



AVIS

CCE 2020-0800

**Examen de proportionnalité préalable
à l'adoption ou à la modification
d'une réglementation de profession**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Avis

Examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou à la modification d'une réglementation de profession

**Bruxelles
15.04.2020**

Saisine

Le 20 décembre 2019, le Conseil des ministres a approuvé, sur proposition du ministre des Classes moyennes Denis Ducarme, un avant-projet de loi relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou à la modification d'une réglementation de profession. Cet avant-projet de loi transpose en droit belge la directive (UE) 2018/958¹, tout au moins en ce qui concerne les compétences fédérales.

Lors de la réunion du Bureau du 22 janvier 2020, il a été demandé qu'une réunion de la sous-commission « Simplification administrative » soit organisée pour examiner la possibilité d'émettre un projet d'avis d'initiative sur cet avant-projet de loi. Cet avant-projet de loi introduisant un examen de proportionnalité afin de mesurer l'impact d'un texte sur le fonctionnement du marché mérite en effet l'attention du Conseil central de l'économie (CCE) en tant que lieu de débat socio-économique et de développement d'un socle commun. La sous-commission s'est réunie à cet effet le 24 février 2020 et a proposé que le secrétariat rédige un avant-projet d'avis sur la base des discussions menées lors de cette réunion.

Ont pris part à ces travaux de la sous-commission : Mesdames Heuskin (UCM) et Raghenò (FEB) et Messieurs Hanssens (CSC) et Van Rossen (Federatie Vrije Beroepen, Unizo).

Le projet d'avis a été soumis par voie électronique à la séance plénière, laquelle l'a approuvé à l'unanimité le 15 avril 2020.

Introduction

La directive (UE) 2018/958 impose aux États membres de procéder à un examen de proportionnalité avant d'adopter ou de modifier une réglementation de profession. Cet examen de proportionnalité a pour objectif de s'assurer que le juste équilibre a été trouvé entre le droit fondamental de chacun d'exercer une activité économique et la nécessité de limiter dans certains cas ce droit en vue de répondre à un objectif d'intérêt général tel que la santé publique, la protection des consommateurs et des bénéficiaires des services, l'ordre public etc. La directive 2005/36/CE² relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles avait déjà imposé aux États membres de soumettre les exigences relatives à l'accès à ou à l'exercice d'une profession à un examen de proportionnalité³, mais elle n'avait pas défini un cadre méthodologique à suivre à cette fin. La nouvelle directive tente d'y remédier et, partant, de réduire le risque de considérations différentes entre États membres et de fragmentation du marché intérieur.

¹ [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.

² [Directive 2005/36/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

³ Article 59, alinéa 3, c de la directive 2005/36/CE, telle que modifiée par la [directive 2013/55/UE](#) du 20 novembre 2013.

L'avant-projet de loi procède à une transposition fidèle de la directive et impose de s'assurer, en amont de l'examen de proportionnalité au sens strict, que le projet de (modification de la) réglementation de profession n'implique aucune discrimination directe ou indirecte fondée sur la nationalité ou le lieu de résidence. Le projet doit en outre reposer sur des justifications motivées par des objectifs d'intérêt général.

L'avant-projet de loi comprend quatre listes de critères à prendre en compte pour évaluer le niveau de proportionnalité de la réglementation envisagée. Ceci permet de mesurer l'impact d'un texte sur le fonctionnement du marché. La première liste de critères⁴ doit obligatoirement être prise en compte. Les critères des trois autres listes ne sont applicables que dans certaines hypothèses⁵.

En outre, l'avant-projet de loi comprend également un ensemble d'obligations parallèles à l'examen de proportionnalité. On y retrouve par exemple des dispositions concernant l'information et la participation des parties prenantes. Celles-ci imposent la mise à disposition d'informations sur un portail fédéral ainsi que la concertation de toutes les parties concernées avant l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession. Des consultations publiques peuvent également être menées. Il convient aussi de prévoir des mécanismes d'échange d'informations entre États membres et de communiquer à la Commission européenne les raisons qui justifient l'adoption de la réglementation de profession.

Avis

1. Remarque générale

Le Conseil fait remarquer qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, les conditions d'accès aux professions ont été régionalisées, à l'exception des professions de soins de santé et des professions intellectuelles prestataires de services. En conséquence, les réglementations professionnelles des différentes Régions de notre pays ne sont plus les mêmes⁶, ce qui signifie que les entreprises actives dans les différentes Régions de notre pays sont confrontées à ces différences régionales. Le Conseil préconise donc en tout état de cause une approche coordonnée de la transposition de cette directive aux différents niveaux de pouvoir, afin que les examens de proportionnalité soient effectués de manière similaire. Bien que la désignation d'un coordinateur national ne soit pas prévue dans la directive, le Conseil souligne le rôle important que le SPF Économie⁷ devrait jouer en tant que coordinateur national pour la concertation et la bonne communication avec les entités fédérées.

⁴ Article 8, §2 de l'avant-projet de loi (APL).

⁵ Article 8, §3, 4 et 5 de l'APL.

⁶ Ainsi, en Région flamande, les exigences en matière de compétences professionnelles ont été supprimées pour toutes les professions depuis le 1er janvier 2019.

⁷ Ce rôle a déjà été rempli par le SPF Économie lors de la mise en œuvre de la directive relative aux qualifications professionnelles de 2005.

2. Qui procède à l'examen de proportionnalité ?

L'article 7 de l'avant-projet de loi dispose que toute autorité procède à un examen de proportionnalité préalablement à l'adoption ou à la modification de dispositions réglementant une profession. En raison de la formulation vague de cet article 7 (« Toute autorité ») et de la définition large d'une autorité au titre de l'article 3, §1, 5°, le Conseil craint des problèmes d'application pratique. En effet, il existe un risque que plusieurs examens de proportionnalité soient effectués, lesquels peuvent éventuellement se contredire, tant entre les différentes autorités d'un même niveau de pouvoir qu'entre les autorités de différents niveaux de pouvoir. L'articulation entre les compétences fédérales résiduelles en matière de réglementation professionnelle et les compétences régionales n'est en effet pas toujours claire.

De l'avis du Conseil, c'est l'autorité qui introduit ou modifie la réglementation qui devrait procéder à l'examen de proportionnalité. Dans tous les cas, la hiérarchie au sein des autorités elles-mêmes doit être respectée, à condition que la circulation des informations vers les autorités subordonnées et les parties prenantes privilégiées, et la consultation de celles-ci, soient rigoureusement mises en œuvre au préalable. Dans le cas de compétences partagées ou lorsqu'une réglementation (modification) envisagée a un impact sur les compétences d'une autre autorité ou d'un autre niveau de pouvoir, le Conseil réaffirme l'importance d'une approche coordonnée. L'organe consultatif à désigner ou à créer peut également jouer un rôle important à cet égard.

3. Examen effectué de manière objective et indépendante

L'article 4, alinéa 5 de la directive dispose que l'examen de proportionnalité doit être effectué de manière objective et indépendante. Pour répondre à cette exigence, l'article 7, dernier alinéa de l'avant-projet de loi prévoit que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, créer ou désigner un organisme indépendant chargé de rendre un avis sur les examens de proportionnalité et d'accompagner les autorités compétentes dans la rédaction de ceux-ci. Le Conseil constate que la formulation actuelle (« Le Roi peut ») n'implique aucune obligation de créer ou de désigner un tel organe consultatif. Le Conseil estime pourtant qu'il devrait y avoir une obligation de le faire et que la formulation devrait donc être adaptée (« Le Roi désigne ... ou crée... »).

La création ou la désignation de cet organe consultatif ne doit cependant pas retarder l'entrée en vigueur concrète de cette réglementation, elle doit au contraire contribuer à son application effective et efficace. Le Conseil est en effet conscient du temps que peut prendre l'adoption d'un arrêté royal, mais aussi l'organisation pratique et le financement d'organes de ce type. Trop souvent dans le passé, l'entrée en vigueur concrète de réglementations bien intentionnées a pris des années parce qu'une telle obligation avait été imposée. Il est donc indispensable d'éviter ce type d'effets secondaires en prévoyant un cadre adéquat pour la période transitoire, ainsi qu'un suivi rapide avec concertation sur les arrêtés d'exécution exigés.

En ce qui concerne le choix de désigner un organisme existant ou d'en créer un nouveau pour rendre un avis sur l'examen de proportionnalité, le Conseil ne souhaite pas encore se prononcer à ce stade. Le Conseil souhaite toutefois attirer l'attention sur les points suivants.

Compte tenu de la nécessité d'une approche coordonnée, comme indiqué ci-dessus, il est recommandé que l'organisme désigné ou à créer soit en mesure de fournir des avis sur les examens de proportionnalité effectués tant par l'autorité fédérale que par les entités fédérées.

L'instance indépendante créée ou désignée par le Roi devrait également se voir accorder la possibilité d'évaluer si l'autorité adéquate a effectué l'examen de proportionnalité en question, et si la circulation des informations vers toutes les parties intéressées et la consultation de celles-ci ont été correctement réalisées

Selon le Conseil, outre l'option des organismes indépendants existants tels que le Conseil d'État, l'Autorité belge de la concurrence (ABC) et l'Agence pour la simplification administrative (ASA), il convient également d'envisager l'option d'un organe consultatif composé de représentants d'instances ou d'organes consultatifs existants⁸, tels l'ABC, l'ASA, le CCE, les conseils économiques et sociaux régionaux, le Conseil supérieur des indépendants et des PME (CSIPME), auxquels se joindraient par exemple des universitaires et des membres d'associations professionnelles représentatives. Ce type de composition pourrait permettre d'atteindre l'approche pluridisciplinaire recherchée. Quoiqu'il en soit, le Conseil demande à être associé, comme le CSIPME⁹, au processus décisionnel concernant le choix de cet organe et à être considéré comme une partie prenante privilégiée lors de l'application de la législation (voir ci-dessous).

Quelle que soit l'option finale choisie, l'organisme désigné ou nouvellement créé doit disposer de ressources suffisantes pour mener à bien la tâche qui lui a été confiée.

4. Information et participation des parties prenantes

L'article 9 de l'avant-projet de loi transpose l'obligation¹⁰ de mettre des informations à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des parties prenantes concernées avant d'introduire de nouvelles dispositions réglementant une profession ou de modifier de telles dispositions. Pour ce faire, l'autorité met l'information sur un portail fédéral unique. Les modalités y afférentes seront précisées dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Le Conseil demande à cet égard que les parties prenantes concernées puissent recevoir une notification automatique dès la mise à disposition d'informations sur ce portail fédéral.

L'article 10 de l'avant-projet de loi dispose que l'autorité doit dûment associer toutes les parties prenantes concernées avant d'introduire de nouvelles dispositions réglementant une profession ou de modifier de telles dispositions, et leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue.

Outre les organisations professionnelles et les organes consultatifs tels que le CSIPME, le Conseil supérieur des professions économiques (CSPE), le Conseil supérieur de la justice et le Conseil supérieur de la santé, le CCE doit également être considéré comme une partie prenante privilégiée, en tant que lieu de débat socio-économique et de développement d'un socle commun. Si le Conseil ne devait pas être une partie prenante de l'organe consultatif chargé d'évaluer l'examen de proportionnalité, il devrait néanmoins, au même titre que les autres parties intéressées, se voir octroyer la possibilité, s'il le souhaite, de rendre un avis sur l'examen de proportionnalité et le projet de (modification de la) réglementation de profession.

⁸ On peut citer à cet égard des exemples similaires d'organes composés de membres d'instances existantes, tels que le Comité d'analyse d'impact, qui évalue les analyses d'impact de la réglementation (AIR). Ce comité est constitué de représentants des différentes administrations compétentes pour les thématiques traitées dans les AIR. Un autre exemple est le Conseil national de la productivité, qui est composé de représentants du CCE, de la Banque nationale de Belgique, du Bureau fédéral du plan et des Régions.

⁹ Certaines recommandations figurant dans le présent avis sont conformes aux recommandations formulées par le CSIPME le 1^{er} octobre 2019 dans son [avis](#) sur cet avant-projet de loi.

¹⁰ Article 8, premier alinéa de la directive.

La formulation générale figurant à l'actuel article 10 n'est pas suffisante à cet effet et doit être clarifiée. Le cas échéant, le Conseil doit pouvoir disposer d'un délai raisonnable pour émettre son avis. Il est donc également important que cet avis intervienne aussi tôt que possible dans le processus décisionnel politique.

5. Échange d'informations avec les autres États membres

Par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les mesures nécessaires doivent être prises pour encourager les échanges d'informations avec les autres États membres, ainsi que sur la manière dont une profession est réglementée ou sur les effets de cette réglementation. Cela se fera probablement via le système d'information du marché intérieur (IMI). Afin qu'elles puissent exercer leur rôle consultatif en toute connaissance de cause, le Conseil demande que les parties prenantes concernées aient également accès à ces informations importantes provenant d'autres États membres, telles que les examens de proportionnalité effectués dans ces pays, via une base de données.

6. Évaluation

Le Conseil note à l'article 13 de l'avant-projet de loi que le CSIPME doit procéder à une évaluation de la mise en œuvre des dispositions quatre ans après la date d'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil est assurément favorable à la réalisation de cette évaluation et souhaite aller plus loin à cet égard. Cette évaluation devrait déjà être menée 2 ans après l'entrée en vigueur de la loi, puis être réitérée tous les 2 ans.