

F Test proportionnalité A
MH/ND/JP
812-2019

Bruxelles, le 1^{er} octobre 2019

AVIS

sur

**UN AVANT-PROJET DE LOI RELATIF A UN EXAMEN DE
PROPORTIONNALITÉ PRÉALABLE À L'ADOPTION OU LA MODIFICATION
D'UNE RÉGLEMENTATION DE PROFESSION**

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a pris connaissance d'un avant-projet de loi relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession.

Après la préparation d'un projet d'avis au sein de la commission Réglementations professionnelles, l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur émet le 1^{er} octobre 2019 l'avis suivant.

CONTEXTE

La directive 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 définit des règles pour la conduite des examens de proportionnalité par les pays de l'UE avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification des réglementations professionnelles existantes.

Elle vise à empêcher toute entrave injustifiée à l'accès à des activités professionnelles ou à leur exercice.

Cette directive doit être transposée en droit belge d'ici le 30 juillet 2020.

POINTS DE VUE

Le Conseil Supérieur émet le présent avis d'initiative.

Vu l'impact important de cette loi pour les professions représentées au sein du Conseil Supérieur, il importe de souligner plusieurs points d'attention relatifs aux dispositions de l'avant-projet de loi et à son exposé des motifs.

En particulier, s'agissant de la proportionnalité des dispositions réglementant les professions, il convient de rappeler l'expertise développée par les organisations représentatives des indépendants et des PME et le Conseil Supérieur notamment dans le cadre de l'exercice d'évaluation mutuelle, mené entre 2014 et 2015 conformément à l'article 59 de 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.

A. Remarques préalables

- La régionalisation des conditions d'accès aux professions (à l'exception des professions des soins de santé et des professions intellectuelles prestataires de services), en vertu de la Sixième Réforme de l'État, a conduit à des réglementations professionnelles différentes dans les trois régions du pays. Comme souligné dans de précédents avis, le Conseil Supérieur regrette cette situation, qui complexifie le travail des indépendants et PME actifs sur le territoire de plusieurs régions, provoque des discriminations et conduit à une insécurité juridique.

Il est dès lors d'une importance cruciale que la transposition de la directive 2018/958, qui relève tant du pouvoir fédéral que des entités fédérées, se fasse de manière coordonnée afin que les examens de proportionnalité appliqués par les différents niveaux de pouvoir soient similaires et conduits de manière uniforme.

- Le texte de l'avant-projet de loi n'est pas équivalent dans les deux langues nationales, la version en néerlandais nécessite plusieurs améliorations.

B. Remarques relatives à l'exposé des motifs

Article 6

S'agissant des objectifs d'intérêt général, il faudrait préciser que la protection des travailleurs (cf. article 6 alinéa 2 de l'avant-projet de loi) inclut les indépendants. Le concept de "werknemers" dans la version en néerlandais se réfère en effet aux travailleurs salariés. Or, les travailleurs indépendants sont particulièrement visés par les dispositions de cet avant-projet de loi.

Article 7

- Il conviendrait de préciser que l'examen de proportionnalité doit lui-même être proportionnel. Il ne peut être un frein à de bonnes initiatives visant à modifier ou introduire de nouvelles réglementations de professions.
- Plutôt qu'un examen de proportionnalité portant sur toute la réglementation dans son ensemble, il faudrait être clair sur le fait que l'examen doit porter uniquement sur la modification de la réglementation. A contrario, la moindre petite adaptation d'une réglementation pourrait donner lieu à un examen de l'ensemble de la réglementation, ce qui n'est pas l'objectif visé par la directive.

Si les dispositions existantes qui réglementent une profession doivent être proportionnelles conformément à l'article 59 de la directive 2005/36/CE, celles-ci ne devront toutefois pas subir l'examen de proportionnalité tel que prévu par la directive 2018/958.

- La disposition selon laquelle l'examen est effectué "*de manière objective et indépendante*" (cf. article 7 alinéa 5) ne doit pas conduire à négliger l'indispensable consultation de toutes les parties concernées en marge de cet examen, en ce compris les représentants des professions visées.

#

#

C. Remarques relatives à l'avant-projet de loi

Article 4 alinéa 2

A côté de l'importance de garantir la protection des consommateurs, le Conseil Supérieur juge opportun d'inclure la qualité des prestations et l'image de la profession. Il est donc proposé d'adapter la fin de la phrase comme tel: "... *tout en garantissant un haut degré de protection des consommateurs ainsi que la qualité des prestations et l'image de la profession*".

Article 7 alinéa 1er

Quel organisme, au sein de l'autorité publique, sera-t-il chargé de procéder aux examens de proportionnalité? L'organisme indépendant tel que décrit à l'article 7 alinéa 6 aura un rôle consultatif et d'accompagnement et ne sera donc pas l'auteur de ces examens de proportionnalité. Il semble également clair qu'il ne pourra s'agir du même service que celui chargé de préparer l'avant-projet de loi, vu le risque de manque de recul et d'objectivité dans le cas d'une telle double casquette. Le Conseil Supérieur estime important de lever rapidement l'ambiguïté à cet égard.

Article 7 alinéa 6

Il semble évident que l'organisme chargé de rendre un avis sur les examens de proportionnalité et d'accompagner les autorités compétentes dans la rédaction de ceux-ci sera appelé à jouer un rôle déterminant en amont du processus législatif. Il conviendrait donc de modifier la phrase comme suit: "*Le Roi crée ou désigne un organisme indépendant*".

En outre, étant donné la spécificité des professions dont les conditions d'accès relèvent de la compétence fédérale, le Conseil Supérieur estime indispensable d'être associé à la réflexion autour du choix de cet organisme.

Article 9

Concernant la mise à disposition d'informations sur un portail fédéral unique, il convient que l'arrêté royal qui devra être pris en exécution conformément à l'article 9 alinéa 2 prévoit une notification automatique des parties concernées, par exemple via un système d'alerte.

Article 10

Il s'agit de préciser que la concertation avec les parties concernées doit être préalable à l'examen de proportionnalité pour que celui-ci soit mené en toute connaissance de cause, soit après que les parties concernées aient pu donner leur avis et faire valoir leurs arguments.

En outre, bien que cité parmi d'autres dans l'exposé des motifs, le Conseil Supérieur estime qu'il doit être obligatoirement consulté dans le cadre d'un tel examen, et donc être explicitement mentionné, à côté d'éventuelles autres parties concernées.

Article 13

- L'article 13 relatif à la transparence ne contient pas de disposition relative à l'échange d'informations vers les parties concernées.

Il serait pourtant bénéfique que les examens de proportionnalité menés par d'autres États membres, dans le cadre de dispositions, nouvelles ou modifiées, réglementant des professions, soient accessibles via une base de données pour toutes les parties concernées. Il est ainsi souhaitable que le Conseil Supérieur dispose des pleins droits d'accès à cette base de données au niveau européen.

#

- Selon l'article 11, 2° de la directive, "*les États membres et les autres parties intéressées peuvent présenter des observations à la Commission ou à l'État membre qui a communiqué les dispositions et les motifs pour lesquels ces dispositions sont jugées justifiées et proportionnées*". Cette disposition n'a pas été reprise dans l'avant-projet de loi. Il s'agit de prévoir un tel mécanisme et d'indiquer l'organisme auquel ces observations peuvent être adressées.

Mécanismes effectifs de recours

Les mécanismes effectifs de recours tels que prévus à l'article 9 de la directive ne sont pas décrits dans le présent avant-projet de loi.

Or, le Conseil Supérieur estime qu'il est essentiel d'instaurer des mécanismes effectifs de recours qui puissent être sollicités lors d'une exécution estimée injuste d'un examen de proportionnalité, qui résulterait au rejet d'une proposition de (modification de) réglementation de profession.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur est bien conscient de la nécessité de transposer dans les délais impartis la directive 958/2018 et reconnaît que l'avant-projet de loi tel que présenté reprend telles quelles un grand nombre des dispositions de la directive.

Le Conseil Supérieur souhaite que l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi et les mesures d'exécution de la loi suivent les recommandations développées dans le présent avis.

En particulier, eu égard à l'importance de ces futurs examens de proportionnalité pour l'ensemble des professions, le Conseil Supérieur demande d'être associé à la réflexion autour du choix de l'organisme indépendant chargé de rendre un avis sur les examens de proportionnalité et d'accompagner les autorités dans la rédaction de ceux-ci, d'être consulté en amont de tout examen de proportionnalité, d'ajouter des dispositions relatives à la possibilité d'introduire des remarques et à des mécanismes effectifs de recours. L'intérêt pour le Conseil Supérieur de disposer des pleins droits d'accès à une base de données européenne reprenant l'ensemble des propositions de réglementations de professions nouvelles et modifiées, ainsi que leurs justifications via l'examen de proportionnalité, est également souligné.

Enfin, le Conseil Supérieur insiste sur l'importance de transposer la directive de manière homogène aux différents niveaux de pouvoir.
