



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.1.2005
COM(2004) 853 final

2002/0061 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du
Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications
professionnelles**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

1 - HISTORIQUE DU DOSSIER

Date de la transmission de la proposition au PE et Conseil (document COM(2002)119 final – 2002/0061(COD):	7 mars 2002.
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	18 septembre 2002.
Date de l'avis du Parlement européen en première lecture:	11 février 2004.
Date de transmission de la proposition modifiée:	20 avril 2004.
Date de l'adoption de la position commune:	22 décembre 2004

2 - OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Consolidation des directives existantes, facilitation de la prestation de services, simplification des règles existantes et renforcement de l'information et du conseil au citoyen.

3 - COMMENTAIRES SUR LA POSITION COMMUNE

3.1 Commentaire général

La Commission a pu soutenir l'accord politique du Conseil du 18 mai 2004, qui préserve pour l'essentiel la proposition de la Commission telle qu'amendée par la proposition modifiée. Cet accord politique a été repris dans la position commune adoptée le 23.12.2004.

Les modifications apportées par la position commune concernent notamment la prestation de services, la réorganisation formelle des niveaux de qualification professionnelle sous-jacents au régime général et la réintroduction de certaines dispositions de l'acquis communautaire qui n'étaient pas reprises dans la proposition de la Commission.

3.2 Amendements du Parlement pris en compte dans la position commune

3.2.1 Amendements intégrés dans la proposition modifiée et dans la position commune

Considérant (36) – amendement 31 : exclusion du champ d'application de la directive des activités qui comportent, même à titre occasionnel, une participation directe et spécifique à l'autorité publique. La précision selon laquelle la directive ne porte pas préjudice à l'application des articles 39, paragraphe 4, et 45 du Traité a été supprimée, dans la mesure où ce considérant ne peut en aucun cas affecter les conditions d'application du Traité telles que définies par la Cour. Il s'ensuit que, si un Etat membre ne réserve pas à ses nationaux sur la base de l'article 39, paragraphe 4, du Traité l'accès aux activités relevant de l'exercice de l'autorité publique, la présente directive demeure d'application.

Considérant (37), articles 2 et 5 – amendement 55 : exclusion de la profession de contrôleur légal des comptes du champ d'application du titre II de la proposition de directive, relatif à la prestation de services. La position commune se réfère expressément à la profession de contrôleur légal des comptes au considérant (37) et précise, de manière plus générale, que la directive ne préjuge pas l'application de dispositions spécifiques du droit communautaire directement liées à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Article 4 – amendements 39, 141 et 189 : soumission du professionnel migrant aux mêmes conditions d'exercice de la profession que les nationaux de l'Etat membre d'accueil.

Articles 5, 6 et 7 – amendement 87 : la position commune se rapproche du régime existant en matière de prestation de services par les médecins, ce qui va en substance dans le sens de l'amendement 87.

Article 9 – amendement 53 : obligation pour le prestataire de services de fournir au destinataire du service la preuve qu'il est assuré contre les risques liés à la responsabilité professionnelle. Pour le reste, les obligations d'information du destinataire de service ont été allégées, ce qui est cohérent avec le renforcement du contrôle exercé directement par l'Etat membre d'accueil sur le prestataire de services.

Article 11 – amendements 192, 193, 216 et 217 : le texte de la proposition modifiée a été repris dans une large mesure en ce qui concerne la définition des niveaux de qualification. La position commune précise à l'article 11, paragraphe 4, point b), que les formations à structure particulière reprises à l'annexe II visent uniquement les cas dans lesquels la profession est réglementée dans l'Etat membre concerné, ce qui reflète correctement l'acquis. Les autres différences sont purement rédactionnelles : transfert du cinquième niveau à l'article 13, paragraphe 3, et définition des formations réglementées à l'article 3, paragraphe 1, point d).

Article 15 et considérant (13) – amendements 12, 68, 70 et 185 : la position commune reprend en substance la proposition modifiée en précisant que l'article 15 n'affecte pas la compétence des Etats membres en matière de réglementation des professions et d'organisation des systèmes d'éducation et de formation professionnelle. Enfin, la position commune reprend la proposition modifiée en ce qui concerne la représentativité des associations et organisations professionnelles habilitées à présenter des plates-formes communes (la position commune se réfère à la représentativité à la fois au niveau national et européen).

Articles 17 et 18 – Amendement 207 : la position commune a intégré, pour une liste réduite d'activités, l'amendement qui visait à relever la durée de l'expérience professionnelle donnant lieu à reconnaissance automatique de cinq à six ans.

Article 22 - Amendements 81, 86, 94, 101, 159 et 160 : pour toutes les professions bénéficiant d'une formation coordonnée, la formation à temps partiel est autorisée, sans caractère exceptionnel et sur la base d'une formule simple et uniforme. Pour ces mêmes professions, le rôle de la formation continue est reconnu. Le contenu de la proposition modifiée sur ces deux points a été repris.

Articles 21, 24, 31, 34, 38, 40, 44, 46 et 47 - amendements 80, 88, 90, 93, 95, 97, 154 et 161 : le texte de la proposition modifiée a été repris et les listes de connaissances et compétences pour les professions bénéficiant de conditions de formation coordonnées sont transférées des annexes au corps de la directive, sans aucune modification de fond.

Articles 42 et 45 – amendements 96 et 162 : la proposition modifiée a été reprise et les listes d'activités professionnelles des pharmaciens et des sages-femmes sont transférées des annexes au corps de la directive, sans aucune modification de fond.

Article 50 – amendements 8, 62 et 63 : la position commune va au-delà de la proposition modifiée dans la mesure où elle permet à l'Etat membre d'accueil de procéder à certaines vérifications auprès de l'Etat membre d'origine en cas de formations franchisées, afin de prévenir d'éventuelles fraudes. Il en résulte que la position commune reconnaît que les titres de formation acquis suite à une formation franchisée sont par principe couverts par la directive.

Article 56 - Amendements 32, 89 et 110 : la position commune reprend l'approche de la proposition modifiée et souligne l'importance de l'échange d'informations entre les autorités compétentes, notamment dans les cas de faits graves et spécifiques ayant des conséquences en la poursuite de l'activité professionnelle. Cette disposition se trouve dans le Titre relatif à la coopération administrative, ce qui la rend applicable dans le cadre de l'établissement et de la prestation de services.

Considérant (28) – amendement 26 : la proposition modifiée reprend l'amendement 26 en ce qui concerne la transparence du réseau de points de contact et clarifie le rôle des points de contact. Ceci a été repris par la position commune, qui précise par ailleurs que la désignation d'un point de contact unique ne préjuge pas la possibilité pour les Etats membres de mettre en place plusieurs antennes.

Déclaration de la Commission sur la création et le fonctionnement d'un Groupe d'experts – amendement 181 : par sa déclaration annexée à la position commune (cf. ci-dessous), la Commission s'engage à créer un Groupe d'experts et précise le rôle des associations professionnelles dans le cadre d'une méthode de consultation flexible.

3.2.2 Amendements intégrés dans la proposition modifiée, mais non repris dans la position commune

Article 2 – amendement 34 : la position commune ne précise pas que la reconnaissance d'un diplôme de pays tiers par un premier Etat membre selon ses règles nationales ne permet pas au bénéficiaire de cette reconnaissance d'exercer sa profession dans un autre Etat membre ;

toutefois ceci est acceptable dans la mesure où cette impossibilité découle clairement de l'article 3, paragraphe 3, de la proposition de directive.

Articles 4 et 52 – amendements 112 et 139: la position commune a supprimé la référence à la possibilité, pour l'Etat membre d'accueil, d'assortir le titre professionnel d'une mention appropriée en cas d'accès partiel à la profession. Ceci est la conséquence de la suppression de l'article 4, paragraphe 3, qui visait l'accès partiel à la profession telle que définie sur le territoire de l'Etat membre d'accueil. Ceci est acceptable pour la Commission dans la mesure où la jurisprudence offre au migrant les garanties adéquates à cet égard (Arrêt « Säger » du 25.7.91 – Affaire C-76/90).

Considérant (7b) de la proposition modifiée – amendements 9 et 58 : la position commune ne reprend pas le considérant (7b) de la proposition modifiée, précisant qu'un professionnel migrant ne peut se prévaloir de la reconnaissance de ses qualifications professionnelles par un Etat membre d'accueil pour obtenir, dans son Etat d'origine, des droits différents de ceux découlant des qualifications professionnelles acquises dans cet Etat, alors qu'il n'a pas acquis de qualifications supplémentaires dans l'Etat d'accueil. Toutefois, cette pratique a toujours été considérée comme interdite par les directives relatives à la reconnaissance des qualifications (Cf. notamment la réponse de la Commission à la question écrite n° 512/03 de M. Zappalà).

Article 14 – amendement 151 : la position commune ne reprend pas la proposition modifiée en ce qui concerne l'encadrement de la procédure de dérogation au choix du migrant entre le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude. En revanche, la position commune (ré)introduit une dérogation automatique au choix du migrant dans certains cas. Ceci est acceptable pour la Commission dans la mesure où il n'en résulte aucun recul par rapport à l'acquis communautaire.

Article 21, paragraphe 1 – amendements 152 et 153 : cette modification introduite par la proposition modifiée visait à clarifier le texte, mais ne comportait aucun changement de fond au principe de reconnaissance automatique visé à l'article 21.

Article 56 – amendements 52, 116 et 117 : la position commune ne reprend pas le terme « instances compétentes » qui remplace, dans la proposition modifiée, celui d'« autorités compétentes ». Il n'en reste pas moins que la désignation des autorités/instances chargées de la reconnaissance des qualifications professionnelles relève de l'organisation interne de chaque Etat membre et n'exclut donc pas la désignation d'organismes qui ne sont pas des administrations.

Considérant (32) – amendement 29 : La proposition modifiée précise que les carences administratives imputables à un Etat membre ne sauraient justifier un retard dans la transposition de la directive. Bien que ce considérant ne figure pas dans la position commune, il s'agit d'un principe établi par la Cour, applicable en tout état de cause.

3.2.3 *Points de divergence entre la proposition modifiée et la position commune*

Considérant (5) et article 5 – amendements 4 et 45 : les amendements 4 et 45 visaient à supprimer la référence à une présomption de seize semaines pour distinguer la prestation de services de l'établissement. La position commune a repris les amendements du Parlement et a supprimé la référence à la présomption fondée sur le critère temporel de seize semaines.

Article 6 et considérant (8) – amendements 5, 141, 143 et 189 : la position commune va dans le sens des amendements 5, 141 et 189, puisqu'elle étend la faculté pour les Etats membres d'exiger un enregistrement *pro forma* pour toutes les professions réglementées afin de faciliter l'application des règles disciplinaires en vigueur sur leur territoire, telles que précisées d'ailleurs au considérant (8) et à l'article 5, paragraphe 3. Ceci est acceptable dans la mesure où la position commune précise qu'il incombe à l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil de transmettre à cet effet copie de la déclaration du prestataire de services à l'organisme professionnel, évitant ainsi toute charge administrative supplémentaire pour le prestataire.

Articles 7 et 8 et considérant (7) – amendements 5, 6, 50, 136, 145 et 146 : la position commune va dans le sens souhaité par le Parlement européen de garantir la disponibilité de l'information pour l'Etat membre d'accueil et prévoit désormais, en ligne avec l'amendement 5, que la déclaration doit être adressée par le prestataire de services directement à l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour toutes les professions réglementées. Cette première déclaration doit être accompagnée d'un certain nombre de documents et mise à jour annuellement sous une forme allégée (seule la preuve de l'assurance professionnelle doit également être renouvelée annuellement). La coopération administrative prévue à l'article 8 se limite, selon la position commune, à permettre à l'Etat membre d'accueil de vérifier si les informations dont il dispose sont exactes. La déclaration préalable prévue à l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la position commune n'a pas d'effet suspensif sur la prestation de services, ce qui va également en substance dans le sens des amendements 146 et 50.

Les amendements 6 et 136 visaient à introduire une référence à la preuve des qualifications professionnelles/compétences du prestataire de services. La position commune va dans le sens de ces amendements en prévoyant, à l'article 7, paragraphe 4, la possibilité pour l'Etat membre d'accueil d'effectuer un contrôle *ex ante* des qualifications professionnelles du prestataire de services, mais ceci uniquement pour les professions ayant des implications sur la santé ou la sécurité publiques ne bénéficiant pas d'une coordination des conditions minimales de formation et pour autant que ce contrôle soit proportionné à l'objectif d'éviter des dommages graves pour la santé ou la sécurité du destinataire de services en raison d'un manque de qualifications professionnelles.

La faculté, pour l'Etat membre d'accueil, d'exercer un contrôle sur les prestations effectuées sur son territoire, est acceptable pour la Commission dans la mesure où il est prévu dans un considérant (ainsi que dans une déclaration de la Commission au procès-verbal du Conseil, Cf. annexe), de réexaminer périodiquement la nécessité d'un tel contrôle à la lumière des progrès réalisés en matière de coopération administrative.

Article 21 – amendements 75 et 77 : la position commune introduit à l'article 21, paragraphe 7, pour les titres de formation d'architecte, une notification à la Commission et aux autres Etats membres. Dans une déclaration annexée, la Commission s'engage, en cas de doutes sur le fait qu'un titre d'architecte respecte les conditions de formation de l'article 46 de la directive, à le présenter au Groupe d'experts qu'elle devra créer afin d'obtenir l'expertise nécessaire pour retirer, le cas échéant, sa publication. Cette solution est acceptable dans la mesure où elle se rapproche des garanties du droit constant pour ce qui concerne la publication des titres de formation pour les professions bénéficiant de conditions minimales de formation coordonnées.

Articles 21, 26, 35 et 37 et considérant (17) – amendements 16, 134, 135, 156, 158 et 179, ainsi qu’amendements 127, 132, 133, 178rev/2, et 215 : la position commune consacre au considérant (17) ainsi qu’aux articles 21, paragraphe 1, et 26, le principe de la reconnaissance automatique pour les spécialisations médicales et dentaires communes à 2/5 des Etats membres. En conséquence, l’article 35 reprend des conditions minimales de formation coordonnées existantes pour les praticiens de l’art dentaires spécialistes, et les droits acquis visés à l’article 37 sont ajustés. Les annexes y afférentes ne sont modifiées que dans la mesure où elles reprennent le droit existant, tel que mis à jour depuis l’adoption de la proposition par la Commission. Cette approche est acceptable car la reconnaissance automatique est étendue tout en préservant la simplification du système.

Article 21 - amendements 18, 104, 162 et 163 : la position commune réintroduit à l’article 21, paragraphe 4, la dérogation à la reconnaissance automatique des titres de pharmacien dans les cas de création de nouvelles pharmacies. La Commission peut accepter cette disposition dans la mesure où elle existe dans la législation en vigueur.

Article 53 – amendement 114 : la position commune, en supprimant les références de la proposition modifiée au rôle des Etats membres en matière de connaissances linguistiques et à l’exclusion expresse d’un examen systématique de ces connaissances, rejoint la position du Parlement. La Commission peut l’accepter dans la mesure où cette disposition devra, en tout état de cause, être interprétée à la lumière de la jurisprudence.

Article 55 – amendement 115 : la position commune reprend la législation existante et limite aux professions de médecin et de praticien de l’art dentaire l’obligation des Etats membres de ne pas exiger des migrants de stage ni d’expérience professionnelle pour leur conventionnement auprès d’une caisse d’assurance-maladie. La Commission peut accepter cette approche dans la mesure où la disposition concernée reprend la législation en vigueur.

3.3 Nouvelles dispositions

3.3.1 Dispositions ne faisant pas l’objet d’amendement et qui ont été réécrites dans la position commune ou qui constituent un prolongement des dispositions déjà prévues dans la proposition initiale

Article 10 : la position commune explicite la proposition de la Commission quant aux cas d’application subsidiaire du régime général de reconnaissance en énumérant les situations spécifiques concernées qui, à l’heure actuelle, bénéficient soit de règles ad hoc, soit des dispositions du traité, soit du système général de reconnaissance. Cette précision n’implique aucune modification de fond.

Article 15 : la position commune précise la notion de plate-forme commune ainsi que la manière dont sont constatées les différences substantielles qu’il convient de combler et étend la faculté de présenter des plates-formes communes aux Etats membres. Ces précisions sont conformes à l’esprit de la proposition de directive qui visait, par cette disposition, à introduire davantage d’automatisme dans la procédure de reconnaissance dès lors que la plate-forme offre la garantie que le demandeur, satisfaisant les critères ainsi établis, a par avance comblé les différences substantielles qui peuvent exister entre sa formation et celle requise dans l’Etat membre d’accueil. La position commune complète par ailleurs l’article 15 par un nouveau paragraphe 6, invitant la Commission à présenter un rapport au Parlement européen et au

Conseil sur le fonctionnement de cette disposition ainsi que, si nécessaire, des propositions d'amendements à cet article.

Articles 20, 25 et 26 : la position commune encadre davantage les délégations de compétences visant, aux articles 20 ; 25, paragraphe 5 ; et 26, alinéa 2, la modification des annexes IV et V, point 5.1.4.

Article 51 : la position commune réintroduit, à l'article 51, paragraphe 2, le délai de quatre mois imparti à l'Etat membre d'accueil pour la reconnaissance dans le cadre des professions ne bénéficiant pas de conditions de formation coordonnées.

3.3.2 *Nouvelles dispositions de fond*

Article 3 : la position commune reprend l'acquis en réintroduisant à l'article 3, paragraphes 1 et 2, un certain nombre de définitions qui figurent dans les directives existantes. Par ailleurs, la définition des « formations réglementées » est transférée de l'article 11 à l'article 3, paragraphe 1.

Articles 11 et 13 : alors que la Commission avait proposé que les annexes II et III (correspondant aux actuelles annexes C et D de la directive 92/51/CEE) aient un caractère indicatif, la position commune introduit en ligne avec l'acquis, à l'article 11, paragraphe 4, point b) et à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 3, une procédure de comitologie conforme à la décision 1999/468/CE du Conseil. La Commission considère que, jusqu'à l'adoption de la directive, les modifications des annexes doivent suivre les procédures spécifiques actuellement en vigueur.

Article 14 : la position commune réintroduit à l'article 14, paragraphe 3, certains éléments de l'acquis (dérogation automatique au choix du migrant pour les professions nécessitant une connaissance précise du droit national et dont la fourniture de conseils et/ou d'assistance juridiques constitue un aspect essentiel ; régime particulier de dérogation automatique pour les activités couvertes par la directive 1999/42/CE), ainsi qu'une possibilité de dérogation automatique au choix du migrant pour les cas qui ne bénéficient pas actuellement du système général de reconnaissance et qui, en vertu de l'article 10 de la proposition, bénéficieront à l'avenir du régime général.

Articles 23, 33, 37, 39, 43 et 49 : la position commune introduit les dispositions du traité d'adhésion de Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie relatives aux droits acquis.

Articles 33 et 43 : la Pologne a adopté une législation nationale visant à permettre aux infirmiers responsables de soins généraux et aux sages-femmes, dont la formation ne répond pas aux conditions minimales de formation, de hausser leur niveau sur la base d'une formation complémentaire. La position commune insère des dispositions dérogatoires, donnant lieu à des droits acquis, afin d'assurer la reconnaissance automatique des professionnels ayant suivi ladite formation complémentaire.

Article 45 : la position commune réintroduit à l'article 45, paragraphe 4, la dérogation dont bénéficie actuellement le Luxembourg pour ce qui concerne la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise dans un autre Etat membre en vue de l'attribution d'une concession d'Etat de pharmacie ouverte au public.

Article 59 : la position commune prévoit, à l'article 59, paragraphe 2, que la Commission produira tous les cinq ans un rapport sur la mise en œuvre de la directive.

4- CONCLUSIONS

La Commission estime que le texte de la position commune reprend dans l'ensemble les éléments clés contenus dans sa proposition initiale et dans les amendements du Parlement européen tels que repris dans sa proposition modifiée. S'agissant de la prestation de services, bien qu'elle regrette que la position commune n'allège pas davantage les conditions imposées au prestataire de services, la Commission a accepté le principe d'un contrôle par l'Etat membre d'accueil. Elle considère en effet que, en l'état actuel de la coopération administrative entre les Etats membres, le texte de la position commune constitue un équilibre acceptable entre la facilitation des la prestation de services et la vérification, par l'Etat membre d'accueil, des prestations effectuées sur son territoire. C'est pourquoi la Commission soutient la position commune adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée.

Annexe

Déclaration de la Commission concernant la libre prestation de services

La Commission considère que la nécessité de disposer d'exigences spécifiques pour la prestation de services par des professionnels qualifiés, y compris la notification d'une déclaration à l'État membre dans lequel le service doit être presté, ainsi que le Conseil l'a décidé, sera périodiquement réévaluée en fonction des progrès accomplis dans la mise en place d'un cadre communautaire de coopération administrative entre les États membres. En outre, cet accord ne doit pas empêcher la poursuite des efforts visant à réaliser le potentiel considérable du marché intérieur des services afin d'accroître la compétitivité de l'UE.

Déclaration de la Commission sur la création et le fonctionnement d'un groupe d'experts, notamment dans le cadre de l'article 58, de l'article 15 et de l'article 21, paragraphe 7

La Commission se propose de créer un groupe d'experts, dont le rôle consistera à lui fournir des informations et des conseils sur toutes les questions relatives à la mise en oeuvre de la directive. Il est notamment envisagé que le groupe puisse débattre des questions étudiées par la Commission concernant l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le législateur communautaire avant que toute proposition d'action ne soit présentée au comité créé par la directive.

Le groupe d'experts devrait se composer de membres, nommés par la Commission, des autorités compétentes des États membres, sans préjudice de la possibilité qu'auront les experts de se faire accompagner, le cas échéant, par d'autres participants possédant des connaissances particulières sur des thèmes spécifiques à l'ordre du jour.

Le groupe d'experts devrait être le cadre d'une méthode souple et moderne de consultation des organismes européens représentatifs des associations professionnelles et des établissements d'enseignement, notamment pour les professions qui font l'objet d'une coordination minimale des conditions de formation débouchant sur une reconnaissance automatique des titres. Lorsque des suggestions d'action, communiquées par des parties intéressées, figurent à l'ordre du jour d'une réunion, des représentants de ces parties pourraient être invités à présenter ces suggestions et à répondre aux questions des membres du groupe.

Le groupe d'experts sera également consulté sur les plates-formes communes présentées à la Commission conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la directive afin d'obtenir les avis des experts des États membres qui réglementent les professions traitées par ces plates-formes.

Si un État membre a des doutes sérieux quant au fait qu'un titre de formation d'architecte, publié conformément à l'article 21, paragraphe 7, de la directive, répond aux critères prévus à l'article 46 de la directive, la Commission a l'intention de soumettre la question au groupe d'experts. Celui-ci fournira à la Commission les avis techniques qui lui sont nécessaires pour retirer, le cas échéant, le titre de formation d'architecte.