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE, sur lequel il formule les deux remarques suivantes.

DURÉE DE L'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

Le CESW note que la directive prévoit que, pour ce qui concerne la libre prestation de services, le travailleur doit faire état d'un maximum d'un an d'expérience professionnelle dans son Etat d'origine, et, pour ce qui concerne la liberté d'établissement, la justification d'un maximum de 3 ans d'expérience dans l'Etat d'origine est prévue. Il relève que l'option retenue par le Gouvernement wallon, s'alignant sur les positions des autres entités, est d'exiger une expérience professionnelle d'une durée d'un an.

Le Conseil regrette cet abaissement du niveau d'expérience professionnelle demandé. Il relève que la Note au Gouvernement wallon précise que le Gouvernement sera autorisé à définir, en concertation avec les partenaires sociaux, les modalités d'un accompagnement obligatoire du professionnel par l'IFAPME ou des partenaires du Forem. Il attire l'attention sur le fait que les opérateurs concernés devront être mis en capacité de réaliser effectivement cet accompagnement. Il interroge le Gouvernement sur les moyens qui y seront consacrés.

ARTICULATION DES NIVEAUX DE FORMATION AVEC LE CADRE EUROPÉEN DES CERTIFICATIONS

Le CESW relève la disposition de la directive imposant, dans la plupart des cas, à l'Etat membre d'accueil d'accepter le niveau de qualification de l'Etat d'origine, tout en maintenant la possibilité de prévoir des mesures de compensation. Il estime que les conditions d'application de cette disposition apparaissent peu compréhensibles à ce stade.

Le Conseil demande qu'une attention particulière soit portée à la mise en œuvre concrète de cette obligation et que des mesures de compensation nécessaires soient effectivement appliquées chaque fois d'un titre de formation est jugé trop peu qualifiant.
