

Reconnaissance des qualifications professionnelles: carte professionnelle européenne appuyée sur le système d'information du marché intérieur (IMI)

2011/0435(COD) - 19/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : modifier la [directive 2005/36/CE](#) relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles en vue notamment de **créer une carte professionnelle européenne** et modifier le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : même si la mobilité des professionnels qualifiés reste faible dans l'Union européenne, une enquête Eurobaromètre de 2010 montre que **28% des citoyens de l'UE** envisagent de travailler à l'étranger. Dans ce contexte, la reconnaissance des qualifications professionnelles est essentielle pour que les citoyens de l'UE puissent véritablement jouir des libertés fondamentales du marché intérieur et pour répondre à des **pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée** notamment, dans des secteurs tels que la santé, l'éducation, la construction ou les services aux entreprises.

[L'Acte pour le marché unique](#) a identifié la **reconnaissance des qualifications professionnelles comme une question prioritaire**. Ce dernier a notamment souligné la nécessité d'une modernisation du cadre existant. Le 23 octobre 2011, le Conseil européen a invité les institutions à tout mettre en œuvre pour parvenir à un accord, d'ici la fin de 2012, sur les douze initiatives énoncées dans l'Acte pour le marché unique, y compris sur une proposition de la Commission visant à moderniser la directive 2005/36/CE. Par ailleurs, le Parlement européen a appelé à une action urgente dans son [rapport du 15 novembre 2011](#) dans cette matière.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a procédé à une analyse d'impact des diverses options stratégiques. Cette analyse a permis d'identifier 8 groupes de problèmes : l'accès à l'information sur les procédures de reconnaissance, l'efficacité des procédures de reconnaissance, le fonctionnement du système de reconnaissance automatique, les conditions applicables à l'établissement et celles applicables à la mobilité temporaire, le champ d'application de la directive ainsi que l'absence de transparence et de motivation des exigences en matière de qualifications dans les professions réglementées. La santé publique étant apparue comme un problème particulier au cours de l'évaluation, la protection des patients a fait l'objet d'une attention particulière.

L'analyse a mis en évidence la nécessité de :

- faciliter la mobilité des professionnels et le commerce des services au sein de l'UE,
- relever le défi consistant à pourvoir les postes de travail hautement qualifiés,
- offrir plus de possibilités aux demandeurs d'emploi.

Un large éventail d'options a été examiné pour chaque groupe de problèmes. Les [principales conclusions de l'analyse d'impact](#) sont publiées parallèlement à la présente proposition, répondant à chacun des groupes de problèmes soulevés.

BASE JURIDIQUE : article 46, article 53, par. 1, article 62 et article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la Commission ne propose pas de nouvelle directive, mais **une modernisation bien ciblée des dispositions existantes**. Les principales modifications visent à :

- **créer une carte professionnelle européenne** : afin de réduire la complexité des procédures, il est proposé de créer une carte professionnelle européenne (CPE). Celle-ci constituera un **outil alternatif** qui pourra être mis en œuvre pour les professions satisfaisant à plusieurs critères:

- une demande émanant des membres de la profession,
- une mobilité importante,
- une meilleure coopération entre les autorités compétentes par l'intermédiaire de l'IMI.

La CPE offrira des possibilités aux professions surtout intéressées par la mobilité temporaire. Elle ne sera introduite que s'il existe une **demande de la part de certaines professions**. Elle aura pour objectif de faciliter et d'accélérer la procédure de reconnaissance, tout en la rendant plus transparente. Par conséquent, l'introduction de la carte exigera un engagement accru de l'État membre d'origine, puisqu'il requerra un **transfert de certains coûts et de certaines charges administratives de l'État membre d'accueil à l'État membre d'origine**.

L'utilisation de l'IMI sera rendu obligatoire dans le cadre de la directive. En effet ce dernier ayant fait l'objet d'extensions successives pour couvrir l'ensemble des mécanismes de reconnaissance prévus par la directive, un nombre significatif d'autorités compétentes l'utilise régulièrement, avec des résultats satisfaisants. Par conséquent, la proposition oblige les États membres à utiliser l'IMI pour l'échange d'informations relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles. L'utilisation de l'IMI devrait permettre notamment de réduire les coûts.

La proposition décrit en détail le cadre et les modalités applicables à l'obtention de la CPE. Entre autres avantages, les délais de traitement d'une demande présentée sur la base de la carte professionnelle européenne devraient être réduits par rapport à la procédure actuelle qui continuera de s'appliquer pour les professionnels qui préfèrent ne pas recourir à la CPE.

- **réformer les règles relatives à l'établissement dans un autre État membre ou au déplacement sur une base temporaire** : un régime spécial pour la libre prestation de services sur une base temporaire a été introduit par la directive 2005/36/CE. Il prévoit des règles moins contraignantes pour les prestataires de services temporaires: ils peuvent fournir des services sans vérification préalable de leurs qualifications professionnelles (à l'exception des professions ayant des implications en matière de santé et de sécurité).

Plusieurs modifications sont proposées dans ce contexte. **En n'imposant plus de condition relative à l'expérience professionnelle** aux prestataires de services des États membres qui ne réglementent pas leur activité lorsque le prestataire de services accompagne le destinataire du service, la proposition vise à mieux répondre aux besoins des consommateurs qui se rendent à l'étranger. Dans les cas où la condition relative à l'expérience professionnelle demeure applicable, la proposition prévoit qu'elle peut être acquise dans un ou plusieurs États membres, ce qui crée plus de possibilités pour les prestataires de services par comparaison avec la situation actuelle.

Pour les professions ayant des implications en matière de santé et de sécurité, les États membres ont mis en œuvre la vérification préalable des qualifications de diverses manières, ce qui a conduit à une incertitude juridique pour les prestataires de services. La proposition résout ce problème en obligeant les États membres non seulement à fournir **une liste de toutes les professions** qu'ils considèrent comme

relevant de cette catégorie, mais également à motiver les raisons de l'inclusion de chacune de ces professions. La proposition clarifie également **la liste des documents qu'un État membre peut exiger** avant la première prestation de services.

Deux autres réformes sont envisagées :

- **en ce qui concerne le système général** : la révision porte sur la possibilité existante d'exclure, sur la base de l'article 11 de la directive actuelle, un certain nombre de qualifications du champ d'application, lorsqu'il y a deux niveaux ou plus de différences entre la formation du professionnel et les exigences dans l'État membre d'accueil. Les niveaux de qualification devraient, en principe, être utilisés uniquement comme un outil d'évaluation comparative des performances et **non pas comme motif pour exclure des professionnels du champ d'application de la directive**. La seule exception concerne les personnes dont les qualifications sont fondées sur l'expérience professionnelle et qui demandent l'accès à une profession nécessitant un diplôme universitaire ;
- **accès partiel** : il est également proposé d'introduire la notion d'accès partiel dans la directive. Cela apportera une plus grande sécurité juridique aux professionnels et permettra à ceux qui remplissent les conditions d'accès partiel de s'établir ou de fournir des services dans des cas où ils étaient précédemment exclus des bénéficiaires de la directive. Toutefois, les États membres peuvent ne pas appliquer ce principe lorsqu'il existe des raisons impérieuses, comme dans le cas des professions de santé.

- **moderniser le système de reconnaissance automatique** : la modification proposée dans ce domaine vise à introduire plus de flexibilité pour permettre à la Commission d'adapter la liste des activités figurant à l'annexe IV de la directive. Cette liste n'est en effet plus adaptée à la structure actuelle des activités économiques.

En ce qui concerne la **reconnaissance automatique, celle-ci devrait se faire sur base d'exigences de formation minimale** : afin de renforcer la transparence au niveau de l'UE, la proposition prévoit que chaque État membre notifie les dispositions législatives, réglementaires et administratives liées à la délivrance de titres de formation nouveaux ou ayant fait l'objet de modifications. Les États membres seront également tenus de faire appel à une autorité ou à une instance existante appropriée, comme par exemple une commission d'homologation ou un ministère, afin de rendre compte de la conformité d'un titre avec les exigences de formation minimale de la directive.

La proposition prévoit en outre :

- de nouvelles dispositions pour faciliter la **mobilité des médecins (notamment les spécialistes), des infirmiers, des architectes et des pharmaciens** ;
- **une série de principes communs de formation** : un cadre commun de formation ou des épreuves communes de formation sont envisagés. Cette disposition vise à introduire une plus grande automaticité dans la reconnaissance des qualifications actuellement couvertes par le système général et devrait mieux répondre aux besoins des professions. Les qualifications obtenues en vertu de ce régime seront automatiquement reconnues dans les États membres qui pourraient toutefois bénéficier de dérogations dans leur application. En outre, les conditions pour la mise en place de principes communs de formation sont moins difficiles à satisfaire que les critères de création de plates-formes communes actuellement applicables.

- **offrir un cadre juridique pour les professionnels partiellement qualifiés et les notaires** : la proposition élargit le champ d'application de la directive aux professionnels qui sont titulaires d'un diplôme, mais n'ont pas encore effectué le stage rémunéré qui pourrait être exigé en vertu de la législation de l'État membre où ils ont obtenu leur diplôme (exemple : avocats, architectes, enseignants). Par ailleurs, pour répondre à un arrêt de la Cour de justice qui a décidé **qu'une condition de nationalité ne pouvait être imposée aux notaires**, il est prévu de clarifier le champ d'application de la directive pour cette

profession. Compte tenu des spécificités de la profession de notaire, les règles relatives à l'établissement et à la libre prestation de services sont adaptées.

- **préciser les garanties pour les patients** : pour ce domaine, la proposition précise que :

- la vérification des connaissances linguistiques doit uniquement se faire après que l'État membre d'accueil a reconnu la qualification. En ce qui concerne les professionnels de la santé, elle précise aussi qu'il appartient aux systèmes nationaux de soins de santé et aux organisations de patients de vérifier si les autorités compétentes devraient procéder à des contrôles linguistiques en cas de stricte nécessité ;
- les autorités nationales compétentes devront **obligatoirement s'alerter mutuellement** lorsqu'un professionnel de la santé bénéficiant de la reconnaissance automatique au titre de la directive tombe sous le coup d'une interdiction, même temporaire, d'exercice.

- **fournir des informations sur les règles applicables à la reconnaissance des qualifications** : afin de permettre une identification aisée de l'autorité compétente et des documents requis pour une demande de reconnaissance, la proposition prévoit que les **guichets uniques**, créés dans le cadre de la directive sur les services, deviennent les points à utiliser pour l'accès central en ligne en ce qui concerne les professions couvertes par la directive sur les qualifications professionnelles. Par conséquent, le champ d'application des guichets uniques est étendu aux catégories de professionnels qui ne sont pas couverts par la directive sur les services (professionnels de santé et demandeurs d'emploi).

- **lancer un exercice d'examen systématique et d'évaluation mutuelle pour toutes les professions réglementées dans les États membres** : la proposition prévoit enfin d'introduire une disposition obligeant les États membres à notifier une liste des professions qu'ils réglementent et à évaluer leur législation relative à l'accès aux professions réglementées au regard des principes de nécessité (intérêt public), de proportionnalité et de non-discrimination.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition devrait avoir des conséquences sur le budget de l'UE, dans la mesure où la future CPE utilisera le système IMI comme pivot opérationnel. Il conviendra d'adapter l'IMI aux processus et aux exigences de stockage de la CPE et de le compléter par des fonctions additionnelles, à savoir une interface spécifique, un mécanisme d'alerte et un mécanisme de déclaration. Les répercussions sur le budget de l'UE sont déjà couvertes par les dotations prévues et seront toutefois limitées, car l'utilisation de l'IMI en tant qu'ossature de soutien à l'CPE permettra de réaliser d'importantes économies d'échelle et d'envergure. Les coûts d'adaptation et de développement devraient être réduits de manière substantielle.