



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 03.02.2000  
COM(2000) 17 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**CONCERNANT L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 92/51/CEE  
CONFORMEMENT A L'ARTICLE 18 DE LA DIRECTIVE 92/51/CEE**

## Table des matieres

I. INTRODUCTION .....	5
II. RÉSUMÉ.....	5
III. HISTORIQUE .....	7
IV. CADRE GÉNÉRAL.....	8
A. État de la transposition .....	8
B. Application.....	9
1. Introduction .....	9
2. Période de référence 1995-1996.....	9
3. Conclusion.....	11
4. Période de référence 1997-1998.....	11
5. Conclusion.....	14
C. Statistiques .....	15
V. COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES .....	16
VI. COMMENTAIRES RELATIFS AUX CATÉGORIES DE PROFESSIONS .....	36
A. Fonction publique.....	36
B. Enseignants .....	39
C. Professions sociales.....	40
D. Professions paramédicales .....	41
1. Considérations générales.....	41
2. Limites de la reconnaissance des diplômes.....	42
a) Activités réservées à certaines professions:.....	42
b) Professions pouvant paraître similaires dans deux États membres, ma ont le champ d'activité est différent:.....	42
c) Professions de niveaux différents: .....	42
d) Limites tenant à l'existence d'autres directives (cas des infirmiers spécialisés).....	43
3. Problèmes rencontrés.....	43
a) Non-transposition.....	43
b) Mauvaise application.....	44
4. Conclusions .....	45
a) Interdépendance entre les États membres.....	45

b) Spécificité des professionnels de la santé.....	46
E. Professions du transport .....	46
F. Professions du tourisme.....	47
1. Accompagnateurs .....	47
2. Guides touristiques .....	49
a) Introduction.....	49
b) Jurisprudence «guides touristiques».....	49
c) Établissement - Services.....	50
3. Délimitation des champs d'activité des deux professions: accompagnateurs et guides touristiques .....	50
4. Conclusions .....	52
G. Professions du sport .....	53
1. Libre circulation des salariés et liberté d'établissement .....	54
2. Prestation de services.....	54
VII. GROUPE DES COORDONNATEURS .....	54
A. Réunions et rapports.....	54
B. Code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour le système général de reconnaissance des diplômes .....	56
C. Coopération administrative entre les États membres: .....	58
VIII.EXIGENCES LINGUISTIQUES.....	59
IX. PRESTATION TEMPORAIRE DE SERVICES .....	59
X. CONCLUSIONS.....	65
ANNEXE I .....	66
I. OBSERVATIONS DES ÉTATS MEMBRES .....	66
A. Belgique.....	66
B. Danemark.....	66
1) Une réglementation jugée compliquée.....	66
2) Orientation du système général .....	67
3) Observations spécifiques.....	68
a) France : profession d'éducateur sportif.....	68
b) Autriche: moniteurs de ski et guides de montagne .....	69
c) Professions du sport .....	69

C. Pays-Bas .....	70
D. Autriche .....	70
E. Portugal.....	71
F. Royaume-Uni.....	71
G. Finlande .....	72
H. Liechtenstein .....	72
I. Allemagne.....	72
 ANNEXE II.....	 73

## I. INTRODUCTION

1. La directive 92/51/CEE<sup>1</sup> a été adoptée en vue d'étendre le système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur d'une durée minimale de trois ans, qui a été institué par la directive 89/48/CEE, aux formations de niveaux autres.
2. Les principes de base sont les mêmes<sup>2</sup>: le professionnel pleinement qualifié pour exercer une profession dans un État membre est présumé avoir les qualifications nécessaires pour exercer la même profession dans un autre État membre. Comme dans la directive 89/48/CEE, l'absence de coordination de la formation<sup>3</sup> entraîne la possibilité de demander des mesures de compensation en cas de différences substantielles entre les formations, avec des garanties de procédure. Toutefois, la plus grande diversité des formations couvertes a entraîné une plus grande complexité de la directive: c'est ainsi qu'il y a trois niveaux principaux de qualifications, avec des passerelles, et que des formations atypiques par rapport au système initial ont dû être prises en compte.
3. Un rapport sur l'état d'application de la directive cinq ans après l'échéance de sa transposition est prévu à son article 18<sup>4</sup>.
4. Le présent rapport rappelle d'abord l'élaboration de la directive, puis présente sa transposition ainsi que les statistiques relatives à son application. Les différents articles de la directive sont ensuite commentés, puis l'expérience relative à son application aux principaux groupes de professions concernées. Les travaux du groupe des coordonnateurs chargés de la mise en œuvre de la directive sont résumés. Sont ensuite développées deux questions importantes, celle des exigences linguistiques et celle des prestations de services. Les conclusions tentent de dégager aussi quelques orientations pour l'avenir.

## II. RÉSUMÉ

5. L'adoption de la directive 92/51/CEE a constitué le point de départ d'une nouvelle phase décisive dans la mise en œuvre du système général. Cette directive a élargi le champ d'application du système général à un nouvel ensemble de très nombreuses et très diverses professions. La variété de ces professions et des formations donnant accès à celles-ci dans les États membres, de même que le système de passerelles entre cette directive et celle instaurant le premier système général ont représenté de nouveaux défis majeurs pour l'application par les États membres des mécanismes de reconnaissance mutuelle en matière de qualifications professionnelles.
6. Dans de nombreux États membres, la mise en œuvre de la directive a souffert des retards importants qui, dans certains cas, ont été tellement longs et ont concerné

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 24.7.1992, p. 25.

<sup>2</sup> Le système général complémentaire est «fondé sur les mêmes principes» et comporte «mutatis mutandis, les mêmes règles que le système général initial» (considérant 5 de la directive).

<sup>3</sup> «Pour les professions pour l'exercice desquelles la Communauté n'a pas déterminé le niveau minimal de qualification nécessaire, les États membres conservent la faculté de fixer ce niveau de manière à garantir la qualité des prestations fournies sur leur territoire» (considérant 2).

<sup>4</sup> Le 18 juin 1994.

tellement d'aspects de la directive qu'ils ont empêché tout impact effectif des dispositions sur l'ensemble des professions pour tout le territoire de l'État membre concerné et ce, pendant plusieurs années. D'autres ont été plus sporadiques et spécifiques, généralement lorsque la mise en œuvre est réalisée profession par profession, mais, ensemble, tous ces retards ont différé de manière importante l'application de la directive. La plupart des problèmes sont cependant résolus aujourd'hui et l'on peut s'attendre à une application plus globale et plus efficace des dispositions relatives au deuxième système général.

7. Des statistiques commencent à être établies en la matière; elles montrent le degré de mobilité entre les États membres ainsi que les professions les plus concernées par ces migrations (par exemple les professions du transport maritime et les professions paramédicales). De manière plus générale, la plupart des migrations d'enseignants et d'ingénieurs relèvent du système général dans son ensemble. Un important pas en avant aura été franchi lorsque la directive 1999/42/CE<sup>5</sup> instituant un troisième système général aura été transposée en 2001.
8. L'application au quotidien de la directive a permis de clarifier certains points clés. Ainsi, il existe toujours un vide juridique, actuellement comblé par l'interprétation des règles du traité par la Cour de justice, en ce qui concerne les professions qui ne relèvent ni d'une directive sectorielle ni du système général; c'est par exemple le cas d'un infirmier spécialisé qui demande la reconnaissance dans un État membre où n'existe que le titre d'infirmier de soins généraux. L'exécution des dispositions de la directive instaurant des passerelles pose toujours problème; selon celles-ci, les États membres demandant une formation de niveau «89/48/CEE» sont tenus de reconnaître les titres de niveau «92/51/CEE». Sous peu, la Cour de justice devrait également apporter de nouvelles précisions en matière d'exigences linguistiques. En outre, la Commission a poursuivi ses travaux en ce qui concerne les certificats médicaux.
9. L'article 14, qui permet de déroger au principe du libre choix par le migrant du type de mesure à mettre en œuvre pour compenser d'éventuelles différences substantielles entre ses qualifications et celles requises par l'État membre d'accueil, est toujours sujet à controverse. Jusqu'à présent, cette disposition n'a été appliquée que rarement et, dans la plupart des cas, seules des dérogations temporaires ont été accordées. Le cas le plus controversé est celui des moniteurs de ski et ce point reviendra à l'ordre du jour au cours des prochains mois. Récemment, des dérogations permanentes ont été octroyées à la suite d'une demande des autorités françaises concernant les guides de haute montagne et les moniteurs de spéléologie. Des dérogations temporaires (jusqu'au 31 juillet 2000) ont été accordées à l'Autriche et à la France pour diverses professions liées à l'apprentissage du ski, ainsi qu'à la plongée sous-marine et au parachutisme. La question de la reconnaissance des moniteurs de ski fait l'objet de diverses réunions ad hoc visant à faciliter l'échange d'informations, à clarifier les différentes positions et à aboutir à un accord très large sur les conditions de la libre circulation. Au vu des expériences actuelles, il faudrait disposer de davantage de temps afin de garantir un examen complet des futures demandes de dérogation ainsi qu'une consultation adéquate des instances concernées.

---

<sup>5</sup> Directive 1999/42/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un mécanisme de reconnaissance des diplômes pour les activités professionnelles couvertes par les directives de libéralisation et portant mesures transitoires, et complétant le système général de reconnaissance des diplômes, JO L 201 du 31.7.1999.

10. En outre, la procédure de mise à jour de la directive est jugée trop fastidieuse et laborieuse et, malgré le caractère délicat de la question, il conviendra de rechercher les moyens de la simplifier.
11. L'application de la directive 92/51/CEE a également eu un certain impact sur l'industrie du tourisme, donnant lieu à de nombreuses discussions et à certaines procédures juridiques concernant les exigences locales de qualification et d'enregistrement pour les guides touristiques et les accompagnateurs. L'évolution de la situation dans ce domaine et dans d'autres domaines connexes ainsi que la nouvelle proposition de directive sur le commerce électronique ont suscité de nouvelles réflexions quant à la nécessité d'une plus grande clarté et d'une plus grande certitude sur le plan juridique et de règles mieux adaptées aux besoins actuels du marché en matière de prestation de services transfrontaliers par opposition à l'établissement local.
12. La mise en œuvre des directives relatives au système général a également permis de réfléchir à certaines questions ponctuelles, par exemple au rôle du droit communautaire dans le cadre du recrutement des agents de la fonction publique, y compris pour l'exercice de professions spécifiques dans la fonction publique, le recrutement général sur la base d'un certain niveau de qualification et l'organisation de concours.
13. Le groupe de coordonnateurs est aujourd'hui également compétent en ce qui concerne la directive 92/51/CEE et les travaux qu'il réalise ont continué à croître en importance, notamment avec l'adoption d'un code de conduite approuvé par le groupe de coordonnateurs pour le système général de reconnaissance des diplômes, code qui concerne les formalités administratives liées à la mise en œuvre du système général. Dans le plus large cadre des récents travaux de la Commission concernant le principe de reconnaissance mutuelle en général, le groupe envisage actuellement d'intensifier le rôle des coordonnateurs en vue d'aider, par des échanges d'informations et d'opinions, à la prise de décisions en matière de reconnaissance mutuelle.

### **III. HISTORIQUE**

14. La première directive sur le système général (89/48/CEE) ne couvrait que les formations d'une durée minimale de trois ans dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur. Il est donc apparu nécessaire de compléter le système général par une directive qui s'étendrait aux formations d'une durée inférieure ou de niveaux différents.
15. La proposition initiale de la Commission, présentée le 8.8.89, couvrait ainsi deux niveaux de formation:
  - formation secondaire ou expérience professionnelle (certificat), et
  - formation postsecondaire courte (diplôme).
16. Elle prévoyait la reconnaissance à l'intérieur de chaque niveau ainsi qu'entre les niveaux 2 et 3 (c'est-à-dire diplôme directive 89/48/CEE d'au moins trois ans et diplôme relatif à une formation postsecondaire courte), d'une part, et les niveaux 1 et 2 (c'est-à-dire le certificat et le diplôme «postsecondaire court», d'autre part.

17. La reconnaissance de l'expérience était aussi prévue à l'intérieur du niveau 1 (certificat).
18. La proposition modifiée, présentée le 8.8.90, a repris en substance les amendements votés par le Parlement européen le 17.5.90. Les principales modifications ont été les suivantes. Le diplôme a été étendu à des formations dont le niveau réel est comparable à ceux des formations supérieures courtes correspondantes bien qu'elles ne soient pas considérées comme supérieures dans l'État membre d'origine. Pour le certificat, il a été précisé que les formations pouvaient s'effectuer en alternance dans une école professionnelle et dans une entreprise. Par ailleurs, pour les diplômes, un plafond a été mis à la passerelle entre le niveau 2 et le niveau 3, lorsque la durée de la formation dépasse 4 ans dans l'État membre d'accueil afin d'éviter des distorsions dans l'application du système. On inséra aussi le choix entre test et stage à l'intérieur du niveau du certificat.
19. Deux nouvelles notions sont apparues au Conseil: l'attestation de compétence, qui couvre des formations très courtes pour lesquelles les mécanismes de reconnaissance et de compensation prévus pour les diplômes et les certificats seraient trop lourds, et la formation réglementée qui par la dispense des deux années d'expérience professionnelle qui seraient exigibles lorsque la profession n'est pas réglementée établit un meilleur équilibre entre les États membres qui réglementent les professions et ceux qui se limitent le plus souvent à réglementer les formations<sup>6</sup>.
20. La position commune du Conseil reflétant l'avis du Parlement, celui-ci a décidé<sup>7</sup> de ne pas présenter d'amendement en seconde lecture. La directive fut donc approuvée le 18.6.92.

#### **IV. CADRE GÉNÉRAL**

##### **A. État de la transposition**

21. La directive, dont la mise en œuvre aurait dû s'achever le 18 juin 1994, a maintenant été transposée dans tous les États membres<sup>8</sup>, pour certains avec retard par rapport au délai de deux ans prévu à l'article 16, ce qui diminue d'autant l'expérience de son application. Ce retard fut d'environ un an pour l'Espagne, deux ans pour l'Irlande, deux ans et demi pour le Portugal et le Royaume-Uni, trois ans pour la Belgique et quatre ans pour la Grèce. Des procédures d'infraction ont donc été engagées et poursuivies par la Commission.

##### **B. Application**

###### *1. Introduction*

22. L'article 18 de la directive 92/51/CEE fait obligation aux États membres de communiquer à la Commission des statistiques concernant le nombre de diplômes reconnus pendant une période de référence de deux ans, ainsi qu'un rapport écrit décrivant les principales questions et les principaux problèmes qui découlent de

---

<sup>6</sup> Selon les explications données par la Commission dans sa communication du 5.3.92 au Parlement sur la position commune du Conseil.

<sup>7</sup> Document PE 200.275

<sup>8</sup> Sans préjudice de la transposition profession par profession.



l'application de la directive. L'analyse ci-dessous porte sur le fonctionnement du système instauré par la directive 92/51/CEE pour la période 1995-1998 et n'a pu être réalisée plus tôt par manque de données. Les statistiques concernant les pays de l'Espace économique européen (EEE)<sup>9</sup> sont également incluses dans la présente analyse, eu égard aux modifications de l'Accord EEE visant à permettre l'application dans ces pays des directives relatives au système général.

2. *Période de référence 1995-1996*

23. La plupart des informations présentées dans la présente section du rapport ont été communiquées par les États membres du nord de l'Europe (Danemark, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suède, Finlande, Royaume-Uni), mais aussi par l'Italie. Parmi les pays parties à l'accord EEE, seul le Liechtenstein a transmis des statistiques.

24. Les États membres du sud de l'Europe n'ont fourni aucun renseignement à la Commission, pour diverses raisons [transposition récente ou en cours (Portugal, Espagne, Grèce), nombre de migrations peu élevé (France), informations non disponibles (Irlande, Luxembourg), absence de demandes (Belgique)]. Ci-après est présentée une vue d'ensemble des données disponibles confirmant la nature des migrations qui se produisent principalement entre les pays du Nord ainsi qu'entre ces pays et l'Italie.

25.

<b>Principales professions concernées par la libre circulation conformément à la directive</b>
<b>Kinésithérapeutes</b> (migrations vers l'Allemagne);
<b>Professions maritimes</b> (migrations vers le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et l'Allemagne);
<b>Infirmiers spécialisés</b> (migrations vers l'Autriche et l'Allemagne);
<b>Professions de la petite enfance</b> (migrations vers l'Autriche);
<b>Masseurs</b> (migrations vers l'Italie);
<b>Techniciens en radiologie</b> (migrations vers l'Italie);

---

<sup>9</sup> L'Islande n'a prononcé aucune décision de reconnaissance de diplômes relevant de la directive 92/51/CEE.

26.

<b>Principaux pays ayant reconnu des diplômes</b>	<b>Pays de délivrance du diplôme</b>
Allemagne 767	Pays-Bas, Royaume-Uni
Autriche 164	Allemagne
Royaume-Uni 106	Pays-Bas
Danemark 76	Suède
Italie 25	Allemagne
Suède 21	Danemark, Norvège, Finlande et Islande
Liechtenstein 8	Allemagne
Pays-Bas 7	Belgique
Finlande 4	Les données disponibles ne sont pas suffisantes pour pouvoir tirer des conclusions.

27. L'Allemagne est, de loin, le pays qui a importé le plus grand nombre de diplômes (767); ceux-ci ont été délivrés par les Pays-Bas principalement (288 kinésithérapeutes et 102 gens de mer) et par le Royaume-Uni (52/64 gens de mer). Les Pays-Bas n'ont quant à eux reçu que très peu de demandes (7). En Autriche, 164 diplômes étrangers ont été reconnus, soit nettement moins qu'en Allemagne; la plupart de ces titres, délivrés en Allemagne, donnent accès aux professions de puériculteur(trice) (*Kindergärtner/in*) et d'infirmier spécialisé (*Pflegenhelfer*). Le Royaume-Uni, qui arrive en troisième position, a surtout reconnu des diplômes néerlandais dans le domaine de la navigation maritime. Le Danemark, où le nombre de diplômés étrangers souhaitant obtenir la reconnaissance de leurs diplômes a excédé celui des diplômés nationaux désireux de travailler dans un autre État membre, a reconnu essentiellement des diplômes suédois, donnant également accès aux professions maritimes: matelot (*matros*), mécanicien (*motormand*) et matelot polyvalent (*skibassistent*), tandis que la Suède a reconnu des diplômes (21) délivrés dans ce même domaine par les pays nordiques (le Danemark principalement, suivi de la Norvège, la Finlande et l'Islande).

28. Les Pays-Bas et la Finlande ont reçu bien moins de demandes que leurs voisins dans la mesure, notamment, où ces deux États membres réglementent moins de professions.

29.

<b>Principaux pays qui exportent leurs diplômes</b>	<b>Vers:</b>
Pays-Bas 574	Royaume-Uni, Allemagne
Allemagne 171	Autriche
Suède 78	Danemark
Royaume-Uni 64	Allemagne
Autriche 55	Allemagne

Danemark 29	Allemagne
Finlande 29	Allemagne
Italie 20	Allemagne
Liechtenstein 1	Allemagne

30. Ce sont les Pays-Bas qui ont exporté le plus de diplômes (574) sur base de la deuxième directive. Ces diplômes ont été principalement reconnus par le Royaume-Uni et l'Allemagne. L'Allemagne est le pays qui a importé le plus grand nombre de diplômes et elle vient en seconde position pour ce qui est du nombre de diplômes exportés (171), en Autriche le plus souvent. La plupart des diplômes suédois exportés le sont vers le Danemark et ont trait à la navigation maritime. Les diplômes britanniques exportés (64) le sont principalement vers l'Allemagne et concernent ce même secteur. Les diplômes autrichiens exportés (55) sont en grande majorité des diplômes de kinésithérapeute dont les détenteurs migrent vers l'Allemagne; les détenteurs de diplômes danois exportés (29) sont essentiellement allés vers l'Allemagne.

31. Ces chiffres absolus doivent toutefois être nuancés par rapport à la démographie nationale des professions.

### 3. *Conclusion*

32. Le secteur de la navigation maritime enregistre des flux migratoires à double sens, c'est-à-dire des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni en direction du Danemark, de la Suède, du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

33. Les professionnels de la petite enfance et les infirmiers spécialisés ont tendance à se déplacer dans une seule direction, de l'Allemagne vers l'Autriche. Il en va de même pour les kinésithérapeutes, qui quittent principalement les Pays-Bas pour s'installer en Allemagne. Les masseurs et les techniciens en radiologie ont migré en nombre plus restreint vers l'Italie.

### 4. *Période de référence 1997-1998*

34. Durant ces deux années, les principaux secteurs concernés par la libre circulation conformément à la directive ont été le secteur paramédical et le transport maritime (navigation). La Norvège (pays de l'EEE) a accueilli, de loin, le plus grand nombre de migrants venus essentiellement du nord de l'UE (Suède et Royaume-Uni); la plupart des diplômes reconnus avaient trait aux professions d'officier mécanicien ou d'officier de pont de la marine. En outre, l'Autriche, l'Espagne, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont enregistré un afflux important d'infirmiers spécialisés.

35. Tous les États membres de l'UE et tous les pays de l'EEE ont fourni des données complètes, hormis la Grèce.

36.

Principales professions concernées par la libre circulation conformément à la directive
<b>Professions maritimes</b> (migrations vers la Norvège, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni)
<b>Kinésithérapeutes</b> (migrations vers l'Allemagne)
<b>Infirmiers spécialisés</b> (migrations vers l'Autriche, l'Espagne, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni)
<b>Opticiens</b> (migrations vers la France)
<b>Techniciens («<i>engineering technicians</i>»)</b> (migrations vers le Royaume-Uni)
<b>Hygiénistes bucco-dentaires</b> (migrations vers le Royaume-Uni) et <b>mécaniciens-dentistes</b> (migrations vers le Portugal)
<b>Masseurs</b> (migrations vers l'Italie)
<b>Ingénieurs de maintenance aéronautique</b> (migrations vers l'Irlande)
<b>Professions de la petite enfance</b> (migrations vers l'Autriche et l'Italie)

37.

États membres ayant reconnu des diplômes	États membres de délivrance du diplôme
Norvège 1535	Suède, Royaume-Uni et Grèce
Allemagne 822	Pays-Bas, Royaume-Uni et Belgique
Luxembourg 283	France, Allemagne et Autriche
Espagne 229	Allemagne, Royaume-Uni et France
Royaume-Uni 173	Irlande, Pays-Bas et Finlande
Autriche 91	Allemagne
Danemark 61	Allemagne et Suède
Italie 44	Allemagne
France 37	Belgique
Irlande 36	Royaume-Uni
Suède 31	Finlande
Pays-Bas 26	Allemagne et Belgique

Portugal 20	France et Espagne
Finlande 20	Suède
Liechtenstein 10	Autriche
Belgique 7	Pays-Bas

États membres qui exportent leurs diplômes	Vers:
Suède 701	Norvège (620), Danemark (30), Finlande (15) et Royaume-Uni (13)
Royaume-Uni 580	Norvège (460), Allemagne (54), Espagne (32) et Irlande (21)
Pays-Bas 574	Allemagne (504), Royaume-Uni (36) et Espagne (12)
Allemagne 307	Espagne (75), Autriche (68), Luxembourg (37), Italie (32), Norvège (34) et Danemark (27)
France 277	Luxembourg (206), Espagne (38) et Allemagne (10)
Danemark 142	Norvège (86), Allemagne (27) et Espagne (18)
Espagne 136	Norvège (98), Allemagne (14) et Royaume-Uni (11)
Autriche 131	Norvège (51), Allemagne (42) et Luxembourg (24)
Belgique 124	Allemagne (53), France (35), Luxembourg (11) et Espagne (10)
Grèce 111	Norvège (93) et Allemagne (7)
Finlande 101	Norvège (35), Suède (22) et Royaume-Uni (22)
Irlande 89	Royaume-Uni (77) et

	Norvège (18)
Islande 52	Allemagne (35) et Norvège (16)
Italie 47	Espagne (22) et Allemagne (13)
Portugal 28	Allemagne (12) et Norvège (8)
Luxembourg 14	Allemagne (13)
Norvège 7	Allemagne
Liechtenstein 4	Allemagne

39. Durant cette période de référence, 3 425 décisions de reconnaissance ont été enregistrées, les données de la Grèce n'étant pas été prises en considération. Pour l'ensemble de la période 1995-1998, 4 603 reconnaissances de diplômes ont été prononcées conformément à la seule directive 92/51/CEE. Une nette augmentation du nombre de décisions, qui a presque triplé, est relevée pour 1997-1998. Bon nombre des titres de qualification reconnus étaient des diplômes sanctionnant des formations telles que définies à l'annexe C, des certificats ou des attestations de compétence.
40. Le nombre relativement élevé de diplômes reconnus par les pays nordiques s'explique par l'intérêt commun que tous portent à la navigation maritime. La profession de kinésithérapeute est très probablement la plus concernée par les migrations relevant du système général dans son ensemble. Cela explique le nombre important de décisions de reconnaissance prises par l'Allemagne au titre de la directive 92/51/CEE; l'Allemagne est en effet le seul État membre à réglementer cette profession dans le cadre de ladite directive.

Le grand nombre d'infirmiers spécialisés circulant entre l'Autriche, l'Espagne, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni et de professionnels de la petite enfance émigrant en Autriche et en Italie est dû au fait que ces deux professions sont très bien représentées dans ces pays. Les statistiques françaises font apparaître le nouveau phénomène de la migration d'opticiens. La Commission examine de manière détaillée la réglementation des professions dans le secteur des TI en vue d'expliquer pourquoi le Royaume-Uni a reconnu un si grand nombre de techniciens («*engineer technicians*»). De même, l'ampleur de la migration d'hygiénistes bucco-dentaires au Royaume-Uni fera également l'objet d'une analyse plus pointue.

## 5. Conclusion

41. La migration s'explique par différentes raisons, isolées ou conjuguées: l'existence de professionnels du même domaine dans un ou plusieurs États membres ainsi qu'un niveau de qualification (diplôme, certificat ou attestation de compétence, etc.) équivalent conformément à la directive (par exemple migrations d'infirmiers spécialisés entre l'Autriche, l'Espagne, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni), l'importante représentation des professions maritimes en Suède, au

Royaume-Uni, en Grèce et en Norvège, qui explique probablement le grand nombre de migrations de marins de ces pays vers la Norvège principalement, de même que la proximité géographique et les affinités culturelles (par exemple les migrations de kinésithérapeutes, de lieutenants de vaisseau et d'orthophonistes néerlandais vers l'Allemagne, d'ingénieurs de maintenance aéronautique britanniques vers l'Irlande, d'opticiens-lunetiers belges vers la France et de mécaniciens-dentistes français et espagnols vers le Portugal).

### C. Statistiques

42. La présente section comporte des statistiques complémentaires concernant les décisions de reconnaissance prises conformément au système général dans son ensemble.
43. Au total, 23 224 décisions de reconnaissance de diplômes ont été prononcées, de 1993 à 1998, au titre des deux directives instaurant le système général. Une analyse de la période 1993-1996 a fait apparaître que, sur les 12 595 décisions positives<sup>10</sup>, 1 954, soit 15,5 %, ont donné lieu à des mesures de compensation, consistant en un stage d'adaptation (63 %) ou une épreuve d'aptitude (37 %). Ces 15,5 % sont ventilés comme suit: des épreuves d'aptitude et des stages d'adaptation ont été imposés pour respectivement 5,6 % et 9,8 % des diplômes couverts par le système général. Par ailleurs, quelque 1 781 décisions négatives ont été rendues, ce qui représente un taux d'échec de 12 %, après une première tentative du moins. Près de 7,13 % des demandes n'ayant pu être satisfaites ont conduit à l'application de mesures de compensation, dont près de 95 % sous la forme d'une épreuve d'aptitude. En d'autres termes, 6,7 % des décisions négatives ont été rendues à l'issue d'une épreuve d'aptitude et 0,3 % au terme d'un stage d'adaptation. 14,47 % des décisions, tant positives que négatives, faisaient suite à des mesures de compensation.
44. Il n'est pas nécessairement possible ou indiqué de tenter de tirer des conclusions spécifiques à partir des données statistiques disponibles aujourd'hui sur l'application de l'acquis communautaire relatif au système général de reconnaissance des qualifications professionnelles. Les informations et les analyses contenues dans le présent rapport peuvent servir de base à des réflexions et des discussions plus approfondies concernant la mise en œuvre de l'acquis. On peut néanmoins conclure de manière très générale que les statistiques actuelles tendent à confirmer ce que laissait présumer la nature des différents types de textes législatifs communautaires en vigueur en la matière.
45. Par ailleurs, les chiffres sur les migrations ne constituent pas des éléments déterminants de l'évaluation de l'application des directives relatives au système général, entre autres parce que celles-ci ne sont en vigueur que depuis peu, de sorte que la connaissance par le grand public de leur existence et de leur application peut encore augmenter. Quelle que soit leur orientation professionnelle, les citoyens peuvent à juste titre s'attendre à ce que le droit communautaire soutienne et facilite leur établissement dans un autre État membre de l'Union européenne. Cependant, les chiffres élevés des migrations actuelles peuvent déjà être utilisés pour montrer le succès effectif des directives relatives au système général.

---

<sup>10</sup> Il s'agit du chiffre le plus complet dont nous disposons.

## V. COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES

46. La directive 92/51/CEE vise les ex-articles 49 (actuellement 40), 57 (actuellement 47), paragraphe 1, et 66 (actuellement 55) du traité, renuméroté conformément au traité d'Amsterdam. Elle a donc vocation à s'appliquer aux travailleurs salariés, à l'établissement et à la prestation de services.
47. Les considérants expliquent les principales dispositions de la directive. Les principaux considérants sont indiqués dans le présent rapport à propos des dispositions auxquelles ils se rapportent.
48. Les notions fondamentales utilisées dans la directive sont définies à l'article 1er. Le champ d'application est précisé à l'article 2, notamment par rapport aux autres directives. Ensuite viennent les principaux mécanismes de reconnaissance sur base du niveau de formation exigé par l'État membre d'accueil: diplôme (art. 3 à 5) ou certificat (art. 6 et 7), en précisant les mesures de compensation qu'il peut demander en cas de différences substantielles entre les formations (art. 4, 5 et 7). Pour les autres formations, des mécanismes simplifiés sont prévus aux art. 8 et 9. Des dispositions horizontales prévoient la reconnaissance des attestations d'honorabilité et autres (art. 10), le port du titre de formation et du titre professionnel (art. 11) et des garanties de procédures pour les demandes de reconnaissance (art. 12). Le groupe des coordonnateurs créé par la première directive sur le système général reçoit compétence pour la présente directive (art. 13). Une procédure de dérogation au choix entre stage et test d'aptitude est prévue par l'art. 14 et une procédure de modification des annexes C et D par l'art. 15. Les autres articles ont trait aux rapports à fournir par les États membres (art. 16) et par la Commission (art. 18) ainsi qu'à la transposition de la directive (art. 17).

### A. ARTICLE 1

49. L'article 1 définit un certain nombre de notions qui sont fondamentales pour une bonne compréhension de la directive.

#### ARTICLE 1<sup>er</sup>, POINT A

50. Cette disposition définit le «diplôme» comme résultant principalement d'un cycle d'études postsecondaires, d'une durée d'au moins un an (mais inférieure aux trois ans requis pour le diplôme défini par la directive 89/48/CEE). Ce cycle est d'un niveau supérieur dans la mesure où il requiert pour y accéder le cycle exigé pour accéder à l'enseignement universitaire ou supérieur. La même disposition étend aussi la définition du «diplôme» aux cycles de formation figurant à l'annexe C (v. le commentaire de l'art. 15).
51. Comme dans la directive 89/48/CEE, le diplôme doit avoir été délivré par une autorité et il doit en résulter que son titulaire possède les qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée dans l'État membre ou pour l'exercer.
52. Comme la disposition correspondante de la directive 89/48/CEE, elle couvre les diplômes obtenus dans les pays tiers, sous certaines conditions. Elle ajoute cependant aux diplômes obtenus dans la Communauté ceux qui ont été délivrés en dehors de



celle-ci, dans des établissements d'enseignement qui dispensent une formation conforme aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives d'un État membre.

53. De même que la directive 89/48/CEE, elle assimile aux diplômes les formations obtenues par des voies alternatives, pour autant qu'elles soient reconnues par l'État membre d'obtention comme étant de niveau équivalent et y confèrent les mêmes droits d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci. Ces voies alternatives peuvent être des voies de formation parallèles à la voie de formation principale ou des formations anciennes.

#### *ARTICLE 1<sup>er</sup>, POINT B*

54. Le certificat couvre des formations postsecondaires de nature professionnelle et des formations secondaires de nature technique ou professionnelle.
55. Ces formations postsecondaires, qui peuvent prendre la forme d'un cycle d'études ou de formation, d'un stage ou d'une période de pratique professionnelle, sont exigées si le cycle secondaire est de nature générale. Si le cycle secondaire est de nature technique ou professionnelle, la formation postsecondaire est facultative pour répondre à la définition du certificat. Le cycle d'études ou de formation professionnelle peut être dispensé dans un établissement d'enseignement ou dans une entreprise, ou, en alternance, dans un établissement d'enseignement et en entreprise.
56. Comme le diplôme, le certificat doit avoir été délivré par une autorité et il doit en résulter que son titulaire possède les qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée dans l'État membre ou pour l'exercer.
57. Si un État membre reconnaît une formation acquise dans un pays non membre de l'EEE et dispensée dans un établissement n'enseignant pas conformément aux dispositions de cet État membre, l'expérience requise dans cet État membre est de deux ans (et non de trois comme pour le diplôme) pour que son titulaire puisse invoquer les droits conférés par le système général dans un autre État membre.
58. Il y a aussi assimilation des formations obtenues selon des voies alternatives, dans les mêmes conditions que les diplômes.

#### *ARTICLE 1<sup>er</sup>, POINT C*

59. Cette disposition définit l'attestation de compétence comme sanctionnant une formation qui n'est ni un diplôme 89/48/CEE ou 92/51/CEE ni un certificat. Il s'agit donc d'une formation très courte. Elle considère aussi comme telle un titre délivré à la suite d'une appréciation des qualités personnelles, des aptitudes ou des connaissances du demandeur par une autorité, sans formation préalable.
60. Durant la procédure d'adoption de la directive, la Commission s'est engagée à prêter une attention particulière, dans le cadre de l'examen du fonctionnement de la directive conformément à l'article 18 et au regard des éventuels problèmes pratiques rencontrés, au fait que l'«attestation de compétence» a un poids moindre que le certificat, en réponse aux préoccupations quant à la distinction entre les deux titres.

Jusqu'à présent, aucun problème particulier n'a cependant été signalé à la Commission à cet égard.

#### *ARTICLE 1<sup>er</sup>, POINT G*

61. Dans certains États membres, il y a relativement peu de professions réglementées mais les professions qui ne sont pas réglementées peuvent y faire l'objet d'une formation orientée spécifiquement sur l'exercice de la profession et dont la structure et le niveau sont déterminés ou contrôlés par les autorités.
62. Comme ces formations réglementées donnent des garanties équivalentes à celles données dans le cadre d'une profession réglementée, elles dispensent le migrant de la preuve d'une expérience professionnelle lorsque l'activité n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine (v. art. 3, 5 et 6).
63. L'annexe D (v. infra) contient une liste de formations réglementées, qui sont considérées comme étant du niveau du diplôme 92/51/CEE. Il peut aussi y avoir d'autres formations réglementées, par exemple du niveau du certificat.

#### *ARTICLE 1<sup>er</sup>, POINTS D, E, F, H, I ET J*

64. Les définitions de l'État membre d'accueil, de la profession réglementée, des activités professionnelles réglementées, de l'expérience professionnelle, du stage et de l'épreuve d'aptitude sont, en substance, les mêmes que celles figurant dans la directive 89/48/CEE. Pour les activités professionnelles réglementées, il n'y a toutefois pas de liste annexée, en raison du nombre plus élevé d'activités par rapport à la directive 89/48/CEE.
65. Ces définitions n'appellent pas de commentaires particuliers par rapport à ceux figurant dans le rapport relatif à la directive 89/48/CEE<sup>11</sup>.

#### *B. ARTICLE 2 (et annexes A et B)*

66. L'alinéa premier précise que la directive s'applique à tout ressortissant d'un État membre voulant exercer une profession à titre indépendant ou salarié.
67. Le deuxième alinéa de l'article 2 exclut du champ d'application de la directive les professions qui font l'objet d'une directive spécifique instaurant entre les États membres une reconnaissance mutuelle des diplômes. Cette disposition vise les professions d'infirmier, de médecin, de sage-femme, de pharmacien, de vétérinaire, de dentiste et d'architecte, ainsi que les professions du transport (cf. chapitre VI, section E «Professions du transport»). Sont également exclues du champ d'application de la directive, les activités qui font l'objet d'une des directives figurant à l'annexe A, dites transitoires (et de libéralisation).

---

<sup>11</sup> Document COM (96) 46 final du 15.2.1996. Même si une profession n'est pas réglementée par les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE, l'État membre d'accueil doit quand même respecter les obligations du traité en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles (cf. affaire «Bobadilla» n°234/97 du 8.7.1999).

68. Suite à cette deuxième exclusion, un mécanisme de reconnaissance des diplômes pour ces professions a été proposé par la Commission dans la proposition de troisième directive relative au système général, qui a été approuvée en seconde lecture par le Parlement le 7 mai 1999 et par le Conseil le 11 mai 1999. Cette directive, signée le 7 juin, devra être transposée dans les deux ans de sa publication au Journal officiel, c'est-à-dire avant le 31 juillet 2001. Le mécanisme s'inspire du système général avec deux différences. La première est qu'il est plus simple, notamment parce qu'il n'y a qu'un seul niveau de formation ; il est vrai que les professions couvertes présentent moins de différences sur le plan des formations. La seconde différence est que le choix entre test d'aptitude et stage, en cas de différence substantielle entre les formations, revient à l'État membre d'accueil si le migrant veut exercer comme indépendant ou dirigeant d'entreprise une activité qui exige la connaissance et l'application de règles nationales. Cette seconde particularité résulte de l'accord finalement atteint par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure de conciliation prévue à l'art. 189 B (actuellement 251) CE.
69. L'alinéa 3 relatif à l'annexe B étend à l'exercice salarié certaines directives précitées.
70. Cette extension a comblé une lacune qui n'existait pas dans les autres directives de reconnaissance professionnelle des qualifications. En effet, ces premières directives se sont limitées à l'établissement et aux prestations de services, dans la ligne des programmes généraux du Conseil pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Les directives ultérieures ont inclus l'exercice salarié des professions concernées.
71. L'application de ces directives à l'exercice salarié, même en une qualité autre que celle de dirigeant d'entreprise, n'a pas donné lieu à des problèmes particuliers, à la connaissance de la Commission.

### *C. ARTICLE 3*

72. Cet article pose les principes de la reconnaissance lorsque l'État membre d'accueil exige la possession d'un diplôme au sens de la directive 92/51/CEE ou de la directive 89/48/CEE.
73. C'est le critère du niveau de formation qui distingue le diplôme 89/48/CEE du diplôme 92/51/CEE. Ce dernier diplôme sanctionne en effet en principe une formation universitaire d'une durée d'au moins un an (mais de moins de 3 ans).
74. Plusieurs solutions existent selon que la profession est ou non réglementée dans l'État membre d'origine, et dans ce dernier cas, selon que la formation est ou non réglementée.
75. a) Si la profession est réglementée dans l'État membre d'origine et si le demandeur possède un diplôme de type 89/48/CEE ou 92/51/CEE, ce diplôme doit en principe être reconnu par l'État membre d'accueil (avec d'éventuelles mesures de compensation: voir article 4).

76. b) Si la profession n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine mais si le candidat détient malgré tout un ou plusieurs titres de formation<sup>12</sup> du niveau diplôme 92/51/CEE, ce diplôme doit en principe être reconnu par l'État membre d'accueil à condition qu'il ait exercé cette profession pendant au moins 2 ans au cours des 10 années précédentes. Ceci sans préjudice d'éventuelles mesures de compensation (voir art. 4).
77. Toutefois, les deux ans d'expérience ne peuvent pas être exigés si la formation est réglementée dans l'État membre d'origine. La formation réglementée est définie sous l'art. 1er, g, lequel requiert qu'elle soit orientée spécifiquement sur l'exercice d'une profession et que sa structure et son niveau soient réglementés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre en question.
78. La garantie qu'offre à l'État membre d'accueil la réglementation de l'État membre d'origine est, en quelque sorte, remplacée par celle d'une expérience minimale de la profession ou par le caractère réglementé de la formation obtenue.
79. Aucun mécanisme de reconnaissance des diplômes de niveau 92/51/CEE pour l'accès à une profession réglementée n'est prévu lorsque cet accès est subordonné à la possession d'un diplôme de type 89/48/CEE, dont l'une des conditions de délivrance est la réussite d'un cycle d'études postsecondaires d'une durée supérieure à 4 ans. En effet, l'écart entre les deux formations serait dans un tel cas supérieur à 3 ans. En ce cas le migrant peut toutefois recourir à la jurisprudence «Vlassopoulou»<sup>13</sup> pour obtenir la reconnaissance de ses qualifications.

#### D. ARTICLE 4

80. Cet article prévoit les mesures qui peuvent être imposées au migrant pour compenser l'éventuel déficit que présente sa formation par rapport à celle requise dans l'État membre d'accueil sur base de l'art 3. Trois mesures sont prévues selon le type de déficit important: a) s'il porte sur la durée de la formation, la mesure de compensation est l'expérience professionnelle; b) s'il porte sur le contenu de la formation et éventuellement sur le champ d'activités, la mesure de compensation est le stage d'adaptation ou l'épreuve d'aptitude.

---

<sup>12</sup> Si la formation est parallèle à la formation normale ou ancienne, il peut y avoir assimilation au titre relatif à la formation normale lorsque les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de cet article sont remplies.

<sup>13</sup> Dans cet arrêt rendu dans l'affaire 340/89, la Cour tire de l'article 52 (actuellement 43) du traité CE sur la liberté d'établissement l'obligation pour l'État membre d'accueil de «prendre en considération les diplômes, certificats et autres titres que l'intéressé a acquis dans le but d'exercer cette même profession dans un autre État membre en procédant à une comparaison entre les compétences attestées par ces diplômes et les connaissances et qualifications exigées par les règles nationales» (point 16). Ce n'est que si la comparaison ne révèle qu'une correspondance partielle que l'État membre d'accueil est en droit d'exiger que l'intéressé démontre qu'il a acquis les connaissances et qualifications manquantes (point 19). Il doit aussi tenir compte de l'expérience professionnelle acquise sur son territoire ou dans l'État membre de provenance (point 21). La procédure d'examen doit être assortie de garanties : la décision doit être susceptible d'un recours de nature juridictionnelle permettant de vérifier sa légalité par rapport au droit communautaire et l'intéressé doit pouvoir obtenir connaissance des motifs de la décision (point 22). Cet arrêt a été suivi d'une jurisprudence constante, qui s'est étendue à l'exercice salarié (cf. arrêt rendu dans l'affaire 234/97 «Bobadilla»).

81. (a) Une expérience professionnelle peut être requise si la durée de la formation acquise par le migrant est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'État membre d'accueil.
82. L'expérience exigée que le migrant doit prouver ne peut pas dépasser le double de la période de formation manquante. Dans certains cas, lorsque la période manquante correspond à une pratique professionnelle, l'exigence de l'État membre d'accueil ne doit pas excéder l'équivalent en durée de la période manquante. En tout état de cause, la période exigible ne saurait excéder quatre ans. Par ailleurs si un diplôme sanctionnant l'un des cycles de formation visés à l'annexe C est exigé par l'État membre d'accueil, celui-ci ne peut demander une expérience au demandeur qui a un diplôme «89/48/CEE» ou «92/51/CEE»; en effet, les cycles de formation visés à l'annexe C ont des durées très particulières, qui sont difficilement comparables à celles relatives aux diplômes proprement dits de ces deux directives, tout en étant assimilés aux diplômes «92/51/CEE».
83. (b) Un stage ou une épreuve d'aptitude peut être requis si:
84. le contenu de la formation acquise par le migrant diffère substantiellement du contenu de la formation requise dans l'État membre d'accueil
85. ou si la profession réglementée dans l'État membre d'accueil comprend une ou plusieurs activités professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession réglementée dans l'État membre d'origine et qui font l'objet d'une formation spécifique non couverte de manière substantielle par celle du migrant.
86. La durée maximale du stage d'adaptation est fixée à 3 ans par la directive.
87. Le migrant a, en principe, le choix entre épreuve d'aptitude et stage d'adaptation. Le choix revient aux autorités nationales dans trois cas seulement:
- lorsque l'exercice de la profession concernée exige «une connaissance précise du droit national» et que la fourniture de conseils et/ou d'assistance concernant ce droit national constitue un élément «essentiel et constant» de l'activité;
  - lorsque l'État membre d'accueil a bénéficié d'une dérogation à la liberté de choix du migrant au titre de l'article 14 (voir plus loin);
  - lorsque l'État membre d'accueil exige un diplôme d'une durée supérieure à 3 ans alors que le migrant ne possède qu'un diplôme d'une durée d'un an ou inférieure.<sup>14</sup>
88. Le stage d'adaptation et le test d'aptitude sont définis à l'art. premier, sous i) et j).
89. Une seule de ces trois mesures de compensation peut être requise du migrant (par. 2 de l'art. 4).

---

<sup>14</sup> Lorsque le migrant possède une qualification de ce niveau mais que l'État membre d'accueil exige un niveau supérieur à quatre ans d'études supérieures, aucun mécanisme de reconnaissance n'est prévu. En ce cas, la jurisprudence de la Cour «*Vlassopoulou*» s'applique.

#### *E. ARTICLE 5*

90. Cet article vise le cas où l'État membre d'accueil exige la possession d'un diplôme de niveau 92/51/CEE alors que le demandeur ne possède qu'un certificat.
91. Dans ce cas, l'État membre d'accueil doit en principe reconnaître le certificat prescrit dans un autre État membre pour accéder à une profession réglementée. Toutefois, il peut exiger que le demandeur accomplisse un stage d'adaptation de trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude. Cette exigence n'est pas subordonnée à la preuve d'un déficit entre la formation du migrant et celle requise des nationaux; ce déficit est en quelque sorte présumé en raison de la différence de niveau entre le diplôme requis et le certificat détenu. Cependant, le choix de la mesure de compensation appartient au migrant, sauf dérogation qui aurait été accordée selon la procédure prévue à l'art. 14.
92. Si la profession n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine mais si le candidat détient un ou plusieurs titres de formation du niveau du certificat, cette formation doit en principe être reconnue par l'État membre d'accueil à condition que le demandeur ait exercé cette profession pendant au moins 2 ans au cours des 10 années précédentes. Toutefois, les deux ans d'expérience ne peuvent pas être exigés si la formation est réglementée dans l'État membre d'origine. La formation réglementée est définie sous l'art. 1er, g.
93. Tout ceci sans préjudice d'éventuelles mesures de compensation dans les conditions mentionnées ci-dessus.

#### *F. ARTICLE 6*

94. L'article 6 prévoit le principe de la reconnaissance lorsque l'État membre d'accueil exige un certificat pour pouvoir exercer une profession.
95. L'accès à une profession réglementée ne peut être refusé pour défaut de qualification si le demandeur possède:
96. (a) soit le diplôme soit le certificat qui est prescrit par un autre État membre pour cette profession;
97. (b) soit, si la profession n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine, deux ans d'expérience professionnelle au cours des dix années précédentes, en plus d'un ou plusieurs titres de formation<sup>15</sup> du niveau du diplôme ou du certificat; toutefois, cette expérience ne peut être exigée si la formation est réglementée;
98. (c) ou, lorsque le demandeur n'a ni diplôme, ni certificat ni titre de formation, avoir exercé la profession pendant trois ans consécutivement pendant les dix années précédentes. Grâce à ce mécanisme, un migrant qui n'a pas pu trouver une formation adaptée à sa situation, peut donc accéder à une profession réglementée au niveau du certificat, sur la base de son expérience professionnelle. On pourrait citer l'exemple d'un élagueur ayant acquis un savoir-faire en travaillant dans ce secteur.

---

<sup>15</sup> Si la formation est parallèle à la formation normale ou ancienne, il peut y avoir assimilation au titre relatif à la formation normale lorsque les conditions prévues au dernier alinéa de cet article sont remplies.

## G. ARTICLE 7

99. Cet article prévoit les cas dans lesquels l'État membre d'accueil peut imposer des mesures de compensation lorsque cet État membre exige un certificat pour pouvoir exercer une profession.
100. Il distingue deux hypothèses:
101. (a) le migrant a un diplôme, un certificat ou un titre de formation<sup>16</sup>:
102. – l'État membre doit démontrer qu'il y a différence substantielle entre les formations ou des différences dans les champs d'activité caractérisées par une formation portant sur des matières substantiellement différentes
103. – mais il doit laisser au migrant le choix entre stage d'adaptation (deux ans maximum) et test d'aptitude (sauf s'il obtient une dérogation selon la procédure prévue à l'art. 14);
104. (b) le migrant n'a ni diplôme, ni certificat ni titre de formation<sup>17</sup>:
105. – l'État membre n'est pas tenu de démontrer les différences susmentionnées (l'absence de ces qualifications présume en quelque sorte l'existence de différences comparables)
106. – et il peut se réserver le choix entre stage d'adaptation (deux ans maximum) et test d'aptitude (sans devoir obtenir une dérogation selon la procédure prévue à l'art. 14).

## H. ARTICLE 8

107. Comme l'attestation de compétence couvre des formations très courtes ou une appréciation des qualités, aptitudes ou connaissances sans formation préalable (cfr. définition à l'art. 1c), le mécanisme principal de reconnaissance prévu par la directive serait trop lourd. Si l'État membre d'accueil requiert une attestation de compétence, il doit donc reconnaître, sans autre exigence de qualification, l'attestation de compétence prescrite par l'autre État membre pour accéder à la même profession ou l'y exercer. A défaut de celle-ci, il doit accepter les qualifications dont justifie le demandeur, si elles donnent des garanties équivalentes, notamment en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, à celles qu'il exige. Ces qualifications peuvent aussi être les qualités personnelles, les connaissances et les aptitudes obtenues autrement que dans un cycle de formation.
108. Nous pouvons, en résumant, considérer que la notion d'attestation de compétence recouvre deux hypothèses: soit elle sanctionne une formation très courte n'ayant pas de lien avec la formation secondaire antérieure, soit elle correspond à un examen d'un niveau modeste (dans le cas de certaines activités qui nécessitent néanmoins certaines connaissances).

---

<sup>16</sup> Cas couverts par les points a et b de l'article 6.

<sup>17</sup> Cas couverts par le point c de l'article 6.

109. Il n'est donc pas question ici de mécanismes de compensation. À la lecture de la directive, les seules hypothèses laissées ouvertes sont la reconnaissance (qui est obligatoire si les conditions prévues par la directive sont remplies) ou la non-reconnaissance. Aucune «troisième voie» n'est envisagée. Cependant, la logique de la directive, dans son contexte, impose aux États membres de mettre en place un mécanisme plus favorable à l'intéressé qu'une non-reconnaissance pure et simple. Si manifestement les conditions de la directive ne sont pas remplies, il semble logique et conforme aux objectifs de la directive que l'État membre, outre le refus pur et simple, ait la possibilité de proposer des «passerelles» (examen, stage, etc.) qui permettent au migrant d'accéder à la profession dans cet État. Ceci ne peut que favoriser le principe de libre circulation. D'ailleurs la jurisprudence de la Cour («*Vlassopoulou*») donne à chaque État membre l'obligation, si aucune disposition d'une directive n'est applicable, de prendre en considération les diplômes des autres États membres détenus par les ressortissants communautaires. Les autorités nationales sont tenues d'examiner dans quelle mesure les connaissances et qualifications attestées par le diplôme acquis par l'intéressé dans son pays d'origine correspondent à celles exigées par la réglementation de l'État d'accueil.
110. Ce problème a été soulevé<sup>18</sup> dans le cadre du «groupe des coordonnateurs» mis en place par les directives. La Commission ainsi que la majorité des États membres estiment que lorsqu'un migrant ne satisfait qu'à une partie des dispositions de l'État membre d'accueil, il doit néanmoins bénéficier de la prise en considération de ses qualifications en application de la jurisprudence de la Cour.

#### I. ARTICLE 9

111. Lorsque l'État membre d'accueil requiert un titre sanctionnant une formation générale du niveau de l'enseignement primaire ou secondaire, il ne peut refuser le titre de formation de niveau correspondant délivré par une autorité compétente dans un autre État membre.

#### J. ARTICLE 10

112. Cet article contient des dispositions relatives à la production de preuves relatives à l'honorabilité, la situation financière, la santé physique et mentale. Ces dispositions sont reprises de directives antérieures concernant la libre circulation des professionnels, par exemple les commerçants ou certaines professions de la santé.
113. L'application de ces dispositions a donné lieu à certaines interrogations notamment dans le cadre de la directive 89/48/CEE. Cependant, elles sont applicables mutatis mutandis à la directive 92/51/CEE.
114. Ainsi, à titre d'exemple, les services de la Commission ont été consultés par les autorités britanniques compétentes en matière de délivrance du «*qualified teacher status*» sur la possibilité de demander aux candidats provenant d'autres États membres qu'ils produisent un document officiel attestant de leur honorabilité et moralité et confirmant l'absence de condamnation pénale pour délits contre les enfants. Une telle exigence va au delà de ce qui est prévu par les directives.

---

<sup>18</sup> À la réunion des 10 et 11 avril 95.



115. La question posée est donc celle de savoir si des conditions plus rigoureuses que celles prévues par les dispositions des directives peuvent légitimement être imposées, et si on peut dès lors, refuser l'accès à la profession d'enseignant aux candidats qui produisent la déclaration sous serment prévue par les directives, mais qui ne présentent pas un certificat officiel sur leur honorabilité et moralité, confirmant l'absence de condamnation pénale pour délits contre les enfants. Les autorités nationales compétentes estiment que, dans le cas des enseignants, une simple déclaration sous serment, telle que prévue au deuxième alinéa de l'article 6 de la directive 89/48/CEE et au deuxième alinéa de l'article 10 de la directive 92/51/CEE, ne constitue pas une garantie suffisante pour éviter que le «*qualified teacher status*» puisse être obtenu par des personnes pouvant porter préjudice aux enfants (ex.: pédophiles).
116. La Commission estime qu'en effet, il serait disproportionné, sur la base de la rédaction littérale des dispositions pertinentes des directives, de conclure qu'étant donné que celles-ci ne prévoient pas de dérogation à l'obligation d'accepter une déclaration sous serment, l'État membre d'accueil est obligé d'accepter une telle déclaration dans le cas des personnes dont l'activité professionnelle comporte le contact direct et quotidien avec des enfants. La protection des enfants contre le comportement des pédophiles peut être considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction aux libertés de circulation consacrées par le traité. Une mesure consistant à exiger un certificat officiel (casier judiciaires ou autre document analogue établi par une autorité compétente) apparaît propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime qu'elle poursuit sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.
117. Un autre exemple résulte d'une plainte contre un État membre au motif qu'il exige, pour l'accès à la profession de plongeur et son exercice, un certificat de la part des seuls médecins agréés par les autorités compétentes locales.
118. Pour apprécier si le système d'agrément des médecins par les autorités de l'État membre d'accueil est acceptable au regard des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE, il convient de l'examiner au cas par cas à la lumière des critères formulés par la jurisprudence<sup>19</sup> de la Cour (intérêt général, non-discrimination, proportionnalité). Les principes généraux suivants peuvent être avancés:
119. – l'exigence par un État membre d'un certificat médical signé par un médecin agréé doit avoir pour but de préserver l'intérêt général; en d'autres termes, ce certificat doit être requis en vue de satisfaire à certaines conditions de santé exigées dans l'État membre d'accueil pour l'exercice de professions spécifiques, par exemple dans le transport de personnes;
120. – il ne serait pas acceptable de réserver la possibilité d'obtenir l'agrément aux seuls médecins nationaux, dans la mesure où cela rendrait certainement plus difficile en pratique aux ressortissants des autres États membres qu'à ses propres nationaux l'accès à une profession sur le territoire de l'État d'accueil;

---

<sup>19</sup> Sans préjudice de la directive 89/391/CEE qui autorise les États membres à prévoir des conditions plus strictes en matière de santé en vue de protéger la sécurité et la santé des travailleurs sur leur lieu de travail. L'impact de cette directive est à l'examen.

121. – le principe de proportionnalité implique que l'État membre d'accueil recherche le moyen le moins entravant pour assurer un niveau élevé de protection de la santé. Les conclusions suivantes peuvent en être tirées:
122. (1) Si un système d'agrément, offrant des garanties équivalentes, existe également dans l'État d'origine, l'État membre d'accueil n'est pas fondé à refuser le certificat délivré dans le pays d'origine.
123. (2) Si l'État membre d'origine n'exige pas un document de la même nature que celui demandé dans l'État d'accueil, c'est-à-dire si le certificat demandé n'émane pas d'un médecin agréé ou si aucun certificat n'est exigé, il convient d'appliquer le deuxième alinéa de l'article 6 (2) et de l'article 10 (2) respectivement des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE. L'État membre d'accueil peut alors exiger une attestation délivrée par une autorité de l'État membre d'origine, qui va au-delà d'un simple certificat délivré par un médecin non agréé, même si l'autorité qui délivre l'attestation n'est elle-même pas agréée. D'ailleurs, la directive 89/391 ne prévoit pas explicitement l'agrément des médecins pour assurer la surveillance de la santé visée dans son article 14.
124. (3) Finalement, ce n'est que lorsque les autorités de l'État membre d'origine ne délivrent pas d'attestation au sens des dispositions précitées que l'État membre d'origine semble fondé à imposer au migrant la présentation d'un certificat médical délivré par un médecin agréé par lui.
125. (4) On peut ajouter que, afin de ne pas entraver de manière excessive la libre circulation des professionnels, la possibilité qui serait offerte à l'État membre d'accueil d'établir une liste de médecins agréés devrait, en tout état de cause, s'accompagner de deux obligations à sa charge: d'une part, justifier les exigences particulières de santé qui conduisent à la mise en place d'un tel réseau de médecins agréés et, d'autre part, informer le migrant sur les différentes possibilités qui s'offrent à lui pour satisfaire ces exigences (médecin agréé de l'État d'origine, attestation des autorités de l'État d'origine ou, à défaut, médecin agréé par l'État d'accueil).

#### K. ARTICLE 11

126. Cet article prévoit l'obligation pour l'autorité compétente de l'État membre d'accueil de reconnaître aux ressortissants des États membres, qui remplissent les conditions d'accès et d'exercice d'une profession réglementée sur son territoire, le droit de porter le *titre professionnel* de l'État membre d'accueil qui correspond à cette profession.
127. Il en va de même pour le droit de faire usage du *titre de formation* mais l'État membre d'accueil peut prescrire que ce titre soit complété par des précisions sur son origine, de manière à éviter une confusion avec des titres délivrés sur son territoire.
128. Lorsque la profession est réglementée dans l'État membre d'accueil par une association ou une organisation, les migrants ne sont autorisés à en utiliser le titre professionnel que s'ils prouvent qu'ils en sont membres. Si l'association ou l'organisation subordonne la qualité de membre à certaines qualifications, elle doit respecter les conditions de la directive, notamment celles prévues à ses articles 3,4 et 5 (reconnaissance des diplômes, certificats ou titres de formation).

## *L. ARTICLE 12*

129. Cet article est relatif aux moyens de preuves relatifs aux qualifications du demandeur ainsi qu'à certaines règles de procédure.
130. Tout d'abord, il appartient au demandeur de prouver quelles sont ses qualifications. Cependant, l'État membre d'accueil doit accepter comme moyens de preuve les documents délivrés par les autorités compétentes des États membres. En d'autres termes, les exigences de l'État membre d'accueil ne doivent pas être excessives en matière de preuve. Dans ce domaine, la Commission a donc élaboré, en étroite collaboration avec les États membres, un «Code de conduite sur les formalités administratives» qui traduit un consensus du groupe des coordonnateurs dans ce domaine (voir plus loin). A noter que la Commission considère que la délivrance au migrant d'un document par une autorité de l'État membre d'origine et qui a pour but d'attester le niveau de qualification de migrant selon les critères de la directive (diplôme 89/48/CEE, diplôme 92/51/CEE, certificat, attestation de compétence) peut revêtir une grande utilité pratique pour le migrant. Toutefois, l'État membre d'accueil ne peut pas, en principe, exiger une attestation de l'État d'origine certifiant la possession d'un diplôme tel que défini par la directive ou qu'il est autorisé à exercer la profession dans le pays d'origine (cf. code point 3,C,b).
131. La procédure d'examen des demandes doit être achevée au plus tard quatre mois à compter de la présentation du dossier complet. Elle doit être sanctionnée par une décision motivée. Cette décision, ou l'absence de décision, doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne.

## *M. ARTICLE 13*

132. Cet article prévoit que les États membres désignent les autorités compétentes habilitées à recevoir les demandes de reconnaissance et à prendre les décisions visées dans la directive et qu'ils communiquent cette information aux autres États membres et à la Commission.
133. Chaque État membre doit également désigner un coordonnateur chargé notamment de promouvoir l'uniformité d'application de la directive. Ces coordonnateurs sont membres du groupe de coordination institué par la directive 89/48/CEE; ce groupe est également compétent en ce qui concerne la directive 92/51/CEE, dans le cadre de laquelle il a pour mission de faciliter la mise en œuvre de la directive et de réunir toutes les informations utiles pour son application.
134. Les États membres sont tenus de fournir les informations nécessaires sur la reconnaissance des diplômes et certificats ainsi que sur les questions connexes et peuvent faire appel à cet effet aux réseaux d'information existants, et, le cas échéant, aux associations ou organisations professionnelles appropriées. La Commission prend les initiatives nécessaires pour assurer le développement et la coordination de la communication des informations nécessaires.
135. Les activités du groupe de coordonnateurs sont décrites au chapitre VII ci-dessous.

## N. ARTICLE 14

### 1. Généralités

136. Lorsqu'un État membre envisage de ne pas laisser au demandeur le choix entre un stage d'adaptation et une épreuve d'aptitude, il est tenu de communiquer immédiatement à la Commission le projet de la disposition en question. Il informe en même temps la Commission des raisons pour lesquelles il est nécessaire d'arrêter une telle disposition.
137. La Commission porte aussitôt le projet à la connaissance des autres États membres ; elle peut également consulter sur ce projet le groupe des coordonnateurs.
138. L'État membre ne peut adopter la disposition en question que si la Commission ne s'y est pas opposée dans un délai de trois mois par voie de décision. Elle peut aussi présenter ses observations sur le projet.
139. Le texte définitif est communiqué par l'État membre concerné à la demande d'un État membre ou de la Commission.
140. Dans le cadre de l'application de la directive 92/51/CEE, la Commission a reçu trois demandes de dérogation au titre de l'article 14. En dehors d'un cas qui a été considéré comme «sans objet», la Commission y a apporté des réponses partiellement favorables. Ces demandes émanaient de la France, du Royaume-Uni et de l'Autriche.

### 2. France: profession d'éducateur sportif

141. Le 17.06.96, la France a sollicité une dérogation au titre de l'article 14 de la directive 92/51/CEE pour l'encadrement de certaines disciplines sportives. La demande française portait sur la profession d'éducateur sportif et visait, pour certaines disciplines sportives, à pouvoir déroger au principe de libre choix du candidat. Lorsque dans le cadre d'une procédure de reconnaissance, les diplômes délivrés dans d'autres États membres présentent des différences substantielles par rapport aux qualifications exigées en France, les autorités françaises souhaitaient pouvoir imposer au candidat le passage d'une épreuve d'aptitude.
142. Jointe à la demande, les autorités françaises ont fait parvenir un projet de décret à la Commission. Celui-ci concerne seulement l'établissement des éducateurs ou moniteurs diplômés dans un autre État membre car, en ce qui concerne la prestation temporaire de services pour les mêmes professions, une procédure d'infraction engagée par la Commission avait déjà abouti à l'octroi à la France d'une dérogation permanente fondée sur des dispositions distinctes de la législation française ainsi que sur les articles du traité relatifs à cette matière, plutôt que sur la directive 92/51/CEE. Ce projet de décret relatif à l'établissement, tout en visant à transposer le droit communautaire applicable en ce domaine, continue de maintenir un régime dérogatoire pour cinq disciplines sportives, pour lesquelles, selon le projet, «*le Ministre des sports peut imposer l'épreuve d'aptitude*». D'après le texte soumis à la Commission, cette épreuve d'aptitude pourrait être imposée dans les cinq disciplines sportives suivantes: moniteurs de ski, guides de haute montagne, moniteurs de plongée, moniteurs de parachutisme et moniteurs de spéléologie. Les autorités

françaises ont tenu à préciser que cette demande, formulée dans le cadre de l'article 14, ne remet pas en cause le principe de confiance réciproque mais *«tend au contraire à le conforter dans le cas d'activités où des objectifs d'intérêt général tels que le maintien de la sécurité sont en jeu.»* Elle concerne donc uniquement les *«sports à risque»*. Cette demande se justifie, aux yeux des autorités françaises, par le caractère dangereux des disciplines sportives concernées.

143. Conformément à l'article 14 de la directive 92/51/CEE, la demande de dérogation française a été soumise aux États membres. Elle a été envoyée à l'ensemble des coordonnateurs du système général de reconnaissance des diplômes. Ceux-ci se sont exprimés lors de la réunion du groupe des coordonnateurs qui s'est tenue le 08.07.96.
144. Après examen de la demande française, la Commission a estimé que l'absence de liberté de choix peut se justifier en l'espèce, pour autant bien sûr que l'État membre démontre dans chaque cas que la mesure de compensation se justifie par une différence substantielle entre les matières couvertes par la formation du migrant et la qualification exigée compte tenu de l'expérience professionnelle de la personne concernée. Le caractère dangereux des activités et le souci d'assurer la sécurité des pratiquants peut plaider contre la liberté de choix et pour l'obligation de passer une épreuve d'aptitude, dans les cas particuliers évoqués dans la demande de la France et conformément aux règles prévues dans la directive 92/51/CEE.
145. La Commission a arrêté sa décision le 9.01.97. Dans cette décision, la Commission a accordé une dérogation pour une période probatoire qui s'achèvera le 30.09.99. En effet, la Commission a souhaité, avant de se prononcer à titre définitif sur cette dérogation, procéder à une évaluation des problèmes liés à sa mise en œuvre pratique. Elle a souhaité également permettre à la France de mesurer si ces épreuves d'aptitude constituent bien la mesure la plus adaptée pour atteindre l'objectif fixé. Elle a souhaité enfin permettre à toutes les parties concernées de faire part de leurs commentaires éventuels avant qu'une décision définitive ne soit prise.
146. La Commission a demandé à la France de lui fournir un rapport d'évaluation avant le 30.04.1999 et, si la France le souhaite, une nouvelle demande de dérogation avant le 30.06.1999. La Commission a aussi décidé qu'elle demanderait aux autres États membres et à toutes les parties intéressées de se prononcer et de communiquer leurs observations. Il était aussi prévu que la Commission produirait elle-même un rapport.
147. La France a présenté son rapport d'évaluation le 12.5.99 et a sollicité l'octroi de la dérogation à titre permanent pour ces cinq professions. Après avoir demandé et obtenu des informations complémentaires, la Commission a décidé le 14.7.99 de proroger la dérogation pour un an en ce qui concerne les moniteurs de ski, mais avec des conditions strictes, ainsi que pour les moniteurs de plongée et les moniteurs de parachutisme, et sans limite de temps pour les guides de haute montagne et les moniteurs de spéléologie.

### *3. Autriche: professions de la montagne*

148. Par une note du 15.07.98, l'Autriche a sollicité une dérogation au titre de l'article 14 de la directive 92/51/CEE pour l'encadrement de certaines disciplines sportives. Cette note était accompagnée de deux projets de règlement et d'un argumentaire. La demande porte sur huit professions du sport (moniteur de ski, candidat-moniteur de ski, moniteur de ski diplômé de l'université, guide de randonnées à ski, moniteur de

ski de fond, candidat-moniteur de ski de fond, guide de montagne, candidat-guide de montagne) et vise, pour ces professions, à pouvoir déroger au principe de libre choix du candidat. Lorsque dans le cadre d'une procédure de reconnaissance, les diplômes délivrés dans d'autres États membres présentent des différences substantielles par rapport aux qualifications exigées en Autriche, les autorités autrichiennes souhaitent pouvoir imposer au candidat le passage d'une épreuve d'aptitude.

149. Les autorités autrichiennes ont tenu à préciser que leur demande, formulée dans le cadre de l'article 14, concerne uniquement des disciplines à risque. Cette demande se justifie, aux yeux des autorités autrichiennes, par le caractère dangereux des disciplines sportives concernées.
150. Conformément à l'article 14 de la directive 92/51/CEE, la demande de dérogation autrichienne a été soumise aux États membres. Elle a été envoyée, le 11.08.98, à l'ensemble des coordonnateurs du système général de reconnaissance des diplômes. Ceux-ci ont également reçu une information complémentaire lors de la réunion du groupe des coordonnateurs qui s'est tenue le 19.11.98. Par la suite, des informations complémentaires et des garanties ont été demandées et obtenues de l'Autriche. Sur cette base, la Commission a décidé le 14.7.99 d'octroyer une dérogation pour un an, parallèlement à la décision prise pour la France le même jour.

#### *4. Royaume-Uni: professions maritimes*

151. Le 20 février 1998, la Commission a reçu une demande des autorités britanniques visant à obtenir une dérogation à l'article 10 de la directive 89/48/CEE et à l'article 14 de la directive 92/51/CEE. Cette demande de dérogation concernait les professions de «*merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers*» (officiers de pont et officiers mécaniciens de la marine marchande et de la marine de pêche). Il s'agissait pour les autorités britanniques de pouvoir déroger au principe du libre choix du migrant lorsqu'une «*mesure de compensation*» (stage d'adaptation ou test d'aptitude) peut être imposée. Les autorités britanniques souhaitent pouvoir imposer un test dans tous les cas où les connaissances linguistiques semblaient défaillantes («*substantial shortfall*»). La demande invoquait des impératifs de sécurité.
152. Après un examen attentif de cette demande et du contexte professionnel concerné, il est apparu que le problème soulevé par les autorités britanniques se situe en dehors du champ d'application de ces directives dans la mesure où ces connaissances linguistiques n'entrent pas dans les formations qui peuvent donner lieu à des mesures de compensation. Un courrier en ce sens a été adressé le 7 mai 1998 aux autorités britanniques.

#### *5. Conclusions*

153. Les informations dont dispose actuellement la Commission montrent que la reconnaissance des moniteurs de ski constitue la principale source de controverse pour les parties concernées, au vu des dérogations accordées jusqu'à présent. Alors que, à la base, le véritable problème semble dû à l'existence de conceptions différentes quant au niveau de qualification objectivement nécessaire pour la reconnaissance en tant que moniteur de ski (et, par conséquent, quant à la pertinence et au caractère substantiel des différences entre les qualifications nationales

actuelles), les discussions ont principalement porté, jusqu'ici, sur l'application de la dérogation prévue à l'article 14. Pourtant, cette dérogation n'a aucune incidence sur le niveau de qualification requis, mais concerne en fait le type de mesure de compensation à imposer en cas de différences substantielles entre les qualifications.

154. Par ailleurs, il est évident que la manière dont est mis en œuvre un système de reconnaissance peut s'avérer aussi importante que la législation qui s'y rapporte, sur le plan des conditions d'accès au marché. À cet égard, le degré d'objectivité qui doit être manifeste à tous les niveaux du processus de reconnaissance, la manière dont ce système est mis en œuvre, l'évaluation effective des compétences et de l'expérience de chaque candidat et le degré d'explication des décisions sont des éléments qui contribuent à asseoir le caractère raisonnable d'une procédure de reconnaissance ainsi que son acceptation par ceux qui y sont soumis. Ces facteurs sont d'autant plus importants lorsque les droits normalement conférés aux migrants font l'objet d'une restriction exceptionnelle, par exemple dans le cas de la dérogation prévue à l'article 14.
155. Dans ce contexte, la Commission a décidé d'accorder une dérogation temporaire à l'Autriche et la France jusqu'au 31 juillet 2000, date à laquelle des décisions définitives d'application permanente seront rendues. Les services de la Commission entendent mettre à profit la période de validité de ces dérogations temporaires pour assurer un échange le plus complet possible d'informations et d'avis entre les États membres et les parties concernées. Ce processus visera à recueillir et à analyser toutes les données utiles en la matière ainsi qu'à débattre de tous les aspects de la question en vue de préparer les décisions définitives de la Commission et de définir un terrain d'entente commun qui constituera une base solide et permanente pour l'avenir. Le processus portera tant sur les dérogations que sur toutes les autres questions de fond et de procédure en matière de reconnaissance des moniteurs de ski.
156. Parallèlement, l'expérience montre que la procédure et le délai pour la prise de décisions de dérogation au titre de l'article 14 sont très courts, plus particulièrement en raison des consultations des États membres auxquelles la Commission attache une grande importance. À plusieurs reprises, le délai de trois mois entre l'introduction d'une demande par un État membre et la décision de la Commission a été dépassé à cause d'une demande de complément d'information, étant donné que ledit délai ne commence à courir qu'à partir du moment où la Commission dispose de tous les renseignements dont elle a besoin. Au vu des expériences en la matière, il est fort probable que les futures demandes de dérogation, concernant notamment des questions importantes, de portée très large, complexes ou très techniques, pourraient nécessiter un délai de traitement supérieur aux trois mois prévus entre le dépôt de la demande et l'adoption de la décision par la Commission. L'examen de toutes les informations et la consultation de toutes les parties concernées pourraient justifier la prise d'une décision préliminaire par la Commission dans tous les cas spécifiques où une décision temporaire négative s'impose, ne serait-ce que pour permettre une étude plus approfondie des aspects du problème, dans le respect toutefois du calendrier établi pour la prise de la décision définitive.
157. Il apparaît également clairement que la Commission a eu recours aux dérogations temporaires et conditionnelles. En dépit du fait que des décisions définitives et permanentes sont préférables pour des raisons de stabilité et de certitude juridique, il est impossible d'exclure les décisions temporaires et conditionnelles. Le principal avantage de ce type de décisions est qu'elles donnent lieu à une période probatoire

permettant l'étude des effets concrets de la dérogation et des opinions des principaux intéressés avant la prise de la décision définitive. Eu égard à la jurisprudence générale de la Cour de justice sur l'interprétation restrictive des dérogations aux règles générales du droit communautaire<sup>20</sup>, il demeure important que ce type de mécanismes puisse encore être utilisé dans le cadre des demandes de dérogation relevant de cette directive.

## O. ARTICLE 15 et annexes C et D

### 1. *Ratio legis*

158. Certaines formations qui ne rentrent pas dans la définition du diplôme au sens de l'art. 1er, al. 1, a) deuxième tiret, i) de la directive 92/51/CEE, n'en confèrent pas moins un niveau professionnel comparable et préparent à des responsabilités et à des fonctions similaires<sup>21</sup>. À titre d'exemple on peut citer les formations de kinésithérapeute en Allemagne ou d'infirmier puériculteur au Luxembourg. En raison de leur grande diversité, la directive 92/51/CEE a prévu leur assimilation au diplôme précité par leur énumération dans une liste (v. considérant 15), qui figure à l'annexe C. Certaines formations réglementées ont par ailleurs aussi été assimilées au niveau du diplôme par leur insertion dans la liste figurant à l'annexe D.
159. Cette assimilation a pour effet d'ouvrir dans l'État membre d'accueil la passerelle vers les diplômes «89/48/CEE» (qui couvrent des cycles de 3 ans à 4 ans inclus) et, dans le cas où un diplôme «92/51/CEE» est requis, de limiter l'exigence de mesures de compensation aux cas de différence substantielle entre les formations.

### 2. *Procédure de mise à jour*

160. La procédure de modification de ces annexes est précisée à l'article 15<sup>22</sup>. Il s'agit de vérifier si les formations présentées sur demande motivée d'un État membre confèrent un niveau de formation professionnelle comparable au diplôme 92/51/CEE (cycle d'un an, après le niveau secondaire exigé pour accéder à l'université ou à l'enseignement supérieur) et un niveau semblable de responsabilités et de fonctions.

### 3. *Modifications découlant du traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède*

161. En vertu de l'article 29 du traité d'adhésion du 24 juin 1994, plusieurs cycles de formation ont été ajoutés à l'annexe C avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Il ne s'agit toutefois que de professions autrichiennes.
162. Sous le titre «domaine paramédical et sociopédagogique» ont été ajoutées les formations d'opticien spécialisé en verres de contact, de pédicure, d'audioprothésiste, de droguiste, de masseur, de puériculteur et d'éducateur. Le

---

<sup>20</sup> Cf. par exemple l'affaire «Gebhard», C-55/94 du 30.11.1995.

<sup>21</sup> Comme l'indiquent les considérants 15 et 16 de la directive.

<sup>22</sup> Cette procédure devra être adaptée à la nouvelle décision du Conseil (1999/468/CE) du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184 du 17.7.1999, p. 23).



«secteur des maîtres-artisans» a été complété par celles de bandagiste, de corsetier, d'opticien, de cordonnier orthopédiste, de mécanicien orthopédiste, de mécanicien dentaire et de jardinier, ainsi que par 14 autres formations. Dans le «domaine technique» figurent les forestiers, les bureaux techniques, le prêt de main-d'œuvre, le placement de main-d'œuvre, les conseillers en placement, les détectives professionnels, le gardiennage, les courtiers en immeubles, les gérants d'immeubles, les bureaux de publicité, les constructeurs-promoteurs, les promoteurs gestionnaires de biens immobiliers, les bureaux de recouvrement de créances, les assureurs-conseil et les entrepreneurs ou maîtres charpentiers projeteurs (dans la mesure où cette profession porte sur le droit de tracer des plans, d'effectuer des calculs techniques et de superviser les travaux de construction).

#### 4. Directives d'application

163. La Commission a reçu de nombreuses demandes de modification des listes figurant aux annexes C et D. Après avoir examiné ces requêtes (conjointement avec le comité<sup>23</sup> visé à l'article 15), elle a adopté, à ce jour, trois directives.

##### *a) Directive 94/38/CE de la Commission du 26 juillet 1994*

164. Plusieurs formations paramédicales dispensées en Allemagne ont été ajoutées à l'annexe C; il s'agit des formations d'assistant technique médical de laboratoire, d'assistant technique médical en radiologie, d'assistant technique médical en diagnostics fonctionnels, d'assistant technique en médecine vétérinaire, de diététicien, de technicien en pharmacie, d'infirmier(ière) psychiatrique et de logothérapeute. Les formations italiennes de comptable, de conseiller commercial et de conseiller de travail ont été supprimées.
165. Une rubrique a été ajoutée à l'annexe D concernant, sous réserve de conditions spécifiques, certaines formations dispensées en Allemagne dans des écoles spécialisées afin de préparer aux professions d'assistant technique, d'assistant commercial, de professeur en respiration, parole et voix diplômé de l'État, de technicien, d'économiste d'entreprise, de *designer* et d'assistant familial diplômés par l'État, ainsi que plusieurs professions sociales.

##### *b) Directive 95/43/CE de la Commission du 20 juillet 1995*

166. Cette directive fait suite aux demandes présentées par les Pays-Bas et l'Autriche. Les nouvelles dispositions de l'annexe C sont fondées sur les demandes du gouvernement néerlandais concernant la formation d'assistant vétérinaire et plusieurs professions du secteur des transports maritimes (chef de quart de pont, garde-moteur et fonctionnaire affecté au service d'aide au trafic maritime). À l'annexe D ont été ajoutées, pour les Pays-Bas, les formations dispensées dans les établissements d'enseignement secondaire professionnel et les formations professionnelles en apprentissage, ainsi que, pour l'Autriche, les formations dispensées dans les établissements d'enseignement professionnel supérieur, les établissements

---

<sup>23</sup> Le travail de ce comité a souvent été préparé par des discussions au sein du groupe des coordonnateurs (cf. chapitre VII du présent rapport concernant ce groupe).

d'enseignement supérieur dans le domaine de l'agriculture et de la sylviculture, les écoles pour maîtres-artisans, les classes pour maîtres-artisans et les écoles destinées à former des artisans dans le domaine de la construction. Des conditions spécifiques ont été fixées pour tous ces cycles de formation.

167. En raison des nombreuses modifications apportées à la suite de l'adhésion de l'Autriche, le contenu des annexes serait devenu moins clair. La nouvelle directive a permis de publier une version consolidée des listes de cycles de formation ainsi modifiées.

*c) Directive 97/38/CE de la Commission du 20 juin 1997*

168. Plusieurs formations figurant sur la liste des formations admises au Royaume-Uni en tant que «*National Vocational Qualifications*» ou en tant que «*Scottish Vocational Qualifications*» ont été supprimées, étant donné qu'elles sont désormais couvertes par la directive 89/48/CEE (laborantin) ou qu'elles ne sont plus réglementées (agent de probation, fabricant d'appareils de prothèse).

*d) Directive 1999/ de la Commission du 1999*

169. Un projet de directive a été approuvé à l'unanimité par le comité de représentants des États membres, constitué conformément à l'article 15, paragraphe 3. Ce projet fait suite aux demandes motivées de l'Autriche et du Royaume-Uni portant sur les éléments suivants.
170. Pour le Royaume-Uni, certains certificats de compétence technique en matière de gestion des déchets seront ajoutés à l'annexe C, de même que, pour l'Autriche, des formations spécifiques destinées aux infirmiers psychiatriques et pédiatriques. Par ailleurs, les professions britanniques de travailleur social agréé (*approved social worker - mental health*) et d'agent de marques en seront supprimées. En outre, la formulation des annexes C et D en ce qui concerne les *National/Scottish Vocational Qualifications* au Royaume-Uni sera modifiée en fonction de la terminologie actuellement utilisée dans la législation britannique concernée. La Commission pourrait adopter cette directive au début de l'année 2000.
171. En raison des nouvelles modifications apportées à la législation nationale, d'autres directives devront probablement être élaborées à l'avenir.

### *5. Conclusions*

172. L'expérience<sup>24</sup> a montré que cette procédure est lourde, complexe et devient de plus en plus difficile à mettre en œuvre au fur et à mesure de l'allongement de la liste. La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas souhaitable de trouver une voie alternative, par exemple en remplaçant cette procédure et ces listes par une ou

---

<sup>24</sup> Cf. notamment, en annexe I, les critiques de la Belgique, du Danemark et de la Finlande, qui souhaitent une modification du système.

plusieurs définitions générales<sup>25</sup> qui assimilerait ces formations au diplôme 92/51/CEE.

173. Les services de la Commission étudient une solution de ce type. Cette définition générale, qui serait incluse sous celle du diplôme, rappellerait que le niveau professionnel du cycle doit être comparable à celui du cycle d'études défini comme diplôme; elle indiquerait, en outre, que ce cycle prépare à un niveau de responsabilités et de fonctions, qui serait précisé par l'autorité de l'État membre d'origine dans une attestation complémentaire. Un migrant faisant valoir ses droits à la reconnaissance sur cette base pourrait être tenu de produire une attestation délivrée par l'autorité compétente, attestation établissant le niveau de la formation en question et comportant des indications sur les instances à contacter par l'État membre d'accueil en vue d'obtenir de plus amples informations.
174. Les annexes C et D seraient supprimées, avec une disposition sauvegardant les droits acquis des titulaires des formations qui y sont reprises.

#### *P. ARTICLE 16*

175. L'article 16 est le premier du chapitre XI, qui contient les dispositions finales d'application générale. Il établit que les États membres doivent communiquer à la Commission, tous les deux ans, un rapport sur l'application de la directive. Ce rapport doit inclure, outre les commentaires généraux, un relevé statistique des décisions prises ainsi qu'une description des principaux problèmes découlant de l'application de la directive.
176. Les dernières données statistiques obtenues par ce processus de notification sont présentées au chapitre IV, section B, du présent rapport.

#### *Q. ARTICLE 17*

177. Cet article fixe un délai maximal de deux ans pour la transposition<sup>26</sup> de la directive.

#### *R. ARTICLE 18*

178. Cet article, qui prévoit en outre l'établissement du présent rapport, précise: «Après avoir procédé à toutes les consultations nécessaires, la Commission présente ses conclusions quant aux modifications susceptibles d'être apportées à la présente directive. La Commission présente éventuellement en même temps des propositions visant à améliorer les réglementations existantes dans le but de faciliter la liberté de circulation, le droit d'établissement et la libre prestation de services».
179. Ce rapport contient déjà des propositions de modification et de mise à jour des formations visées aux annexes C et D et envisage déjà un plus grand assouplissement de la réglementation en matière de prestation transfrontalière de services. Toutefois,

---

<sup>25</sup> Les Pays-Bas ont suggéré une formulation générale ou une procédure par laquelle l'autorité compétente de l'État membre d'origine attesterait de ce que la formation du migrant correspond aux critères de la directive.

<sup>26</sup> La transposition a été présentée plus haut au chapitre IV, section A.

la recherche de pistes d'amélioration des règles existantes donne lieu à des réflexions plus larges qui concernent également dans une certaine mesure la directive 89/48/CEE.

#### S. ARTICLE 19

180. Cet article n'appelle pas de commentaires.

## VI. COMMENTAIRES RELATIFS AUX CATÉGORIES DE PROFESSIONS

### A. Fonction publique

181. La fonction publique constitue traditionnellement un secteur professionnel important en termes de libre circulation. La Commission est assez sollicitée à ce sujet que ce soit par des courriers des citoyens ou dans le cadre de plaintes ou pétitions. Ainsi, depuis plusieurs années, un certain nombre de procédures d'infraction en matière de reconnaissance des diplômes ont été ouvertes. Celles-ci concernent plusieurs États membres dans plusieurs secteurs professionnels relevant aussi bien de la directive 89/48/CEE que de la directive 92/51/CEE (enseignants, traducteurs, fonctionnaires des hôpitaux, personnel de navigation, administration publique, etc.), au niveau national comme local. Dans le cadre de ces procédures, certains États membres ont soulevé des problèmes de fond qui ont donné lieu à un examen attentif de la part de la Commission. Les réflexions se sont orientées autour de 3 thèmes:

182. – le principe même de l'application du système général de reconnaissance des diplômes (directives 89/48/CEE et 92/51/CEE) à la fonction publique;

183. – la question de l'application du système général à toute la fonction publique ou seulement aux professions ou activités professionnelles de la fonction publique auxquelles on accède par une formation professionnelle spécifique;

184. – le concours.

185. Le huitième considérant de la directive 92/51/CEE précise que «*le système général complémentaire ne préjuge pas de l'application de l'article 48 paragraphe 4 et de l'article 55 du traité*». Par la suite, aucune autre allusion n'est faite directement ou indirectement à la fonction publique. De plus, les articles 48.4 (actuellement 39) et 55 (actuellement 45) ne se réfèrent qu'à la nationalité.

186. La Commission a toujours considéré que la fonction publique n'est pas a priori exclue du champ d'application des directives<sup>27</sup>: le simple fait qu'une profession relève de la fonction publique, ne l'écarte pas du champ d'application de la directive. La Cour de Justice a indiqué que les organismes publics sont tenus de respecter les dispositions des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE. Ceci ne signifie pas pour autant que le système général s'applique à toute la fonction publique. Cette question est étroitement liée à celles de la définition du diplôme, de la profession réglementée et de la notion de qualification professionnelle.

---

<sup>27</sup> Point 12 de l'arrêt rendu le 8.7.1999 dans l'affaire 234/97 «Bobadilla».

187. Selon la définition du diplôme, le titulaire doit avoir suivi avec succès un cycle d'études ou une formation d'une certaine durée. Il doit également posséder toutes les qualifications professionnelles requises (diplôme ou ensemble de diplômes ou certificat) pour accéder à une profession réglementée dans l'État membre d'origine ou l'exercer. Ce dernier critère («qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée») doit être entendu comme visant uniquement les qualifications obtenues à l'issue de formations menant à l'exercice d'une profession particulière et orientées vers celle-ci.
188. En effet, les mécanismes de compensation (épreuve d'aptitude, stage d'adaptation) ne sont pas adaptés lorsque des voies très diverses (concours général ouvert à plusieurs types de diplômes par exemple) mènent à une profession généraliste. Par ailleurs, lorsque des compétences diverses sont acceptées pour accéder à l'activité en question dans la fonction publique, la présence ou l'absence de qualifications individuelles plus spécifiques présente moins d'importance et, par conséquent, les mesures de compensation deviennent moins pertinentes. Le principe de confiance mutuelle devrait s'appliquer, sauf en cas de différence fondamentale quant à la nature ou au niveau des qualifications professionnelles requises. Toutefois, les mesures de compensation mises en œuvre en vue de pallier une différence en ce qui concerne le niveau global de qualification semblent difficiles à concilier avec les méthodes de recrutement de la fonction publique. La Commission envisage de poursuivre la recherche de solutions en la matière.
189. Trois questions se posent en ce qui concerne l'utilisation de concours pour la reconnaissance des qualifications professionnelles en vue d'accéder à la fonction publique: comment considérer le concours? Les professions auxquelles on accède par concours constituent-elles des professions réglementées au sens de la directive? Comment se définit la notion de personne pleinement qualifiée dans le cadre d'une profession à laquelle on accède par concours?
190. La position de la Commission, souvent exprimée dans plusieurs réponses à des questions parlementaires (écrites et orales) et pétitions sur le principe du concours, de même que dans le cadre de procédures d'infraction, est la suivante: chaque État membre demeure libre de fixer ses propres modalités de recrutement dès lors que la reconnaissance des diplômes délivrés dans d'autres États membres s'effectue conformément au droit communautaire. Le concours, au même titre que d'autres méthodes de recrutement (dossier, entretien, examens, etc.) ne constitue qu'une modalité d'accès à la profession. Par conséquent, si rien ne s'oppose à ce qu'un État membre recrute ses fonctionnaires par la voie du concours, celui-ci doit (s'il s'agit d'une profession réglementée au sens de la directive 92/51/CEE) toutefois autoriser les titulaires de diplômes d'autres États membres à postuler, si ceux-ci ont un diplôme leur permettant d'accéder à cette profession dans l'État membre de délivrance du diplôme. Ceci a aussi pour conséquence qu'un professionnel qualifié en provenance d'un autre État membre doit se soumettre à la procédure du concours. Le droit qui lui est conféré par la directive est celui d'accéder à la profession concernée dans les mêmes conditions que les nationaux.
191. Les activités professionnelles auxquelles on accède par la voie d'un concours public ouvert aux titulaires de certains diplômes constituent-elles des activités professionnelles réglementées au sens de la directive 92/51/CEE?

192. L'article 1, paragraphe f, de la directive 92/51/CEE définit une activité professionnelle réglementée comme «une activité professionnelle dont l'accès ou l'exercice, ou l'une des modalités d'exercice dans un État membre, est subordonné, directement ou indirectement par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'un titre d'un formation». Dès lors, on peut considérer que les directives s'appliquent lorsqu'il s'agit d'un concours organisé avec exigence d'une qualification professionnelle spécifique menant à l'exercice de cette profession.
193. En effet les mécanismes de la directive reposent sur l'identité entre activités professionnelles (de l'État membre d'accueil et de l'État membre de provenance). Le migrant doit posséder le diplôme requis pour exercer la même profession dans l'État de provenance.
194. Lorsque l'activité de la fonction publique est plus générale que les qualifications professionnelles spécifiques requises pour y accéder, un processus de reconnaissance pourrait toujours être mis en œuvre dans le cadre de la profession spécifique concernée, avec peut-être une plus grande souplesse encore dans l'application du principe de confiance mutuelle, les qualifications requises concernant davantage le niveau général nécessaire pour l'exercice de l'activité que les compétences particulières liées à chaque profession spécifique. Le classement dans différents grades de la fonction publique ainsi que d'autres moyens pourraient être utilisés pour tenir compte de certaines différences quant aux qualifications professionnelles en l'absence d'éléments suffisants pour justifier un refus. Il convient de poursuivre l'étude de ce type d'analyses avant de tirer des conclusions définitives en la matière.
195. Enfin, pour pouvoir bénéficier des dispositions des directives «système général», il faut être un professionnel pleinement qualifié dans son État membre d'origine. Cela fait apparaître une difficulté lorsque le concours est suivi d'une formation professionnelle. Dans ce cas, une personne ne saurait être considérée comme étant un professionnel pleinement qualifié dans son pays d'origine qu'à la condition de réunir la combinaison: diplôme permettant de passer le concours + réussite au concours + formation professionnelle (le stage peut, en fonction du contexte professionnel ou national, être considéré soit comme faisant partie de la formation et donc du diplôme, soit comme postérieur à l'acquisition du diplôme). Il est vrai que cette règle revient à placer les diplômés des pays où les concours sont suivis d'une formation professionnelle dans des situations défavorables. Sauf à avoir réussi le concours (et donc à avoir suivi la formation professionnelle postérieure), ils ne peuvent être considérés comme «produits finis» et peuvent donc se voir refuser le bénéfice des directives. Ceci a pour conséquence que, bien souvent, dans le cadre de l'accès à la fonction publique, un titre universitaire français par exemple ne constitue pas un diplôme au sens des directives (la France a en effet une forte tradition de concours suivis de formations). Par ailleurs, les professionnels pleinement qualifiés (par exemple les enseignants d'autres États membres) qui demandent la reconnaissance de leur titre en France doivent également passer par l'étape finale (concours) du processus français de qualification professionnelle, ce qui représente un désavantage pour ces personnes.
196. Cette situation laisse en dehors de la directive des cas nombreux, de demandes de reconnaissance en vue de passer un concours. La Commission a entamé une réflexion dans ce domaine.

## B. Enseignants

197. Dans l'enseignement *préscolaire*, la plupart des pays subordonnent l'accès à la profession d'«enseignant» à un diplôme 89/48/CEE; sauf en Espagne («*educador infantil*» diplôme 92/51/CEE), en Allemagne («*Erzieher*», diplôme 92/51/CEE), en Autriche («*Kindergärtner*», diplôme 92/51/CEE) et au Liechtenstein. Les services de la Commission n'ont pas décelé de problèmes concrets dans l'application de la directives 92/51/CEE dans ce secteur.
198. L'accès à la profession d'enseignant dans l'enseignement primaire est subordonné dans tous les États membres à la possession d'un «diplôme 89/48/CEE», sauf en Italie et au Liechtenstein.
199. Dans l'enseignement *postprimaire*, tous les États membres exigent la possession d'un «diplôme 89/48/CEE» (sauf le Luxembourg et la Grèce, pour certaines fonctions d'enseignant qui sont subordonnées à la possession d'un diplôme 92/51/CEE).
200. Toutefois, dans ce domaine, se sont posés des problèmes sur l'interprétation de la directive 92/51/CEE. La Commission a été saisie de plaintes émanant d'enseignants titulaires des diplômes 92/51/CEE<sup>28</sup> (ce type de formation existait dans le passé dans certains pays) qui se sont vus refuser la reconnaissance.
201. L'article 3 de la directive 92/51/CEE prévoit un système de «passerelle» entre les deux directives: l'État membre d'accueil est tenu de reconnaître les «diplômes 89/48/CEE» lorsqu'il n'exige pour la profession en question qu'une formation de niveau 92/51/CEE. Inversement, l'État membre d'accueil est tenu, en principe, de reconnaître les «diplômes 92/51/CEE», même s'il exige pour la profession en question un «diplôme 89/48/CEE».
202. La directive prévoit une exception à cette «passerelle»: l'État membre d'accueil n'est pas tenu d'appliquer la passerelle lorsqu'il soumet l'accès à la profession en question à la possession d'un «*diplôme tel que défini à la directive 89/48/CEE dont l'une des conditions de la délivrance est la réussite d'un cycle d'études supérieures d'une durée supérieure à quatre ans*».
203. C'est sur la base de cette exception que plusieurs enseignants titulaires de diplômes 92/51/CEE se sont vu refuser la reconnaissance de leurs titres.
204. La Commission considère que la passerelle est applicable dans de telles hypothèses. En effet, la directive ne permet pas d'échapper à l'application de la passerelle lorsque l'accès à la profession en cause est subordonné à la possession d'un diplôme sanctionnant une formation globale d'une durée supérieur à quatre ans. Pour pouvoir invoquer l'exception à la passerelle il faut que le diplôme requis soit «un diplôme tel

---

<sup>28</sup> Il convient de préciser qu'il s'agit ici d'enseignants titulaires de «diplômes 92/51/CEE» et non pas de titulaires de diplômes sanctionnant une formation de deux ans et «assimilés» à un diplôme 89/48/CEE. Ce dernier cas de figure est régi par les dispositions de la directive 89/48/CEE. La Commission renvoie, à cet égard, au Rapport présenté en 1996 sur l'état d'application de la directive 89/48/CEE (Rapport du 15.02.96 COM(46) final, p. 10).

que défini à la directive 89/48/CEE»<sup>29</sup> dont «l'une des conditions de la délivrance est la réussite d'un cycle d'études supérieures d'une durée supérieure à quatre ans». Aux fins de l'application de la passerelle, l'élément déterminant est donc la durée du cycle d'études, et ce, indépendamment de la durée de la formation professionnelle requise éventuellement en plus du cycle d'études.

205. Il faut noter que les enseignants titulaires de diplômes 92/51/CEE sont en général des enseignants titulaires d'«anciens» diplômes, délivrés à une époque à laquelle la formation était, dans leur pays d'origine d'une durée de 2 ans. Actuellement, dans tous les États membres, la formation d'enseignants relève dans la plupart des cas de la directive 89/48/CEE. Le problème d'application de la «passerelle» concerne plutôt une situation résiduelle et touche un nombre assez réduit d'enseignants. Par ailleurs, s'agissant des titulaires d'«anciens» diplômes, il s'agit des migrants qui normalement possèdent une expérience professionnelle considérable.
206. À cet égard, il convient de rappeler que, même dans l'hypothèse où les directives ne seraient pas applicables, les États membres sont obligés, selon l'article 48 du traité, d'assurer la libre circulation des travailleurs dans la Communauté (cf. arrêt *Aranitis*). Il ne faut pas oublier qu'il s'agit des personnes qui possèdent toutes les qualifications requises dans le pays de provenance et qui possèdent un «diplôme 92/51/CEE», et non pas un «diplôme 89/48/CEE», parce que c'était la formation en vigueur à l'époque à laquelle elles ont suivi leur formation, et qui ont obtenu le titre requis à cette date.
207. Dans ces circonstances, une décision de refus de reconnaissance apparaît difficilement justifiable à la lumière des normes de droit communautaire applicables en matière de libre circulation.

### **C. Professions sociales**

208. D'après les informations dont les services de la Commission disposent, la profession d'assistant social est subordonnée - dans les pays où elle est réglementée - à la possession d'un «diplôme 89/48/CEE». Dans certains pays où la profession n'est pas réglementée, il existe des formations de travailleur social de niveau bac+2.
209. Les statistiques montrent que les flux migratoires des travailleurs sociaux entre États membres ne sont pas très importants (sauf en France, où selon les statistiques 95/96, le nombre de demandes de reconnaissance présentées pour l'exercice de cette profession était de 127) et ne posent pas de problèmes particuliers.
210. Il existe néanmoins certaines situations qui ne sont pas couvertes par les dispositions des directives système général de reconnaissance. En Finlande et au Portugal, l'accès à la profession de travailleur social est subordonné à la possession d'un diplôme sanctionnant une formation de 5 ans. Par conséquent, dans le cas des migrants provenant des pays où la formation est de niveau 92/51/CEE, les autorités de ces deux pays peuvent légitimement invoquer l'exception à la passerelle et les migrants se trouveraient dès lors en dehors du système.

---

<sup>29</sup> Le diplôme tel que défini à la directive 89/48/CEE est un diplôme sanctionnant un cycle d'études d'une durée d'au moins trois ans, suivi, le cas échéant, d'une formation professionnelle requise en plus du cycle d'études (cf. art. 1a) de la directive 89/48/CEE).



211. Toutefois, et d'après les informations fournies par les États concernés, un tel écart entre formations n'est pas, dans la pratique, de nature à empêcher la libre circulation des professionnels concernés. En Finlande, les demandes reçues ont toutes fait l'objet d'une décision positive, y compris celle présentée par le titulaire d'un diplôme de niveau 92/51/CEE.
212. Par ailleurs, l'*International Federation of Social Workers (IFSW)* a fait part à la Commission de son projet d'établir un registre de travailleurs sociaux et de créer un «titre européen de travailleur social», de façon analogue à celui créé par les ingénieurs, ce qui devrait faciliter davantage la libre circulation de ces professionnels. En effet, les professionnels concernés ont fait part à la Commission des divergences qui existent entre États membres en ce qui concerne la formation (contenu, durée, niveau) des travailleurs sociaux et ont souligné qu'une convergence entre formations serait souhaitable afin d'améliorer la mobilité de travailleurs sociaux au sein de l'Union européenne.

## **D. Professions paramédicales**

### *1. Considérations générales*

213. Une partie importante des professions du secteur paramédical relève de la directive 89/48/CEE, mais d'autres professions relèvent de la directive 92/51/CEE. Par ailleurs, pour une même profession et selon les États membres, la profession pourra relever de la première directive ou de la seconde. Un exemple est fourni par la profession de kinésithérapeute qui relève de la directive 89/48/CEE pour la plupart des États membres, mais de l'annexe C de la directive 92/51/CEE pour l'Allemagne, le niveau de formation étant différent.
214. En septembre 1999, une conférence visant à examiner la situation actuelle en ce qui concerne les migrations de kinésithérapeutes au sein de l'UE a fait apparaître les progrès réalisés en la matière par, entre autres, des discussions bilatérales entre les États membres. Cette conférence a également eu pour résultat important le fait que les représentants ont unanimement convenu qu'ils exercent tous la même profession dans les différents États membres de l'UE. L'ER-WCPT (*European Region of the World Confederation for Physical Therapy*) a également programmé des séances de travail sur les mesures de compensation appliquées par les États membres aux kinésithérapeutes souhaitant exercer sur leur territoire en vue de mieux définir les obstacles qui continuent d'entraver la libre circulation de ces professionnels.
215. Les chiffres collectés par les États membres, ainsi que les informations obtenues par la Commission montrent que la directive a permis la reconnaissance d'un nombre important de diplômes pour un certain nombre de professionnels dans le domaine de la santé, même si des problèmes ou des limites ont été constatés dans l'application des directives, points qui seront précisés ci-après.

### *2. Limites de la reconnaissance des diplômes*

#### a) Activités réservées à certaines professions:

216. Pour un certain nombre de professions, la reconnaissance des diplômes dans un État membre n'est pas possible parce que leur activité y est réservée à une autre catégorie de professionnels.

217. Le secteur des médecines non conventionnelles correspond à cette problématique. Par exemple, une activité telle que celle de chiropracteur/chiropraticien est une profession spécifique dans certains États membres, alors que dans d'autres États membres, les activités liées à «l'art de guérir» sont réservées aux seuls médecins. Dans ce dernier cas, le professionnel ne peut migrer. La migration n'est possible que vers un État membre où l'exercice de la profession est autorisée à des non-médecins. La conformité de cette situation avec le droit communautaire a été confirmée par la Cour de justice dans l'arrêt Bouchoucha<sup>30</sup>. Le même problème se pose aussi pour d'autres activités.
218. Même si la profession de psychothérapeute relève presque exclusivement de la directive 89/48/CEE, celle-ci connaît un problème semblable dans la mesure où la réglementation est différente selon les États membres et empêche des personnes formées dans certains États membres d'exercer dans d'autres, la profession autorisée à exercer l'activité étant différente (les activités dans le domaine de la psychothérapie sont très souvent réservées aux médecins et /ou aux psychologues).
- b) Professions pouvant paraître similaires dans deux États membres, mais dont le champ d'activité est différent:
219. Une profession peut avoir la même dénomination dans certains États membres tout en ayant un contenu différent. Dans ce cas, l'application de la directive est possible si une partie du champ d'activité au moins est le même. Dans le cas contraire, la directive ne s'appliquera pas puisqu'elle fonde la reconnaissance professionnelle sur l'identité de la profession.
220. La question du champ d'activité autorisé et du niveau de responsabilité requis pour l'exercice de la profession de kinésithérapeute et de technicien en radiologie sera examinée à partir des réponses aux questionnaires envoyés aux États membres en vue de clarifier le flou actuel et de fournir les informations nécessaires à une analyse exhaustive de la situation présente. Une fois collectées, ces informations seront communiquées au groupe de coordonnateurs afin de poursuivre, si nécessaire, les discussions en la matière.
- c) Professions de niveaux différents:
221. Pour certaines activités, il peut exister plusieurs niveaux de compétence correspondant à des formations différentes. Par exemple, il existe, à côté de la formation de kinésithérapeute, des formations plus courtes correspondant à des professions d'assistant kinésithérapeute ou exclusivement de masseur. Cette différence est encore plus nette si l'on prend les professions de pharmacien et de préparateur en pharmacie dans les États membres. La correspondance entre les professions détermine la reconnaissance des qualifications professionnelles, mais ne saurait permettre d'exercer une activité entièrement différente de celle pour laquelle on a été formé.
222. La deuxième directive a permis de constater dans certains cas des différences fondamentales existant entre les formations des États membres. Pour certaines professions, parfois non réglementées, la formation dans certains États membres ne

---

<sup>30</sup> Arrêt du 3.10.1990 dans l'affaire C-61/89, Recueil I p. 3564.

correspondait qu'à quelques centaines d'heures, alors que dans d'autres États membres, la formation s'étendait sur plusieurs années.

223. Dans ce cas, de manière générale, le mécanisme prévu par le système général est le suivant: lorsque la profession relève dans l'État membre d'accueil de la directive 89/48/CEE, la directive ne s'applique que si la formation détenue par le migrant est du niveau «diplôme» au sens de la directive 92/51/CEE ou y est assimilée par son inclusion dans l'annexe C de la directive 92/51/CEE. Pour les formations inférieures dans l'État membre d'origine, par exemple du niveau du certificat, le système général ne s'applique pas si l'État membre d'accueil requiert le niveau du diplôme 89/48/CEE, mais la jurisprudence de la Cour. Par contre, lorsque la formation dans l'État membre d'accueil est du niveau diplôme 92/51/CEE ou d'un niveau inférieur, la directive doit s'appliquer dans la plupart des cas, même quand les formations sont de niveau bien inférieur (cf. supra commentaire des articles 5 à 7).

d) Limites tenant à l'existence d'autres directives (cas des infirmiers spécialisés)

224. Les directives spécifiques à la profession d'infirmier (77/452/CEE et 77/453/CEE) règlent la question de la reconnaissance des diplômes, mais celle-ci est limitée au secteur des infirmiers de soins généraux. Or les directives sur le système général excluent de leur champ d'application les professions pour lesquelles il existe une directive spécifique. Par conséquent, lorsque l'État membre ne connaît que la profession d'infirmier de soins généraux, les migrants avec des diplômes d'infirmiers spécialisés ne peuvent bénéficier ni de l'application des directives sur le système générale ni des directives infirmiers. Ils peuvent néanmoins, dans ces cas, bénéficier des dispositions du traité telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour dans les arrêts Heylens et Vlassopoulou.

225. Cette question était déjà évoquée dans le rapport établi sur la base de l'article 13 de la directive 89/48/CEE dans l'examen de l'article 2 au point iii). La Commission a proposé de la résoudre en soumettant ces cas au système général; les dispositions insérées à cet effet dans la proposition de «troisième» directive ont été transférées par le Conseil dans la proposition de directive dite SLIM (simplification de la législation du marché intérieur).

### 3. *Problèmes rencontrés*

a) Non-transposition

226. i) Un problème général important a concerné la Grèce qui, jusqu'au mois d'août 1998 n'avait pas transposé la directive 92/51/CEE et dont les autorités compétentes refusaient de l'appliquer. Or, même en l'absence de transposition formelle dans le droit interne, les autorités sont obligées, de l'avis des services de la Commission, d'appliquer la directive. Plusieurs professions ont été concernées par cette question, notamment les kinésithérapeutes pour les diplômes délivrés en Allemagne à des ressortissants grecs. Les informations communiquées par les autorités grecques font état du fait que des commissions mises en place au niveau national ont commencé à examiner les cas individuels à partir de janvier 1999. Cette situation est due aux retards importants dans la mise en œuvre de la directive 89/48/CEE en Grèce, qui fait actuellement l'objet de poursuites juridiques concernant des amendes et des preuves de la non-application des mesures d'exécution.

227. ii) Le retard de transposition en Belgique de la directive 92/51/CEE a eu peu de conséquences, dans la mesure où les autorités compétentes belges ont appliqué les principes de la directive, même en l'absence de transposition.
228. iii) Pour la France, la transposition de la directive 92/51/CEE pour la profession de préparateur en pharmacie n'a pas encore été effectuée. Toutefois, la France a récemment adopté un décret mettant en œuvre la directive pour cette profession, mais, pour que la transposition soit complète, une loi d'application doit encore être votée. Plusieurs cas concrets ont été signalés à la Commission dans le cadre des migrations de la Belgique vers la France. Ils sont toujours en cours d'examen.
229. iv) Le Portugal n'a pas procédé à la transposition complète de la directive 92/51/CEE pour la profession de préparateur en pharmacie et pour d'autres professions paramédicales. Cette situation a été révélée par des cas concrets. Le dossier est en cours.
- b) Mauvaise application
230. i) La passerelle prévue par la directive 92/51/CEE
231. L'entrée en vigueur de la seconde directive a permis de résoudre un certain nombre de cas avec des formations reprises dans l'annexe C et pour un certain nombre de professions pour lesquelles le niveau ne correspondait pas à celui de la première directive.
232. Cependant, les débuts de la seconde directive ont été assez difficiles, dans la mesure où l'application du mécanisme de la passerelle prévu par la directive, notamment pour les formations relevant de l'annexe C, a eu du mal à être accepté par des États membres. Des problèmes continuent cependant à exister dans l'application des mécanismes de la passerelle entre les directives 92/51/CEE et 89/48/CEE et sont parfois signalés de manière individuelle ou pour une profession donnée.
233. Un exemple est fourni par la profession d'opticien dans un État membre où l'ordre professionnel ignore le mécanisme de la passerelle et refuse de respecter la décision de reconnaissance adoptée par l'autorité compétente en raison du fait que les migrants sont titulaires d'un diplôme au sens de la directive 92/51/CEE, alors que l'accès à la profession est conditionné par la possession d'un diplôme relevant de la directive 89/48/CEE.
- ii) Délais
234. Les services de la Commission ont été saisis, à plusieurs reprises, de cas individuels pour lesquels le délai relatif à la prise de décisions de reconnaissance, prévu à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 92/51/CEE, n'était pas respecté. Bon nombre de ces cas sont dus à la mise en œuvre tardive de la deuxième directive. Cette situation a, de manière générale, évolué positivement depuis. Les cas les plus fréquents concernent des situations dans lesquelles les migrants ont une formation ancienne, modifiée depuis, qui pose problème à l'autorité compétente pour statuer.
- iii) Mesures de compensation
235. Les mesures de compensation exigées des migrants pour obtenir la reconnaissance de leurs diplômes sont parfois jugées par eux comme étant exagérées. L'existence de

différences substantielles dans le contenu de la formation est souvent une question de fait que le migrant peut contester par un recours interne. Les services de la Commission n'ont pas encore eu connaissance de cas pour lesquels une décision aurait été rendue par une autorité judiciaire sur les mesures de compensation.

236. Un accord a été conclu, à la suite d'entretiens, entre l'Allemagne et l'Autriche pour faciliter la migration des kinésithérapeutes; de même, des discussions en ce sens se poursuivent entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

iv) Formalités administratives

237. Le code de conduite (cf. chapitre VII, section B) a permis de préciser, à travers l'expérience acquise par la Commission et les États membres, les pratiques à recommander, les pratiques acceptables et celles qui ne le sont pas. L'adoption du code permet aux États membres d'analyser leurs propres pratiques et aux migrants de revendiquer, maintenant que ce code a été publié, que leur demande soit traitée conformément à ces bonnes pratiques.

238. Des questions ont été posées sur certaines mesures dans un État membre telles que la consultation obligatoire du centre NARIC du pays d'accueil, ainsi que le fait par exemple de convoquer à un entretien préalable un migrant en dehors du cadre des mesures de compensation, entretien par ailleurs payant auquel le migrant doit rajouter le coût d'un billet et d'un séjour, coût qui peut être particulièrement élevé s'il n'habite pas encore dans cet État membre. Des méthodes visant à garantir le traitement complet des demandes tout en préservant les droits et les intérêts des migrants sont en vue. La question des formalités administratives pourrait être l'une des questions importantes sur lesquelles le groupe de coordonnateurs devra continuer à réfléchir afin d'aboutir à une plus grande transparence et d'assurer l'efficacité du système.

v) Reconnaissance professionnelle plutôt qu'académique des diplômes

239. Un grief souvent reproché à certains États membres réside dans le fait que la procédure suivie pour la reconnaissance professionnelle dans le cadre du système général est trop académique dans la comparaison des formations, contrairement à l'esprit et à la lettre de la directive. Cette question surgit dans différents cas individuels. De tels griefs doivent être examinés dans leur contexte et à la lumière d'une analyse exhaustive des éléments en cause. Cela fait partie des questions que doivent régulièrement traiter la Commission et le groupe de coordonnateurs.

4. *Conclusions*

a) Interdépendance entre les États membres

240. Les changements qui se produisent dans certains États membres quant au niveau de la formation et/ou de la réglementation des professions ne sont pas sans conséquences pour les autres États membres. Ceci est particulièrement sensible dans le domaine des professions paramédicales. Certains États membres qui ne réglementaient pas certaines activités ont entrepris de les réglementer et le niveau de la formation a évolué; il convient de citer par exemple les professions de diététicien et de podologue.

241. Par ailleurs, certains États membres ont évoqué la question d'un éventuel «contournement» pour leurs nationaux partant se former dans d'autres pays de l'Union et revenant ensuite dans l'État membre dont ils sont originaires. Cette pratique a des effets sur le numerus clausus et sur la maîtrise des soins de santé. Elle a concerné principalement des États ayant la même langue, notamment la France avec la Belgique et l'Autriche avec l'Allemagne, pour des courants de migration importants. Elle concerne également la Grèce et l'Allemagne, dans les cas de ressortissants grecs titulaires de diplômes allemands.
242. La réponse donnée par les services de la Commission à cette question est que les règles du traité permettent l'accès à la formation dans un autre État membre et qu'un national ayant obtenu son diplôme dans un autre État membre doit bénéficier des règles prévues par les directives en matière de reconnaissance des diplômes. Le système général vient renforcer le droit du citoyen européen d'acquérir des connaissances professionnelles là où il le désire (20ème considérant de la directive 92/51/CEE).
243. En outre, il apparaît que certains États membres qui ont toujours appliqué ou qui appliquent actuellement une politique de non-réglementation ou de déréglementation pour de nombreuses professions voient cette approche remise en cause par les difficultés auxquelles se heurtent leurs ressortissants lorsqu'ils tentent de s'établir dans un État membre où l'accès à certaines professions est davantage réglementé que dans leur pays. De telles différences pourraient susciter chez les États membres une tendance à équilibrer les conditions d'entrée et de sortie en les adaptant au niveau de réglementation d'autres États membres. Une telle tendance, si elle devait se concrétiser, serait regrettable. Actuellement, la Commission n'a connaissance que de manière anecdotique de l'existence éventuelle de raisonnements semblables au sein des autorités compétentes des États membres. Les coordonnateurs nationaux sont les mieux placés pour être au fait de l'existence, de l'importance et de l'impact de tels raisonnements; la Commission est toujours disposée à en discuter, que ce soit au sein du groupe ou dans le cadre de contacts bilatéraux.
- b) Spécificité des professionnels de la santé
244. La migration des professionnels de la santé constitue un baromètre intéressant en raison à la fois de la démographie de ces professionnels, de la variété de ces professions et de l'importance du secteur de la santé. Les migrations ont lieu pour des raisons personnelles (souvent familiales) ou en vue de trouver un emploi dans un pays où le marché du travail peut être plus favorable.

## **E. Professions du transport**

245. Un certain nombre de professions du secteur du transport échappent au système général de reconnaissance des diplômes car elles sont déjà couvertes par une directive spécifique (cf. article 2 de la directive 92/51/CEE). Toutefois, c'est le secteur du transport maritime qui affiche le plus grand nombre de décisions de reconnaissance de diplômes pour la période 1995-1998, en raison des importantes migrations entre les pays d'Europe du Nord.
246. A titre d'exemple, on peut mentionner la Directive 91/670/CEE du Conseil du 16.12.91 sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile ou la directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996

concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres visant à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux.

247. Ces directives ont pour base juridique les articles du Traité relatifs à la politique des transports (articles 71, ex 75 et 80, ex 84 en l'espèce).
248. La directive 94/58/CE du Conseil du 22 novembre 1994 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer fait figure d'exception. Tout en s'appuyant sur l'article 80 ex 84.2 du Traité, elle précise que «*les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE du Conseil relatives aux systèmes généraux de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles s'appliquent aux professions maritimes relevant de la présente directive*».
249. Un autre cas problématique est celui de la reconnaissance des qualifications d'un pilote de navigation intérieure qui, pour être pleinement qualifié, doit effectuer un stage supervisé. Toutefois, le stage en question a pour but principal d'acquérir des connaissances relatives aux voies navigables locales. Cet élément de qualification imposé par l'État membre de délivrance du diplôme ne présente donc aucun intérêt pour les personnes désireuses de demander immédiatement la reconnaissance de leur titre dans un autre État membre. Néanmoins, les règles en vigueur au sein de l'UE en matière de reconnaissance mutuelle n'ont pas pour but de permettre ce que l'on pourrait appeler un «raccourci» pour la reconnaissance immédiate dans un autre État membre. Dans chaque cas, le migrant doit être pleinement qualifié dans son État membre d'origine, même si l'État membre d'accueil subordonne l'exercice de la même profession à certaines connaissances spécifiques. Celles-ci doivent alors être acquises dans le cadre de mesures de compensation conformément aux directives 89/48/CEE et 92/51/CEE. Par conséquent, les personnes souhaitant effectuer des études en vue d'exercer immédiatement leur profession dans un autre État membre devraient s'enquérir le plus tôt possible de la voie la plus directe pour acquérir ces qualifications; dans la plupart des cas, cette voie directe consiste à obtenir le titre dans l'État membre choisi pour exercer.

## **F. Professions du tourisme**

250. Il convient de distinguer les accompagnateurs des guides touristiques.

### *1. Accompagnateurs*

251. Les accompagnateurs ne relèvent pas de la directive 92/51/CEE, car celle-ci a exclu de son champ d'application (cfr. article 2, alinéa 2) la directive qui les couvre, à savoir la directive 75/368/CEE du 16 juin 1975<sup>31</sup>. À défaut d'une reconnaissance mutuelle des diplômes<sup>32</sup>, cette directive prévoit des mesures transitoires consistant à admettre comme condition suffisante pour l'accès aux activités en question dans les États membres d'accueil connaissant une réglementation de cette activité, l'exercice effectif de l'activité dans le pays de provenance pendant une période raisonnable et assez rapprochée dans le temps; ceci afin de garantir que le bénéficiaire possède des connaissances professionnelles équivalentes à celles qui sont exigées des nationaux.

---

<sup>31</sup> JO L 167 du 30.6.1975, p.22.

<sup>32</sup> Cette reconnaissance est désormais prévue par la directive 99/42 (v. commentaire de l'art. 2 al. 2).

252. Cette directive exclut expressément les «guides touristiques».
253. En vertu de cette directive, l'État membre d'accueil est obligé d'autoriser l'exercice de la profession d'«accompagnateur» sur son territoire au ressortissant communautaire qui peut justifier, moyennant une attestation d'une autorité compétente de son pays de provenance, d'au moins deux ans d'expérience dans le pays de provenance.
254. En principe, les dispositions de la directive 75/368 s'appliquent tant en cas d'établissement que de prestation de services. Toutefois, il est de jurisprudence constante qu'un État membre ne peut subordonner l'exercice des prestations de services aux mêmes conditions que celles requises pour l'établissement, sous peine de priver de tout effet utile les dispositions du traité CE destinées à assurer la libre prestation de services<sup>33</sup>.
255. Par conséquent, en cas de prestation de services, les dispositions de la directive (et notamment, l'exigence de produire un certificat d'expérience) doivent être interprétés avec la flexibilité nécessaire, tenant compte du caractère temporaire de la prestation et sans oublier que le but de cette directive est justement de favoriser l'exercice effectif de la libre prestation de services.
256. Les autorités du pays d'accueil peuvent exiger des accompagnateurs un certificat attestant de deux ans d'expérience dans le pays de provenance, en vertu de la directive 75/368/CEE. Néanmoins, cette exigence peut entraîner des effets contraires au but poursuivi, à savoir, faciliter la libre prestation de services, et s'avérer contraire à l'article 49 [ex 59] du traité.
257. En effet, il s'avère difficile d'acquérir une expérience professionnelle «dans le pays de provenance»: celui-ci ne constitue que le point de départ et d'arrivée des circuits. L'hypothèse d'un accompagnateur qui effectuerait des circuits à l'intérieur du pays de provenance et qui pourrait donc acquérir l'expérience requise avant d'exercer son activité dans un autre État membre, est peu fréquente dans la pratique.
258. Par conséquent, la Commission estime que les accompagnateurs provenant d'un autre État membre, ont le droit, en vertu de l'article 49 [ex 59], de prester librement leurs services (les tâches propres d'un accompagnateur) dans un autre État membre. Si l'accompagnateur n'effectue pas le voyage aller-retour avec les touristes (situation plutôt hypothétique), mais qu'il reste dans l'État d'accueil après le circuit, il est soumis au régime juridique de l'établissement.
259. Les services de la Commission ont attiré l'attention des autorités nationales sur cette question. Divers contacts ont eu lieu notamment avec les autorités italiennes. Celles-ci se sont effectivement engagées à ne pas exiger le certificat d'expérience prévue par la directive 75/368/CEE en cas de prestation temporaire des services.

---

<sup>33</sup> Cf. notamment l'arrêt du 25.07.1991 *Dennemeyer* C-760/90 Rec. p. I-4221.



## 2. *Guides touristiques*

### a) Introduction

260. Les directives «système général» s'appliquent à la profession de guide touristique dans les pays où cette profession est réglementée.
261. La profession n'est pas réglementée au Danemark, en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas, en Finlande, en Suède, au Royaume-Uni ou en Norvège, alors qu'elle est réglementée en Belgique, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, à Luxembourg (ville), en Autriche et au Portugal.
262. Dans la plupart des pays où la profession n'est pas réglementée, il existe des cours pour la formation des guides touristiques, laquelle n'est pas obligatoire pour pouvoir exercer la profession. Par exemple, en Allemagne il existe un certificat de guide touristique délivré par les Chambres de Commerce et d'Industrie. Au Royaume Uni, il existe des associations («boards») qui délivrent une carte de membre et une identification («blue badge») suite à une formation de niveau de la directive 92/51/CEE.
263. Dans les pays où la profession est réglementée, l'accès à la profession est réservé aux personnes qui, après avoir suivi avec succès une formation définie, ont obtenu le titre requis.
264. En Grèce, il s'agit d'une formation supérieure (non-universitaire) d'une durée de trois ans d'études postsecondaires et qui relève donc de la directive 89/48/CEE. En Italie, en Espagne, au Luxembourg (ville) et en Autriche, l'exercice de la profession de guide touristique est subordonné à la possession des qualifications de niveau 92/51/CEE.
265. En France, la formation de guide touristique est structurée en trois niveaux: guide interprète régional (diplôme 92/51/CEE); guide interprète national et conférencier national (diplôme 89/48/CEE). Au Portugal, la formation est structurée en deux niveaux: guide interprète régional (certificat 92/51/CEE) et guide interprète national (diplôme 89/48/CEE).

### b) Jurisprudence «guides touristiques»

266. Quatre pays ont été condamnés par la Cour de Justice CE en raison d'obstacles contraires à la libre prestation de services des guides touristiques: I, F, GR et E.<sup>34</sup>
267. La Cour a considéré que ces pays ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 59 (actuellement 49) du traité, en subordonnant la prestation de services des guides touristiques voyageant avec un groupe de touristes en provenance d'un autre État membre, lorsque cette prestation consiste à guider ces touristes dans les lieux autres que les musées et monuments historiques susceptibles de n'être visités qu'avec un guide professionnel spécialisé, à la possession d'une carte professionnelle (licence ou permis d'exercer) qui suppose l'acquisition d'une qualification déterminée délivrée en général suite au succès à un examen.

---

<sup>34</sup> Arrêts du 26.2.1991 aff. C-180/89 (I) ; aff. C-154/89 (F) ; aff. C-198/89 (GR) et arrêt du 22.3.1994 aff. C-375/92 (E).

268. La Cour a également déclaré que, les articles 48 (actuellement 39) et 52 (actuellement 43) du traité, obligent l'État membre d'accueil à prévoir une procédure d'examen des qualifications acquises par un citoyen communautaire titulaire d'un diplôme de guide touristique délivré dans un autre État membre et de comparaison de ce diplôme avec la qualification requise dans l'État membre d'accueil.

c) Établissement - Services

269. Dans les arrêts «guides touristiques», la Cour de Justice a rappelé qu'un État membre ne peut subordonner la réalisation de prestation de services sur son territoire à l'observation de toutes les conditions requises pour l'établissement sous peine de priver de tout effet utile les dispositions du traité destinées à assurer la libre prestation de services. Par conséquent, un État membre ne peut exiger des guides provenant d'un autre État membre qu'ils effectuent la formation nationale en vue de l'obtention de la licence ou de l'autorisation d'exercer «nationale». De même, il n'est normalement pas justifié d'exiger qu'ils obtiennent la reconnaissance de leurs qualifications conformément aux directives «système général».

270. Les arrêts de la Cour font référence à une situation dans laquelle le guide se déplace avec les touristes, qu'il accompagne en circuit fermé; ils se déplacent temporairement, en groupe, de l'État membre de leur établissement vers l'État membre à visiter, pour autant que la prestation consistait à guider ces touristes dans des endroits autres que les musées et monuments historiques susceptibles de n'être visités qu'avec un guide professionnel spécialisé.

271. En revanche, le guide touristique qui se trouve établi dans le pays d'accueil, pour accueillir régulièrement des touristes à leur arrivée, les guider à l'occasion de leur circuit, et qui reste dans le pays d'accueil après le retour des touristes dans leur État de provenance, peut être soumis aux exigences du pays d'accueil en matière de qualifications professionnelles. Dans ce cas, l'État membre d'accueil est tenu d'appliquer les mécanismes de reconnaissance prévus par les directives «système général».

272. Les statistiques montrent qu'il y a eu très peu de demandes de reconnaissance concernant cette profession. Selon les chiffres relatifs à la période 95/96 envoyés par les États membres, le Portugal est le seul pays à avoir reçu des demandes de reconnaissance (3, dont 2 provenant d'Allemagne et 1 d'Espagne). Les trois ont fait l'objet d'une décision positive après réussite de test d'aptitude.

3. *Délimitation des champs d'activité des deux professions: accompagnateurs et guides touristiques*

273. La Commission a pu constater que les problèmes de libre circulation dont elle a été saisie ont très souvent pour origine la confusion entre deux professions différentes mais complémentaires: les guides touristiques et les accompagnateurs.

274. Lors des débats qui ont porté sur ce sujet, ainsi qu'à l'occasion de nombreux contacts écrits avec les professionnels concernés et avec les États membres, les services de la Commission ont rappelé que la Commission n'est pas compétente pour définir le champ d'activité de professions ou pour décider des tâches correspondant à chaque profession.

275. A cet égard, il faut souligner que la Communication concernant la correspondance des qualifications de formations professionnelles entre États membres, secteur Tourisme<sup>35</sup> précise de façon expresse, dans la partie relative aux accompagnateurs de voyages que «ce profil ne doit pas être confondu avec celui du guide».
276. Référence doit être faite également à la réponse donnée par la Commission aux Questions écrites n° E-2615/96 de M. KELLET-BOWMAN<sup>36</sup> et n° E-0797/98 de Mme DASKALAKI<sup>37</sup>.
277. Des nombreuses réunions techniques ont eu lieu entre des représentants de la Commission et des associations professionnelles concernées: *IATM – International Association of Tour Managers -*, *FEG – European Federation of Tour guides -*, et *ETOA – European Tour Operators Association*.
278. La Commission a adoptée en mai 1997, un Document de travail sur la question des guides touristiques (SEC(97) 837 final). Les associations professionnelles concernées ont été consultées avant et après l'adoption de ce Document de travail, et notamment sur la question de la délimitation des champs d'activité entre les différentes professions. Leurs prises de position figurent intégralement en annexe du Document de travail.
279. La question des guides touristiques a fait également l'objet de débats au sein du Parlement européen. On peut citer, à titre d'exemple, que la commission des pétitions du P.E. a examiné, et par la suite classé, une pétition dans laquelle un accompagnateur provenant d'un État membre faisait état d'obstacles rencontrés pour exercer des tâches relevant de la profession de guide touristique dans un autre État membre (il s'agissait en l'occurrence de fournir des explications à son groupe de touristes à l'intérieur du Baptistère de Florence).
280. À l'heure actuelle, la Commission ne dispose pas d'éléments permettant de conclure qu'il y aurait, d'une façon générale au sein de l'Union européenne, des obstacles à la libre prestation de services d'accompagnateurs par des accompagnateurs de voyage.
281. La volonté de certaines associations professionnelles, non pas tant d'assurer la libre prestation de services d'accompagnateurs agissant en tant que tels, ce à quoi la Commission s'emploie (suite à son intervention le certificat de deux ans d'expérience prévu par la directive 75/368/CEE n'est plus exigé des accompagnateurs), mais plutôt d'avoir accès à une profession différente, constitue une question qui, évidemment, va au-delà des garanties prévues par la législation communautaire en vigueur.
282. Par ailleurs, la Commission, veille à ce que les États membres condamnés par la Cour de Justice dans ses arrêts «guides touristiques», adaptent leur législation nationale en conformité avec l'arrêt de la Cour. Plusieurs procédures d'infraction au titre de l'article 171 du traité sont en cours.

---

<sup>35</sup> JO C 320 du 7.12.1992.

<sup>36</sup> JO C 72 du 7.3.1997, p.65.

<sup>37</sup> JO C 323 du 21.10.1998, p.75.

#### 4. *Conclusions*

283. Le guide touristique qui souhaite s'établir dans l'État d'accueil, pour accueillir régulièrement des touristes à leur arrivée, les guider à l'occasion de leur circuit, et qui reste dans l'État d'accueil après le retour des touristes dans leur État de provenance (ce qui est dans la pratique la situation la plus fréquente, puisque c'est normalement l'accompagnateur qui accompagne le groupe et fait le voyage aller-retour avec le groupe) peut être soumis aux exigences du pays d'accueil en matière de qualifications professionnelles. Dans ce cas, l'État membre d'accueil est tenu d'appliquer les mécanismes de reconnaissance prévus par les directives relatives au système général.
284. De même, il peut être soumis aux exigences nationales en matière de qualifications lorsque, même dans le cadre d'un circuit fermé, il souhaite guider les touristes dans les musées et monuments historiques couverts par l'exception précitée.
285. Dans ces deux situations, il peut être demandé du guide provenant d'un autre État membre qu'il possède les qualifications professionnelles requises dans le pays d'accueil: soit par le biais de la reconnaissance de ses qualifications acquises dans un autre État membre, conformément aux directives «système général», soit parce qu'il suit la formation nationale et il obtient le titre requis.
286. Pour ce qui est de la portée à donner à cette exception, la Commission estime qu'une interprétation trop large, couvrant pratiquement «tous» les musées et monuments historiques viderait de contenu les arrêts de la Cour. En revanche une interprétation trop restrictive ne tiendrait suffisamment compte de l'intérêt général lié à la valorisation du patrimoine historique, reconnu par la Cour comme pouvant justifier l'exception en cause. Il semble donc cohérent interpréter cette exception sous l'angle de la proportionnalité.
287. Par ailleurs, la discussion en termes juridiques ne saurait masquer les enjeux d'ordre économique ou commercial auxquels sont confrontés les opérateurs touristiques des pays plutôt «exportateurs» des touristes. L'évolution des tendances de la demande touristique fait apparaître un intérêt croissant pour des produits touristiques comportant un volet culturel, s'appuyant sur une interprétation du patrimoine culturel des pays visités laquelle revient traditionnellement aux guides touristiques dans les pays plutôt «importateurs» de touristes.
288. Le recours à ces guides touristiques a un coût (des chiffres allant de 1 à 3% des frais d'un circuit ont été avancés par différentes sources), qui pourrait être de nature à inciter certains opérateurs touristiques à tenter de le réduire, voire même de le supprimer, par exemple en faisant assumer par des accompagnateurs des tâches relevant du domaine d'activité des guides touristiques.
289. La Commission a engagé plusieurs procédures d'infraction relatives à l'exécution des arrêts «guides touristiques».
290. Par ailleurs, la Commission a toujours poursuivi des contacts avec les États membres et les associations professionnelles concernées afin de trouver des solutions pratiques aux problèmes liés à la libre circulation des professionnels du tourisme. Toutefois, il semble que certains continuent à envisager la question de manière plus intransigeante.

291. D'une part, il est important que les pays condamnés par la Cour de Justice mènent à terme les travaux législatifs nécessaires afin d'adapter leur législation à l'article 49 [ex 59] du traité tel qu'interprété par la Cour. Bien que certaines procédures d'infraction engagées au titre de l'article 228, ex 171 du traité UE aient pu être classées suite à l'adoption des mesures de droit interne par le pays concerné, dans d'autres cas des procédures d'infraction sont toujours en cours dans l'attente de l'adoption définitive des travaux législatifs entamés.
292. D'autre part, les différents secteurs professionnels concernés doivent être conscients du fait que les libertés de circulation garanties par le traité ont comme corollaire l'obligation pour les États membres de reconnaître les qualifications acquises dans un autre État membre. Cela ne signifie toutefois pas que l'État membre d'accueil est tenu de prendre une décision de reconnaissance malgré l'absence de qualifications.
293. De l'examen du dossier, ainsi que des contacts établis avec les associations professionnelles concernées et les États membres, il résulte que les problèmes dont la Commission a été saisie ne semblent pas insurmontables du point de vue technique. Leur résolution dépend plutôt de la volonté des principaux protagonistes d'accepter des solutions ayant pour objectif de concilier le principe de libre prestation de services avec le droit des États membres de réserver l'exercice de certaines professions aux personnes ayant les qualifications professionnelles appropriées.

## **G. Professions du sport**

294. Les relations entre sport et mécanismes de reconnaissance des diplômes sont complexes. En effet, les professions sportives relèvent d'approches nationales très diverses. Dans certains États membres, elles constituent des professions très réglementées, très structurées. L'exercice de la profession y est interdit aux personnes qui ne sont pas titulaires de certaines qualifications. Dans d'autres pays, le sport constitue davantage une activité de loisir ayant vocation à être encadrée par des bénévoles. L'idée de professionnalisation de cet encadrement est encore, dans ces États, très peu répandue. Des situations intermédiaires existent également, où seules les activités «à risques», pouvant être qualifiées de dangereuses, sont réglementées.
295. L'autorité de délivrance du diplôme varie aussi considérablement d'un État membre à un autre. Certains diplômes sont délivrés par l'État tandis que d'autres le sont par des fédérations sportives. Certains diplômes ont une finalité professionnelle tandis que d'autres sont destinés à permettre l'encadrement à titre bénévole (même dans ce dernier cas, ils peuvent parfois être obligatoires). Cette variété de situations complique bien entendu les mécanismes de reconnaissance. En effet, dans le cadre du système général, plus les professions sont proches, plus les niveaux sont équivalents et plus la reconnaissance des diplômes sera facile. Or, dans le monde sportif, nous constatons une extrême diversité. Les passerelles à prévoir entre systèmes différents sont donc d'autant plus compliquées à mettre en œuvre.
296. Cependant, aucune mesure spécifique n'a été adoptée dans le domaine des professions sportives. Une telle demande avait été faite en 1994 par une association européenne de guides de haute montagne. La Commission a répondu qu'il faudrait que le système général s'avère insuffisant et que les mesures à proposer rencontrent quant au principe et aux éléments principaux un consensus suffisant parmi les professionnels de tous les États membres et entre les États membres. Cette association avait adopté une plate-forme des conditions d'accès et d'exercice pour la

profession, qui avait l'accord d'associations de quatre États membres. Signalons également qu'en dehors du champ d'intervention communautaire, certaines organisations travaillent à la poursuite du rapprochement des qualifications dans le domaine sportif. Les travaux du REISS (Réseau Européen des Instituts des Sciences du Sport) en constituent une bonne illustration.

#### 1. *Libre circulation des salariés et liberté d'établissement*

297. En ce qui concerne les salariés et la liberté d'établissement, l'application du système général au sport ne soulève pas de difficulté particulière, du moins quant au principe. Certes, des problèmes de transposition des directives ou de bonne application du droit communautaire existent. Ainsi, une procédure contre la législation d'un État membre relative au sport avait-elle été engagée en son temps. Cependant, la situation n'est pas fondamentalement différente de celle qui existe dans d'autres professions.

#### 2. *Prestation de services*

298. La libre circulation des services pose en matière sportive des problèmes particuliers. Tout d'abord, il importe de souligner qu'elle semble représenter quantitativement un phénomène relativement important. Il est de plus en plus fréquent que des groupes quittent leur pays pour une période courte (vacances, stages sportifs, période de formation) accompagnés de cadres sportifs. Ce type de séjour de courte durée peut concerner les jeunes dans le cadre d'organisations de vacances (exemple les «colonies de vacances», camps ou centres de vacances). Il peut concerner des adultes à l'occasion de séjours de ski, de planche à voile, d'équitation, etc. Il peut également concerner des personnes en formation. Les initiateurs de ski danois allant effectuer, dans le cadre de leur formation, des stages de courte durée dans les Alpes autrichiennes en constituent un bon exemple. Ces groupes ont bien souvent leur propre encadrement, qualifié dans le pays d'origine. Il convient d'ajouter qu'un certain nombre d'activités sportives sont saisonnières par nature. Il est assez courant qu'une même personne soit moniteur de ski en hiver et encadre des activités de plein air en été. Cela soulève des questions quant à la frontière entre l'établissement et la fourniture de services dans le cas de professionnels exerçant leur activité dans différents États membres.

## **VII. GROUPE DES COORDONNATEURS**

### **A. Réunions et rapports**

299. À l'instar de la première directive «système général», la directive 92/51/CEE impose à chaque État membre de désigner une personne chargée de coordonner les activités des autorités, également désignées par chaque État membre, qui sont habilitées à recevoir les demandes et à prendre les décisions visées dans ladite directive (article 13). L'article 13, paragraphe 2, dispose que ces coordonnateurs sont membres du groupe de coordination institué par la directive 89/48/CEE, groupe qui a également pour mission de faciliter la mise en œuvre de la directive 92/51/CEE et de réunir des informations.

300. À la suite de l'adoption et de l'entrée en vigueur de cette directive, plusieurs points la concernant, dont l'élaboration d'un rapport et l'examen de sa mise en œuvre, ont été inscrits à l'ordre du jour des réunions du groupe de coordination.

301. Parmi les discussions plus générales figure celle de la mi-93 relative aux modifications à apporter à l'annexe C de la directive en vue de l'extension de celle-ci aux pays tiers qui font partie de l'Espace économique européen. À plusieurs autres occasions ont été examinées des propositions présentées par des États membres concernant la modification des annexes C et D de la directive en vue de l'inclusion ou de la suppression de certaines professions existantes ou nouvelles, de nouveaux cycles de formation ou certificats, ou encore du passage, dans un État membre, d'une profession donnée du niveau du certificat à celui du diplôme. Il s'agissait notamment de professions relevant auparavant de la directive 92/51/CEE et passées ensuite sous le régime de la directive 89/48/CEE, ou encore de professions désormais réglementées ou ne faisant plus l'objet d'une réglementation. Citons notamment les professions italiennes de comptable et de conseiller du travail, les professions allemandes de masseur et de balnéothérapeute, d'assistant technique en pharmacie, de podologue, d'orthophoniste, ainsi que certaines professions du secteur commercial, industriel et artisanal comprenant un volet «enseignement», les formations danoises d'assistant en pharmacie et de podologue et, enfin, les professions britanniques de laborantin, d'agent de marques, de prothésiste et d'agent de probation. En particulier, un rapport a été établi concernant le niveau de la formation donnant accès aux professions d'assistant en pharmacie en Allemagne, ainsi que de podologue en Allemagne et au Danemark. L'objectif de cet exercice était d'évaluer la compatibilité des activités et responsabilités liées à ces professions en vue de leur ajout éventuel à l'annexe C de la directive. Ces professions ont également été examinées dans le cadre de la procédure<sup>38</sup> de consultation du comité visé par la directive.
302. D'autres professions ont également fait l'objet de discussions spécifiques, notamment en ce qui concerne les différents niveaux de compétence et les activités des travailleurs sociaux. La question des exigences nationales relatives à la reconnaissance des titres de médecin délivrés dans différents États membres en vue de l'exercice de cette profession dans le domaine maritime a également été débattue à la lumière des dispositions pertinentes des traités internationaux. Des questionnaires circulent actuellement en ce qui concerne les professions de radiologues et de kinésithérapeutes, l'objectif étant d'examiner ultérieurement les renseignements qui seront communiqués au groupe de coordination.
303. Plusieurs des débats portaient sur certains aspects communs de la mise en œuvre des première et deuxième directives, tels que l'élaboration du code de conduite destiné aux administrations nationales compétentes en matière de reconnaissance des diplômes. De même, au cours des premières années de l'application de la directive, les travaux se sont poursuivis en vue de la mise au point d'un tableau reprenant les professions réglementées et comprenant une liste consolidée des professions réglementées et non réglementées dans les États membres, y compris les différentes listes nationales et les professions mentionnées dans les rapports statistiques, ainsi qu'une définition des professions couvertes par la directive 92/51/CEE. Le premier rapport du service d'aiguillage portant sur les demandes et questions posées par des particuliers en 1997-1998 par l'intermédiaire des numéros d'appel gratuits et des sites Internet nationaux, a également été transmis au Groupe, qui l'a commenté et analysé.

---

<sup>38</sup>

Les résultats de ces démarches sont présentés à la description de l'article 15.

304. À plusieurs reprises, des représentants des pays d'Europe centrale et orientale ont pris part aux réunions du groupe de coordination dont l'objet était de discuter plus particulièrement des activités menées dans ces pays dans la perspective de leur future adhésion à l'Union européenne. Le Livre blanc sur la préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union prévoyait cette participation.
305. Le groupe de coordination a également été chargé de fournir des informations sur les activités menées, tant à l'échelon national que communautaire, dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles. Les États membres ont indiqué quelle était actuellement la situation sur leur territoire, et la Commission a récemment présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects juridiques du commerce électronique dans le marché intérieur, ainsi que deux autres propositions de directives conjointes concernant la possibilité, pour des ressortissants de pays tiers, qu'ils soient indépendants ou salariés, de se déplacer d'un État membre à l'autre dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers. Les activités de la Commission et les programmes communautaires menés dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la recherche ont aussi fait l'objet de présentations à intervalles réguliers. D'autres aspects, tels que les travaux portant sur la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le cadre de l'initiative SLIM (simplification de la réglementation relative au marché intérieur) et de la Convention UNESCO/Conseil de l'Europe sur la reconnaissance des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les États de la région Europe, ont également été communiqués pour information. De même, les coordonnateurs ont été informés de l'élaboration de trois propositions de directives: la directive 98/5/CE relative à l'exercice permanent de la profession d'avocat, la directive 1999/42/CE (communément appelée troisième directive «système général») et la directive dite SLIM (COM(97) 638).
306. Le groupe de coordination continue à s'acquitter de sa mission consistant à récolter des informations sur la mise en œuvre des deux directives «système général» et à élaborer des statistiques sur la mise en œuvre de ces deux directives sur les territoires des États membres.

## **B. Code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour le système général de reconnaissance des diplômes**

307. En application des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE, un principe fondamental s'applique désormais. Tout professionnel qualifié pour exercer une profession dans un État membre a le droit à la reconnaissance de son diplôme pour accéder à la même profession dans un autre État membre. Cependant, la mise en place de ce principe suppose que le candidat à la reconnaissance et les autorités habilitées à statuer sur sa demande remplissent un certain nombre de formalités administratives. Celles-ci, tout en étant indispensables au bon fonctionnement du système général, ne doivent pas constituer des manières détournées de faire obstacle au droit à la libre circulation du migrant. Ces formalités administratives sont évoquées à l'article 8 de la directive 89/48/CEE et à l'article 12 de la directive 92/51/CEE.
308. L'article 12 de la directive 92/51/CEE stipule ainsi que :
309. «1. L'État membre d'accueil accepte, comme moyens de preuve que les conditions visées aux articles 3 à 9 sont remplies, les documents délivrés par les autorités



compétentes des États membres, que l'intéressé doit présenter à l'appui de sa demande d'exercice de la profession concernée.

310. 2. La procédure d'examen d'une demande d'exercice d'une profession réglementée doit être achevée dans les plus brefs délais et sanctionnée par une décision motivée de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil, au plus tard quatre mois à compter de la présentation du dossier complet de l'intéressé. Cette décision, ou l'absence de décision, est susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne».
311. Cependant, les directives, de par leur nature, ne sauraient prévoir la mise en œuvre de ces formalités administratives que d'une manière générale. Dans le détail, la mise en œuvre de ces règles s'est révélée très variable d'un État membre à autre, au risque parfois de freiner les mécanismes de reconnaissance. C'est pourquoi les services de la Commission ont estimé utile de saisir les coordonnateurs «système général» de cette question afin de parvenir à définir avec davantage de précision les règles applicables. Il s'agissait dans un premier temps d'avoir un échange sur les différentes pratiques avant d'arriver, dans un deuxième temps à atteindre un consensus dans ce domaine.
312. Suite à ces échanges de vue, un document consacré aux formalités administratives nationales dans le cadre des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE a été conçu par les services de la Commission. Le but était bien de tenter de concilier ces formalités administratives avec le droit à la reconnaissance tiré des directives dont le migrant peut se prévaloir.
313. Le document de la Commission a fait l'objet de discussions en groupe des coordonnateurs, il a subi un certain nombre d'amendements et a finalement été adopté le 18 juin 1998. Il détaille les pratiques souhaitables, acceptables et inacceptables dans les 14 domaines suivants: information à fournir au migrant sortant de la part du point de contact ou d'une autorité compétente de l'État membre d'origine, information à fournir au migrant entrant de la part du point de contact ou d'une autre autorité compétente de l'État membre d'accueil, documents que le migrant peut être invité à fournir à l'autorité compétente de l'État membre d'accueil, forme des documents exigés du migrant par l'autorité compétente de l'État membre d'accueil, traductions (informations à fournir par l'autorité compétente de l'État membre d'origine), traductions exigées de l'État membre d'accueil, droits à payer par le migrant dans l'État membre d'accueil, épreuve d'aptitude dans l'État membre d'accueil, stage d'adaptation dans l'État membre d'accueil, constitution des dossiers: délais, dossiers incomplets, règles de motivation et de recours, organismes professionnels, coordination.
314. Ce document est désormais devenu le «code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour le système général de reconnaissance des diplômes». Le consensus qui a été trouvé autour de ce code de conduite peut permettre d'écarter un certain nombre d'obstacles administratifs qui étaient jusqu'alors opposés au migrant. Le code pourra être employé par les autorités nationales chargées de l'examen des demandes de reconnaissance ainsi que par les migrants eux-mêmes.
315. Certes, ce document n'est pas exhaustif. Des questions nouvelles apparaîtront probablement avec le temps, ce qui nécessitera alors une remise à jour. Par ailleurs, ce document s'appuie sur les directives. Il n'a donc, en lui même, qu'une valeur informative. Les textes de référence demeurent bien entendu les directives et la

jurisprudence de la Cour. Néanmoins, son utilité pratique peut, à l'avenir, s'avérer considérable.

316. Le code a été publié avec l'accord des coordonnateurs.

### **C. Coopération administrative entre les États membres:**

317. À l'origine, le groupe de coordonnateurs a été institué par la directive 89/48/CEE en vue principalement de faciliter sa mise en œuvre. Depuis lors, son champ d'activité a été étendu à la directive 92/51/CEE et inclura également la directive 1999/42/CE (JO L 201 du 31.7.1999, p. 77). La mission assignée aux coordonnateurs est similaire dans chacune de ces directives. Selon l'article 13, paragraphe 3, de la directive 92/51/CEE, «*les États membres prennent les mesures pour fournir les informations nécessaires sur la reconnaissance des diplômes et certificats ainsi que sur les autres conditions d'accès aux professions réglementées dans le cadre de la présente directive. La Commission prend les initiatives nécessaires pour assurer le développement et la coordination de la communication des informations nécessaires*».

318. De manière plus générale et plus récemment, la Commission a adressé une Communication au Conseil et au Parlement européen concernant «la reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur» (COM(1999)299 final). Ce document vise à mettre en lumière l'importance fondamentale, pour le marché unique, du principe de reconnaissance mutuelle, à étudier par une analyse des causes les problèmes découlant de son application et à définir des propositions d'amélioration de sa mise en œuvre (voir extraits cités à l'annexe 2).

319. Dans ce cadre, la Commission a demandé au groupe de réfléchir aux moyens d'intensifier la communication et la coopération entre les coordonnateurs en ce qui concerne l'échange d'informations et d'opinions dans le but de faciliter la prise de décisions de reconnaissance et de trouver rapidement des solutions pragmatiques aux problèmes rencontrés. Des contacts plus approfondis, par l'intermédiaire des coordonnateurs, devraient contribuer à optimiser le processus décisionnel dans les différents cas, particulièrement en ce qui concerne les décisions de reconnaissance que doivent prendre les autorités compétentes des États membres sur la base de la reconnaissance mutuelle de qualifications professionnelles d'application dans un autre État membre. En effet, ce sont les autorités compétentes des États membres d'origine et d'accueil qui disposent de toutes les informations nécessaires à l'évaluation des compétences du demandeur. Un certain nombre de pistes ont été trouvées pour ouvrir le débat tant sur les modalités pratiques des contacts entre coordonnateurs, sur l'opportunité de réunir les données disponibles sur les qualifications professionnelles dans une base de données accessibles à tous que sur l'établissement d'une procédure pour l'échange d'informations et d'avis entre les États membres d'origine et d'accueil sur certains cas spécifiques.

## **VIII. EXIGENCES LINGUISTIQUES**

320. Un certain niveau de connaissance de la langue du pays d'accueil peut s'avérer indispensable à l'exercice d'une profession. Cependant, des exigences linguistiques ne doivent pas porter atteinte aux libertés fondamentales garanties par le traité: libre circulation des travailleurs salariés (article 39 [ex48]), liberté d'établissement (article

43 [ex 52]) et libre prestation des services (article 49 [ex59]). Dès lors, les exigences de cette nature ne doivent en aucun cas être disproportionnées par rapport au but poursuivi et les modalités de leur application ne doivent pas comporter de discriminations au détriment des ressortissants d'autres États membres.

321. Pour les emplois salariés, l'article 3 du règlement du Conseil n° 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté admet explicitement «*les conditions relatives aux connaissances linguistiques requises en raison de la nature de l'emploi à pourvoir*». L'exigence linguistique doit cependant être nécessaire<sup>39</sup> et mise en œuvre de façon proportionnée.
322. Pour l'établissement une affaire préjudicielle<sup>40</sup> est actuellement devant la Cour de Justice.
323. Les connaissances linguistiques ne peuvent pas en principe faire l'objet des mesures de compensation car elles ne font pas partie des situations énumérées limitativement pour l'exigence de ces mesures (cf. art. 4 1 b). Les inclure serait d'autant plus injustifié que le stage ou le test s'effectue dans la langue de l'État d'accueil. Elles ne sauraient a fortiori justifier une dérogation au choix entre le test et le stage.
324. Une exception pourrait toutefois se justifier dans la mesure où ces connaissances font nécessairement partie de la formation, comme pour les professeurs de langues<sup>41</sup>
325. Dans les cas où un test linguistique se justifie par un objectif légitime, il faut encore qu'il soit proportionné à l'objectif poursuivi et en particulier que les conditions de mise en œuvre le soient aussi. C'est ainsi que le niveau d'un test préalable ne peut pas dépasser ce qui est objectivement nécessaire à l'exercice de la profession en cause.

## **IX. PRESTATION TEMPORAIRE DE SERVICES**

326. Les directives «système général» ont pour base juridique les articles 40 [ex 49], 47 [ex 57], paragraphe 1, et 55 [ex 66] du traité CE. Par conséquent, elles s'appliquent à l'exercice des professions tant à titre salarié qu'à titre indépendant, et, dans cette dernière hypothèse, les directives s'appliquent en cas d'établissement ou de prestation de services. En effet, les directives système général ne contiennent pas, contrairement aux directives «sectorielles» de reconnaissance des diplômes, de dispositions particulières applicables à la prestation de services et diffèrent de celles applicables à l'établissement ou à l'exercice salarié.
327. En principe donc, la directive 92/51/CEE s'applique tant aux personnes établies, ou qui souhaitent s'établir, dans l'État membre d'accueil afin d'exercer l'activité professionnelle en cause, qu'aux personnes qui tout en restant établies dans un autre État membre souhaitent effectuer des prestations de services dans l'État membre d'accueil.

---

<sup>39</sup> Par exemple pour une raison de sécurité, comme à l'art. 8 de la directive du Conseil 94/58 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, qui prévoit des critères de connaissances linguistique pour le personnel des navires pour passagers, JOCE 1994, L 319, p.28.

<sup>40</sup> Affaire 424/97 («Haïm II»). Ces conclusions ont été présentées par l'avocat général le 19 mai 1999.

<sup>41</sup> Voir l'arrêt du 28.11.89, Groener, C-379/87, Rec.p.3987, relatif à l'exercice d'une activité salariée (enseignants) Il se fondait toutefois sur l'intérêt d'une politique culturelle nationale, à savoir la préservation de la langue gaélique.

328. Il faut tout d'abord signaler que la question de l'applicabilité des dispositions relatives à la reconnaissance des diplômes en cas de prestation de services, se pose dans le cadre des deux directives «système général» et ne constitue évidemment pas une question exclusive de la directive 92/51/CEE. C'est pourquoi, tout au long de cette partie, il est fait référence au «système général» et aux «directives».
329. L'expérience montre que les mécanismes de reconnaissance mis en place par les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE n'apparaissent pas toujours adaptés à la prestation de services. Parmi les éléments potentiellement problématiques, citons l'obligation pour le migrant de soumettre une demande de reconnaissance du diplôme en bonne et due forme, le délai de quatre mois pour l'examen de la demande, de même que la possibilité pour l'État membre d'accueil de demander un test d'aptitude, un stage d'adaptation ou une expérience professionnelle complémentaire, etc. La question s'est posée notamment dans le domaine touristique (cf. supra «Professions du tourisme») et sportif (cf. supra «Professions du sport»).
330. Par exemple, il se peut que, dans certains cas, le stage d'adaptation soit d'une durée disproportionnée par rapport à la durée prévue de la prestation de services. De même, les tests d'aptitude sont normalement organisés un certain nombre de fois par an, de telle sorte que le premier test possible peut avoir lieu trop tard et empêcher, de ce fait, la prestation de services.
331. Une application rigide du système général ferait par exemple que le professeur de tennis de table allemand accompagnant un groupe de jeunes pendant trois jours en France devrait des mois à l'avance entamer des démarches pour pouvoir encadrer son groupe sur le territoire français. De même, le groupe de jeunes italiens souhaitant, dans le cadre d'une promenade à cheval, traverser la frontière pour passer quelques heures en Autriche avec leur professeur d'équitation devrait préparer leur demi-journée des mois à l'avance. Dans ces cas, les réponses apportées par le système général semblent aller à l'encontre de la liberté de circulation des professionnels en question.
332. En effet, les mécanismes de reconnaissance prévus par les directives, et en particulier les mesures de compensation telles qu'elles ont été conçues, peuvent constituer dans la pratique un obstacle à la prestation de services. Par conséquent, la Commission estime qu'en cas de prestation de services, il faut interpréter les directives en fonction de la nature de l'activité en question et de son caractère temporaire.
333. Cette idée d'appliquer un régime plus souple à la prestation de services est fondée sur la jurisprudence de la Cour de Justice CE selon laquelle, l'article 49 [ex 59] du traité exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services en raison de sa nationalité, mais également toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux d'autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber ou gêner autrement les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fourni légalement des services analogues.
334. Dans l'affaire *Säger contre Dennemeyer*<sup>42</sup>, la Cour a précisé qu'«un État membre ne peut subordonner la réalisation de prestations de services sur son territoire à l'observation de toutes les conditions requises pour un établissement sous peine de

---

<sup>42</sup> Arrêt du 25.07.91 dans l'affaire C-76/90 *Säger contre Dennemeyer* ; Rec. p. I-4007.

priver de tout effet utile les dispositions du traité destinées à assurer la libre prestation de services».

335. Par conséquent, si le migrant est établi dans l'État d'accueil, il est soumis aux procédures de reconnaissance mises en place par les directives «système général». En revanche, en cas de prestation de services, il devrait bénéficier d'un mécanisme de reconnaissance plus souple.
336. Une question importante est donc celle de la délimitation entre prestation de services et établissement.
337. Selon le Traité (art. 50 [ex 60]) sont considérées comme services les prestations dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. Les dispositions du traité relatives aux services sont donc subsidiaires par rapport à celles du chapitre relatif au droit d'établissement et ne trouvent application que si les dispositions relatives au droit d'établissement ne s'appliquent pas<sup>43</sup>.
338. La notion d'établissement est, selon la Cour, une notion large impliquant la possibilité pour un ressortissant communautaire de participer, de façon stable et continue, à la vie économique de l'État membre d'accueil. C'est ainsi qu'une activité exercée à titre permanent ou, en tout cas, sans limitation prévisible de durée ne relève pas des dispositions relatives à la prestation de services<sup>44</sup>.
339. En ce qui concerne le caractère temporaire ou permanent (ou du moins stable et continu) de l'activité en cause, la Cour a précisé que le caractère temporaire *«est à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, périodicité ou continuité»*.<sup>45</sup> Aucune règle précise n'a été établie à ce sujet, et il faudra donc déterminer, en fonction des circonstances du cas d'espèce, si l'activité en question, malgré son caractère a priori temporaire, doit ou non être considérée comme un établissement.
340. Il faut également tenir compte des cas où, bien que le prestataire soit établi dans l'État membre d'origine et non dans l'État membre d'accueil, sa situation peut toujours relever du droit d'établissement. Toutefois, les conclusions de l'Avocat général Ph. Léger dans la même affaire apporte des éléments supplémentaires de référence. *«C'est»,* écrit-il au point 87, *«un faisceau d'indices qui permettra de distinguer la prestation de l'établissement»*. *«La localisation du centre principal d'activité de l'avocat»,* poursuit-il au point 88, *«le lieu de sa résidence principale, l'importance de son chiffre d'affaires dans les différents États membres où il exerce son activité, le temps passé dans chacun de ceux-ci, le lieu de son inscription au barreau, seront autant d'indices permettant de caractériser son activité dans chacun des États membres considérés.»* Ces considérations valent bien entendu mutatis mutandis pour d'autres professions.
341. Il faut également tenir compte des situations dans lesquelles, même si l'intéressé est formellement établi dans l'État de provenance et non dans l'État d'accueil, sa situation peut relever du droit d'établissement. En effet, la jurisprudence a reconnu

---

<sup>43</sup> Arrêt du 30.11.95 aff. C-55/94 *Gebhard* ; rec. I-p.4165.

<sup>44</sup> Arrêt du 05.10.88 aff.196/87 *Steymann* ; rec. p. 6159.

<sup>45</sup> Cf. arrêt *Gebhard* précité et arrêt du 12.12.96 aff. C-3/95 *Reisebüro Broede* ; rec. I- p. 6511.

l'interdiction d'utiliser les dispositions relatives à la prestation de services afin de contourner les règles de l'établissement en signalant que *«on ne saurait dénier à un État membre le droit de prendre des dispositions destinées à empêcher que la liberté garantie par l'article 49 [ex 59] soit utilisée par un prestataire dont l'activité serait entièrement ou principalement tournée vers son territoire, en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables au cas où il serait établi sur le territoire de cet État, une telle situation pouvant être justiciable du chapitre relatif au droit d'établissement et non celui des prestations de services»*.

342. En conséquence, même si l'intéressé est formellement établi dans un autre État membre, sa situation peut relever du régime de l'établissement, si son activité professionnelle est entièrement ou principalement orientée vers le territoire de l'État d'accueil.
343. Parallèlement, l'article 3 de la récente proposition de directive de la Commission relative à certains aspects juridiques du commerce électronique dans le marché intérieur (COM(1998) 586 final du 18.11.1998 – JO C 30 du 5.2.1999, modifié le 1.9.1999 par le COM(1999) 427; n° 98/0325) établit que chaque État membre veille à ce que les services de la société de l'information fournis par un prestataire établi sur son territoire respectent les dispositions nationales; par ailleurs, les États membres ne peuvent pas restreindre la libre circulation des services de la société de l'information provenant d'un autre État membre. Dans l'exposé des motifs de la proposition, le chapitre «La nécessité d'un cadre juridique pour le marché intérieur» précise, au sous-titre «Le manque de clarté du cadre actuel»:
344. «La disparité de certaines législations applicables aux services de la société de l'information conduit à des cas où un État membre peut, par dérogation au principe de libre circulation et conformément à la jurisprudence de la Cour, soumettre un service provenant d'un autre État membre à des mesures de contrôle ou à sa propre législation. En pratique, cela signifie qu'un prestataire de services qui veut offrir son service dans l'ensemble du marché intérieur, et qui respecte la réglementation du pays dans lequel il est établi, doit, en outre, s'assurer que son activité est compatible avec les législations des quatorze autres États membres.
345. Une importante insécurité juridique caractérise le cadre juridique actuel. L'insécurité porte sur la légalité des mesures que peut prendre un État membre à l'encontre des services des prestataires établis dans un autre État membre (sont-elles justifiées au regard du principe de libre circulation des services ou du droit communautaire dérivé qui met en œuvre ce principe?). L'insécurité juridique porte aussi sur la détermination des exigences qui doivent être respectées par les services de la société de l'information (dans quelle mesure telle ou telle législation s'applique-t-elle à ces activités de services?). Déjà la jurisprudence émergente et divergente révèle cette forte insécurité juridique dont les effets négatifs sont radicalement amplifiés au niveau transfrontalier.»
346. Il s'avère en outre que, bien que certains aspects soient spécifiques aux services de la société de l'information, comme l'incertitude éventuelle quant au lieu d'établissement du prestataire, ce raisonnement peut également s'appliquer pour une large part aux services du même type, y compris les services professionnels, fournis par télécopie, téléphone, courrier ou par des déplacements d'un État membre à un autre du prestataire ou du destinataire de services. L'incertitude juridique identifiée dans le cadre de la proposition relative au commerce électronique prend toute son

importance dans un contexte d'évolution des marchés et des technologies. L'économie dans son ensemble et les différents prestataires et destinataires de services ont tout à gagner à éviter l'incertitude ainsi que l'existence de procédures multiples ou faisant double emploi et, partant, onéreuses, de même qu'à tirer avantage d'une concurrence plus intense et de débouchés accrus.

347. En tout état de cause, il faut rappeler que, conformément à une jurisprudence constante<sup>46</sup>, la libre prestation de services ne peut être limitée que si quatre conditions sont remplies: la mesure doit s'appliquer de manière non discriminatoire; la mesure est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général; elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il faut, en outre, que l'intérêt général en cause ne soit pas déjà sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi. Ceci n'est pas le cas lorsqu'en raison de l'absence de réglementation pour l'activité professionnelle en question, l'intéressé n'est soumis à aucun règle dans l'État d'établissement.
348. Il reste à appliquer cette jurisprudence en tenant compte aussi de celle relative à la légitimité d'exigences quant aux qualifications professionnelles pour certaines activités dans l'intérêt des destinataires de services. C'est ainsi que l'arrêt Denmeyer précise que dans le cas d'espèce «*ni la nature d'un service tel que celui en cause, ni les conséquences d'une défaillance du prestataire ne sauraient justifier une limitation de l'exercice de ce service (...)*» (pt 20). Il s'agissait en l'occurrence de surveiller le renouvellement de brevets. Pour la même raison de simplicité de l'activité, la Commission a estimé que le système général ne saurait s'appliquer au conseil fiscal<sup>47</sup>. A contrario, l'arrêt Denmeyer admet donc l'exigence de qualifications pour d'autres activités. L'exigence de règles de qualification e.a. pour une prestation de services est aussi admise en particulier par l'arrêt Reisebüro à propos du recouvrement des créances, activité réservée aux avocats dans l'État membre en question.
349. Évoquons également la décision, prise en 1996 par la Commission, de clore une procédure d'infraction à l'encontre de la France pour la non-transposition de la directive 92/51/CEE en ce qui concerne certaines professions liées à l'apprentissage de sports ou d'activités particulières, dont celle de moniteur de ski. La Commission a fondé cette décision sur le fait que les dispositions de la directive, par exemple en ce qui concerne le délai de quatre mois au terme duquel les autorités compétentes doivent se prononcer sur toute demande de reconnaissance, sont trop restrictives pour s'appliquer aux prestations temporaires de services. On a par conséquent eu recours aux principes généraux du traité pour justifier l'acceptation des mesures françaises permettant aux autorités de cet État membre de n'imposer que l'épreuve d'aptitude aux moniteurs de ski étrangers désireux d'exercer temporairement leur activité en France en cas de différences substantielles entre les qualifications du moniteur étranger et celles requises en France pour cette profession.
350. Dans un but de sécurité juridique pour les professionnels migrants et les autorités compétentes, il apparaît opportun d'envisager de modifier les directives pour prévoir un mécanisme qui serait de nature à faciliter les prestations de service en assouplissant au moins la procédure prévue par le système général tout en permettant

---

<sup>46</sup> Voir notamment l'arrêt «Reisebüro», affaire C-3/95, point 28.

<sup>47</sup> Référence du communiqué de presse: IP/96/598 du 4.7.1996.

à l'État membre d'accueil d'assurer le respect de ses exigences légitimes concernant les qualifications.

351. Les directives sectorielles de reconnaissance des diplômes<sup>48</sup> prévoient à cet effet le dépôt d'une déclaration auprès de l'autorité compétente. Cette déclaration est en principe préalable à l'exécution de la prestation de services mais peut en cas d'urgence être faite dans les meilleurs délais après cette prestation.
352. Toutefois, ces directives organisent une coordination de la formation<sup>49</sup>, ce qui n'est pas le cas pour le système général. Comment assurer dès lors la compensation d'un éventuel déficit important dans la formation du prestataire par rapport aux exigences légitimes de l'État membre d'accueil? On pourrait envisager de raccourcir le délai de réaction à l'introduction du dossier – lequel pourrait se limiter à une déclaration accompagnée d'informations sur la formation reçue – par exemple à un mois et de ne retenir que le test d'aptitude comme mesure de compensation, le stage impliquant par nature une durée peu compatible avec les nécessités de la prestation de services. Bien entendu, l'expérience professionnelle devrait être prise en considération pour réduire voire supprimer la mesure de compensation.
353. Il existe en outre une nette différence entre, d'une part, la situation du prestataire qui est effectivement établi dans un État membre et offre ses services à distance, depuis cet État membre, par le biais de moyens de communication à des destinataires situés dans d'autres États membres ou celle du prestataire qui accompagne dans un autre État membre les personnes auxquelles il va temporairement offrir ses services et, d'autre part, la situation du prestataire qui, soit offre temporairement ses services depuis un autre État membre, soit s'établit dans un autre État membre pour proposer ses services à des destinataires situés dans cet État membre, les contacts entre eux ayant toujours lieu dans cet autre État membre. Dans les deux premiers cas évoqués, le prestataire et les destinataires, de même que les relations s'établissant entre eux, ont manifestement un lien plus net et parfois plus étroit avec le système juridique de l'État membre depuis lequel le prestataire exerce ses activités. Dans d'autres cas, le prestataire de services peut agir pour le compte d'un opérateur établi localement; de même, le destinataire du service peut être explicitement informé du statut et des qualifications différentes du prestataire et être disposé à accepter le service sur cette base. Dans ces circonstances et sous réserve de dispositions spécifiques en matière d'assurances, etc., il semble plus logique que le prestataire soit soumis, dans le cadre de son activité professionnelle, à la législation de l'État membre où il est établi. Dans ce contexte, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'envisager l'élaboration d'une proposition de directive permettant la prestation de services sous le titre d'origine du prestataire, en s'inspirant de la directive sur le commerce électronique.

En conclusion:

354. (i) Le système général ne s'applique pas si l'exigence de qualifications n'est pas justifiée.

---

<sup>48</sup> Par exemple à l'article 17, paragraphe 3, de la directive 93/16/CEE visant à faciliter la libre circulation des médecins (JO L 165 du 7.7.1993).

<sup>49</sup> Ou l'acceptation de la conformité de diplômes nouveaux par rapport à des critères qualitatifs et quantitatifs de formation pour les architectes.



355. (ii) Si tel n'est pas le cas, des procédures plus souples devraient être mises en place, le Traité primant les directives, en attendant qu'elles soient allégées.
- (iii) Des modifications de la directive et/ou l'élaboration d'une directive spécifique pour les services sont envisagées, comme l'indiquent les paragraphes 350 et 353.

## X. CONCLUSIONS

356. Compte tenu du caractère novateur et complexe de la directive, il est un peu tôt pour tirer des conclusions extensives de son fonctionnement en se basant sur les cinq premières années. On peut néanmoins dégager d'ores et déjà les éléments suivants: si elle a permis à de nombreux citoyens de poursuivre leurs activités professionnelles dans d'autres États membres, elle a aussi fait apparaître la nécessité d'alléger certaines procédures et l'intérêt de développer la coopération administrative
357. La directive apparaît trop lourde en ce qui concerne l'application de ses procédures de reconnaissance des qualifications et des formations dans le cadre de la prestation de services ainsi que la procédure de réévaluation de certaines formations<sup>50</sup> (par la modification des annexes C et D). Sur ce dernier point, il est suggéré de remplacer la procédure existante par une définition qui assimile, sous certaines conditions, ces formations à la notion de diplôme. Pour faciliter les prestations de services, il serait souhaitable pour la sécurité juridique de prévoir un mécanisme approprié; sa formulation n'est toutefois pas aisée car il faut concilier rapidité et vérification de l'absence de déficit important dans la formation. Afin de lancer le débat et sans prétendre à être exhaustive, la Commission suggère de réduire le délai d'instruction des demandes ainsi que l'éventail des mesures de compensation. De manière plus générale, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'envisager une extension des prestations sous le titre d'origine pour certaines activités professionnelles en partant de l'exemple de la proposition de directive sur le commerce électronique.
358. La coopération administrative a permis de dégager un code de conduite sur les formalités. Il est souhaité qu'elle se développe davantage par une coopération accrue entre les États membres, dans la ligne de la communication adoptée par la Commission le 16.6.99 pour faciliter et améliorer l'application du principe de reconnaissance mutuelle dans le marché unique. Par ailleurs, la proposition de directive dite SLIM, actuellement en discussion au Conseil, comporte des mesures destinées à renforcer le rôle du groupe des coordonnateurs.

---

<sup>50</sup> Quoi qu'il en soit, elle devrait être adaptée à la nouvelle décision générale du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

## ANNEXE I

### **I. OBSERVATIONS DES ÉTATS MEMBRES**

359. Les contributions suivantes ont été recueillies à l'occasion de communications écrites adressées à la Commission. Ces contributions sont très convergentes en ce qui concerne deux aspects:

360. – la simplification de la directive,

361. – une modification du système des annexes C et D.

362. Les contributions nationales reçues ont été les suivantes:

#### **A. Belgique**

363. La Belgique est particulièrement préoccupée par la grande fréquence avec laquelle il est fait usage de la procédure de modification des annexes C et D, telle que fixée par l'article 15 de la Directive 92/51/CEE. Les modifications de ces annexes, y compris celles qui ont une importance relativement secondaire, sont effectuées au moyen d'une directive. Cela a nécessairement pour conséquence une obligation de transposition en droit interne par les États membres (alors même que, parfois, cette nouvelle directive risque déjà d'être partiellement dépassée). La Belgique souhaite par conséquent que d'autres voies soient explorées que d'autres moyens juridiques soient trouvés pour prendre en compte les modifications annoncées par les États membres dans le domaine des professions. Il importe de simplifier le système des annexes C et D.

364. La Belgique signale par ailleurs qu'elle n'a pas, jusqu'à ce jour, fait usage des possibilités offertes par le système des annexes C et D de la directive 92/51/CEE. Aucun État membre n'a donc eu à intégrer dans son droit interne une liste de formations belges.

#### **B. Danemark**

365. Le Danemark a souhaité faire parvenir une importante contribution au rapport 92/51/CEE. Les points fondamentaux soulevés par les autorités danoises sont les suivants:

##### *1) Une réglementation jugée compliquée*

366. Au Danemark, toutes les autorités qui participent à la gestion de la deuxième directive générale, soit en qualité d'autorités compétentes, soit en tant que coordonnateurs, estiment qu'il s'agit d'un texte excessivement compliqué. Du fait de cette complexité, il est parfois difficile pour ces autorités compétentes d'avoir une idée d'ensemble de la bonne procédure à suivre, et par ailleurs, de fournir aisément une information précise et brève aux citoyens qui souhaitent se prévaloir du régime général, que ces citoyens soient des ressortissants de l'Union ou de l'EEE désireux d'exercer une profession réglementée au Danemark, ou bien des ressortissants danois qui veulent exercer leur profession dans un autre pays de l'UE ou de l'EEE.

367. Au Danemark, la complexité du texte se ferait particulièrement sentir sur deux points.
368. En premier lieu, les nombreux niveaux de formation, leur hiérarchisation, la relation entre les niveaux et les droits liés à chacun de ces niveaux. Dans cette catégorie de problèmes figure également la structure et la signification de la liste C et D - ce que l'on appelle la «passerelle». En outre un problème particulier se pose pour les formations visées par l'article 8 de la directive. Ces formations n'auraient pas été prises en compte dans l'examen que la Commission vient récemment d'achever sur les professions réglementées dans les États membres. En ce qui concerne le Danemark, cela concerne un certain nombre de professions, notamment dans le domaine maritime.
369. En second lieu, le système de révision des listes C et D est jugé inutilement compliqué. À titre d'exemple, le Danemark a demandé l'inscription des pédicures (*fodterapeut*) et des assistants en pharmacie (*apoteksassistent*) sur la liste C. Le traitement de cette demande, et notamment une enquête menée par des experts dans ce domaine, a été si long que lorsque la décision, négative, fut définitivement prise en 1997, la base juridique nationale de la formation des pédicures se trouvait déjà modifiée (sans que cela ait été pris en compte dans la décision de la Commission) si bien qu'il n'y avait plus aucune raison de demander l'inscription de cette profession sur la liste C.
370. Le Danemark estime donc qu'on pourrait utilement simplifier la réglementation en procédant à une description simple et claire de la hiérarchisation entre les niveaux de formation et - si cela reste toujours nécessaire - de la passerelle. Les autorités danoises envisagent même une «fusion» des première et deuxième directives générales, de façon à regrouper cette hiérarchisation et à ne pas répéter les dispositions communes.

## 2) *Orientation du système général*

371. Il s'agit là d'un autre problème dont le Danemark pense qu'il convient de discuter. Le Danemark estime que cet ensemble de règles porte sur la libre circulation de la main d'œuvre, le droit d'établissement et la libre prestation des services et que l'accent doit donc être mis sur l'exercice de la profession. Concrètement, ceci recouvre d'une part, la réglementation nationale et le caractère raisonnable des exigences imposées, lesquelles, naturellement, doivent respecter les principes généraux du droit communautaire en matière de non-discrimination, proportionnalité, et, d'autre part, la compétence professionnelle du demandeur, qui comprend aussi bien la formation que l'expérience professionnelle individuelle. Le problème se pose en effet de plus en plus au niveau pratique.
372. Au sein du groupe des coordonnateurs, cette problématique s'exprime notamment au niveau des thèmes qui sont mis en discussion ou qui font l'objet d'une demande d'information, comme par exemple l'information permanente sur le programme Socrates et d'autres programmes de formation au sens strict du terme, ainsi que la présentation des diverses formations et établissements de formation comme par exemple le certificat européen de psychothérapeute. Le Danemark estime que de tels sujets qui sont aussi étroitement orientés sur la profession, pourraient utilement être examinés au sein du groupe NARIC. Si le système NARIC était utilisé comme le prévoient les directives générales, il devrait pouvoir justement jouer le rôle d'expert

en matière de formation, le coordonnateur étant l'expert général du point de vue de la formation et les autorités compétentes les experts dans les domaines professionnels concrets.

373. Pour ce qui est cas concrets, le Danemark tient à souligner les difficultés que rencontrent actuellement les moniteurs de ski danois dans la région des Alpes. Dans cette affaire, une trop grande importance aurait été accordée à l'aspect formation au détriment d'une optique davantage orientée vers la profession.

3) *Observations spécifiques*

a) France : profession d'éducateur sportif

374. La Commission a accepté la demande de dérogation présentée par la France conformément à l'article 14 de la directive 92/51/CEE pour la profession d'éducateur sportif dans un certain nombre de disciplines sportives. La France a ainsi obtenu de la Commission l'autorisation d'imposer une épreuve d'aptitude aux candidats désireux d'obtenir la reconnaissance de leur formation d'éducateur sportif pour s'établir en France, si cette formation diffère notablement de celle qui est exigée en France.

375. Or, la décision de la Commission ne porte que sur l'établissement, les prestations de services effectuées par des éducateurs sportifs étant, quant à elles, régies par le décret n° 96-1011 du 25 novembre 1996. Comme ce décret prescrit également une épreuve d'aptitude, on observe donc que, dans le domaine de la prestation de services également, le principe fondamental de la liberté de choix du candidat entre une épreuve d'aptitude et un stage d'adaptation n'est pas appliqué. C'est la raison pour laquelle le Danemark souhaite rappeler que tant en ce qui concerne l'établissement que la prestation de services, la France impose une épreuve d'aptitude. Il convient en outre de préciser qu'une épreuve d'aptitude ne peut être exigée que lorsqu'il existe des différences essentielles pour ce qui est du niveau des compétences entre les compétences du candidat et celles exigées dans le pays d'accueil.

376. Ce qui est donc fondamental ce sont l'ensemble des qualifications du candidat et non le contenu de la formation. Il en résulte que ce sont les compétences de chaque candidat au moment du dépôt de la demande qui doivent être prises en considération pour apprécier dans quelle mesure ce candidat doit être soumis à une épreuve d'aptitude. Il ne devrait donc pas être possible d'exiger de tous les candidats d'un ou de plusieurs pays qu'ils se soumettent à une épreuve d'aptitude - sans avoir apprécié au préalable les compétences des candidats pris individuellement.

377. Selon le Danemark, la réglementation française a été une source de problèmes importants pour les instructeurs de ski étrangers qui souhaitent exercer leur profession en France sur la base de la prestation de services, puisque tous les instructeurs danois qui se sont présentés comme candidats en France ont été soumis à une épreuve d'aptitude - et ce quelles que soient les compétences qu'ils avaient acquises à l'issue de leur formation de moniteurs de ski.

378. En ce qui concerne le contenu de l'épreuve d'aptitude, il ressort de la décision du 9 janvier 1997 de la Commission que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le Traité doivent être appliquées de manière non discriminatoire, se justifier par des raisons

impérieuses d'intérêt général, garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

379. À cet égard, le Danemark reconnaît pleinement que l'exercice de la profession de moniteur de ski peut impliquer des risques pour la sécurité justifiant que l'on s'assure que le candidat remplit les conditions nécessaires du point de vue de cette sécurité pour garantir un enseignement convenable. Toujours dans la ligne de ce raisonnement, le Danemark admet également que pour évaluer une candidature il faille tenir compte des compétences que présente le candidat, en ce qui concerne par exemple le risque d'avalanche, la recherche de personnes, la connaissance du français, etc.

380. Le Danemark estime que l'expérience a montré que la mise en œuvre de régimes dérogatoires implique un risque important que ces régimes aillent au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché.

381. Le Danemark souhaite donc faire observer qu'il convient dans toute la mesure du possible d'éviter les régimes dérogatoires pour faire en sorte que les principes généraux concernant la reconnaissance mutuelle soient également applicables dans le secteur des professions sportives. Ceci veut dire qu'au départ le pays d'accueil doit reconnaître les qualifications purement techniques que présente un candidat formé dans un autre État membre et, par conséquent, s'abstenir de tester ces qualifications techniques.

b) Autriche: moniteurs de ski et guides de montagne

382. Par une note du 15 juillet 1998, l'Autriche a sollicité une dérogation au titre de l'article 14 de la directive 92/51/CEE. Cette demande visait à obtenir de la Commission l'autorisation de déroger, pour les professions de moniteur de ski et de guide de montagne, au principe général de la liberté de choix laissée au candidat entre une épreuve d'aptitude et un stage d'adaptation, s'il existe des disparités importantes au niveau des compétences entre celles du candidat et celles exigées par le pays d'accueil.

383. Le Danemark a rapidement fait valoir qu'il ne pouvait pas soutenir cette demande de dérogation à la directive présentée par l'Autriche. Le Danemark estime en effet que le fait que de plus en plus de pays alpins demandent des dérogations peut être le signe d'une évolution regrettable qui aboutit à priver les instructeurs de ski des pays non alpins de la possibilité d'exercer leur profession dans les Alpes.

384. Selon le Danemark, la Commission doit donc s'abstenir de reconnaître une nouvelle demande de dérogation au titre de l'article 14 aussi longtemps que l'évaluation de la dérogation française n'aura pas été effectuée.

c) Professions du sport

385. La Commission a relevé de très importantes disparités entre États membres en ce qui concerne le cadre dans lequel s'exercent les professions du sport. Dans certains États membres ces professions doivent être reconnues par l'État, alors que d'autres États membres ont confié à différentes organisations le soin de former et de reconnaître les professeurs de sport.

386. De l'avis du Danemark, cette situation ne doit pas conduire à ce que l'on ne puisse appliquer les principes généraux en matière de reconnaissance mutuelle à ces professions - et ce sans exiger au préalable un examen détaillé de chaque formation.
387. En acceptant des comparaisons aussi détaillées on s'écarte en réalité des règles en matière de reconnaissance mutuelle des compétences et on arriverait, en poussant les choses à l'extrême, à ce que la Commission soit obligée de proposer une véritable harmonisation des formations, ce à quoi le Danemark s'oppose absolument. Le Danemark estime qu'il n'y a aucune raison de renoncer au principe de la reconnaissance mutuelle entre États membres parce que des problèmes se posent au niveau de la compétence professionnelle des professeurs de sports (par exemple pour les moniteurs de ski).

### **C. Pays-Bas**

388. Les Pays-Bas estiment que l'un des principaux objectifs des directives relatives au système général, à savoir la reconnaissance mutuelle des diplômes, a été fréquemment respecté dans cet État membre. Ainsi, les diplômes relatifs à la navigation maritime (attestations de compétence) délivrés par d'autres États membres sont traités sur un pied d'égalité avec les titres de qualification néerlandais, ce qui signifie qu'ils sont reconnus de manière automatique. Par conséquent, cet État membre n'a reçu pratiquement aucune demande de reconnaissance relevant des deux directives et les citoyens de l'UE engagés sur des bateaux néerlandais n'ont pas été répertoriés.

Le coordonnateur néerlandais souhaiterait savoir si l'on distingue des tendances particulières dans les autres États membres, dans le sens soit d'une non-intervention des autorités, soit de la mise en œuvre au quotidien des règles du système général, susceptible d'induire une déréglementation de certaines professions réglementées. Les Pays-Bas soulignent que, si cette tendance est effectivement présente dans les autres États membres, il serait intéressant de déterminer si ces changements ont permis d'assouplir le système et/ou s'ils ont contribué (ou pourraient contribuer) à la suppression de la réglementation de certaines professions.

### **D. Autriche**

389. En Autriche, de nombreuses professions sont couvertes par la directive 92/51/CEE. Néanmoins, l'Autriche affirme que l'application de cette directive ne soulève pas de difficulté particulière.
390. L'Autriche regrette cependant les difficultés qu'éprouvent certains diplômés autrichiens pour faire reconnaître leurs diplômes. Des différences substantielles seraient parfois invoquées de manière contestable par les autorités du pays d'accueil. Des discussions bilatérales visant à résoudre ces problèmes continuent avec les autorités des pays concernés.
391. Pour favoriser le bon fonctionnement du système général, l'Autriche demande une amélioration du mécanisme des passerelles entre diplômes des deux directives «système général», et notamment une modification de l'article 3.b) de la directive 92/51/CEE.

## **E. Portugal**

392. Le Portugal a transposé la directive 92/51/CEE par un Décret-Loi 242/96 du 18 décembre 1996. Une quarantaine de professions réglementées ont été recensées au Portugal: cinq autorités compétentes relevant de quatre ministères différents assurent la responsabilité de ces professions. La plupart de ces professions se situent à un niveau certificat ou attestation de compétence au sens de la directive 92/51/CEE. Le secteur de la santé constitue l'exception avec des formations de niveau «diplôme» au sens de la directive.
393. La grande majorité des candidats ne rencontre pas de difficultés de reconnaissance et ne se voit donc pas imposer des mesures de compensation. Parmi les difficultés, il convient de souligner que les autorités compétentes sont encore en phase «d'apprentissage» en matière de mise en application de la directive. Ceci peut se traduire par quelques difficultés d'organisation des procédures de reconnaissance et des mesures de compensation. Par ailleurs, le secteur des professions réglementées est évolutif. Une mise à jour régulière de la liste des professions réglementées au Portugal est donc nécessaire, d'autant plus qu'avec la mise en place du «SNCP» (National System of Professional Certification), de nouveaux profils professionnels deviennent certifiés voire réglementés.

## **F. Royaume-Uni**

394. Le Royaume-Uni a mis en évidence certains éléments.
395. Cette directive est complexe et très diversifiée; sa transposition a pris beaucoup de temps, et les États membres commencent seulement à y être réellement confrontés.
396. Les professions peuvent différer considérablement d'un État membre à l'autre pour ce qui est du niveau, des conditions d'accès, des domaines d'activité, de la définition, etc. Le système général s'articule autour de l'idée de professions identiques dans tous les États membres, ce qui signifie qu'il n'est pas toujours possible de réaliser les attentes des migrants concernant la reconnaissance d'un diplôme en vue de l'accès à une profession qui n'est pas la même partout, qui n'est pas réglementée ou qui n'existe pas dans un autre État membre.
397. Pour pallier les éventuelles disparités, il convient par conséquent, dans certains cas, d'appliquer des mesures de compensation. Dans la majorité des cas, les migrants conviennent de cette nécessité et sont plus que désireux de faire disparaître des différences substantielles.
398. Cette notion de «différences substantielles» peut poser des problèmes. Il n'est pas aisé de définir ce qui est substantiel et ce qui ne l'est pas (les professions de la santé et celle de moniteur de ski illustrent bien cette difficulté). Les mécanismes d'équivalence appliqués aux diplômes d'enseignement supérieur sanctionnant des formations d'une durée de trois ans et d'une durée de deux ans sont parfois difficiles à mettre en œuvre (c'est le cas, par exemple, des professions de la santé). Le critère en cause est que l'année de formation supplémentaire permet d'approfondir certaines matières et que les professions de la santé sont, au Royaume-Uni, organisées de telle manière que cet approfondissement préalable des connaissances est nécessaire dans un but de sécurité.

## **G. Finlande**

399. En Finlande, les professions réglementées couvertes par la directive 92/51/CEE se rencontrent plutôt dans le secteur des professions de santé, de la marine et des services de sauvetage. Dans le secteur public, des situations couvertes par la directive 92/51/CEE se rencontrent également dans des municipalités.
400. D'une manière générale, les autorités compétentes en Finlande ont estimé que la Directive est très difficile à appliquer. Ceci s'explique notamment par la diversité des structures nationales en matière d'éducation, de formation et de professions. Pour le citoyen, aussi bien la lecture de la directive que son utilisation sont également très difficiles.
401. La Finlande estime que le système pourrait être amélioré dans son ensemble par la modification du système des annexes et par la simplification de la procédure de reconnaissances des diplômes.
402. La priorité serait, pour les autorités finlandaises, d'abandonner le système des annexes. En effet, des changements fréquents dans les réglementations internes des États membres nécessitent autant d'amendements aux annexes. Ceci se traduit par un travail considérable au niveau de la Commission et des États membres. C'est pourquoi la Finlande estime que le système des annexes devrait être remplacé par des dispositions qui ne nécessitent pas de constants changements.

## **H. Liechtenstein**

403. Le Liechtenstein estime ne pas rencontrer de difficulté particulière en ce qui concerne l'application de la directive 92/51/CEE. Cependant, une amélioration paraît souhaitable en matière de connaissance, dans les États membres (autorités locales notamment), du statut des États de l'AELE et aussi des diplômes délivrés dans les pays de l'AELE.

## **I. Allemagne**

404. En Allemagne, plusieurs professions relèvent de la directive 92/51/CEE. L'application de cette directive n'a donné lieu à aucun problème majeur, hormis dans le cas des enseignants. Dans l'ensemble, ces difficultés ont pu être résolues avec le temps.
405. Les explications de la Commission ne sont pas très claires en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes d'enseignants lorsque le migrant est titulaire d'un diplôme de type 92/51/CEE, alors que l'État membre d'accueil subordonne l'exercice de la profession à la possession d'un diplôme de type 89/48/CEE. D'une part, passerelle entre les deux directives, et ses limites, sont expliquées en référence au texte de la directive (paragraphe 201 et 202); d'autre part, la prise de position au paragraphe 203, sur des cas spécifiques, ne peut être suivie. Il convient de préciser qu'en Allemagne, la durée du cycle d'études postsecondaires pour l'obtention du diplôme d'enseignant est supérieure à quatre ans, ce qui exclut donc l'application de la passerelle prévue à l'article 3, dernier paragraphe, de la directive 92/51/CEE.



## ANNEXE II

### **Communication au Conseil et au Parlement européen concernant «la reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur» (COM(1999)299 final - JO ... ..). Extraits:**

406.

«L'application de la reconnaissance mutuelle correspond pleinement à la philosophie du marché intérieur selon laquelle ce sont normalement les règles de l'État membre d'origine qui prévalent. L'application de ce principe s'inscrit également dans la perspective d'une application dynamique de la subsidiarité: en évitant la mise en place systématique d'une réglementation détaillée au niveau communautaire, la reconnaissance mutuelle assure un plus grand respect des traditions locales, régionales et nationales et permet de maintenir la diversité des produits et des services qui pénètrent les marchés. Elle constitue aussi un moyen pragmatique et puissant d'intégration économique. [p. 2]

407. Dans le domaine des professions réglementées, les difficultés rencontrées dans l'application du principe de reconnaissance mutuelle des diplômes affectent davantage les individus que les entreprises. Bien que les indicateurs montrent que la reconnaissance mutuelle a joué un rôle positif dans ce domaine, un nombre important de plaintes individuelles subsistent, comme le montre le rapport du *Citizens Signpost Service* réalisé pour la Commission en février 1999. Les difficultés résident principalement dans le caractère individuel de l'appréciation de l'équivalence de la formation acquise. [p. 5]

408. D'après l'analyse menée par la Commission, il apparaît important d'améliorer et de renforcer la connaissance du principe de reconnaissance mutuelle par les opérateurs économiques et les autorités compétentes des États membres. [p. 5]

### **ORIENTATIONS PROPOSÉES**

#### **Assurer une surveillance crédible de l'application de la reconnaissance mutuelle**

409. Afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'application de la reconnaissance mutuelle et de disposer de statistiques fiables et plus complètes qu'à l'heure actuelle, la Commission préparera, tous les deux ans, un rapport d'évaluation qui sera transmis au Conseil et au Parlement européen. (...)

#### **Les actions destinées aux citoyens et aux opérateurs économiques**

##### **Actions à mener par la Commission**

410. La Commission s'est engagée à faciliter le dialogue avec le citoyen et les entreprises. De nombreuses initiatives ont été prises dans ce domaine: les travaux relatifs au Plan d'action pour le marché intérieur de juin 1997 ont donné naissance aux «points de contact» établis dans chaque État membre, le Dialogue avec les Citoyens et les Entreprises a été lancé en juin 1998 et un site Internet destiné aux entreprises est ouvert depuis le début de l'année 1999. (...)

Améliorer l'information et l'analyse économique

411. La Commission rappelle que la reconnaissance mutuelle nécessite une importante action sur le terrain: un des domaines dans lesquels un investissement est indispensable est celui de l'information. (...) [p. 7]

Rendre les mécanismes de règlement des problèmes plus efficaces

412. Le rapport biennal de la Commission sur l'application de la reconnaissance mutuelle permettra d'évaluer avec plus de précision la nécessité d'une nouvelle initiative d'harmonisation ou d'un complément d'harmonisation dans certains domaines particuliers, dans le respect du principe de subsidiarité. L'harmonisation doit intervenir lorsqu'elle est considérée nécessaire, par exemple lorsque tous les efforts destinés à appliquer la reconnaissance mutuelle n'ont pas été couronnés de succès et dans les cas où l'intervention communautaire apporte une valeur ajoutée. [p. 8]

**Actions à mener par les États membres**

413. Ce sont les États membres qui sont responsables au premier chef de la mise en œuvre de ce principe et la Commission souhaite que se crée un véritable partenariat entre les États membres et elle pour améliorer le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle.
414. Un recours plus systématique aux «points de contact», mis en place pour tous les domaines du Marché intérieur dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action de 1997 et de la décision 3052/95, doit désormais être encouragé par tous les États membres. Dans le domaine des professions réglementées, des coordonnateurs nationaux ont été institués par les directives du Système général. Ils jouent un rôle similaire à celui des points de contact du marché intérieur. Leur rôle doit être renforcé. (...)» [p. 12]

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le Président*