

**F loi proportionnalité A**  
MH/ND/JP  
944-2024

**Bruxelles, le 10 décembre 2024**

**AVIS**

**sur**

**L'ÉVALUATION DE LA LOI DU 27 OCTOBRE 2020 RELATIVE À UN EXAMEN  
DE PROPORTIONNALITÉ PRÉALABLE À L'ADOPTION OU LA MODIFICATION  
D'UNE RÉGLEMENTATION DE PROFESSION**

*Le 23 octobre 2024, le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a reçu de Monsieur David Clarinval, Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles & du Renouveau démocratique, une demande d'évaluation de la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession.*

*Après réunion de la Commission réglementations professionnelles et des organisations interprofessionnelles concernées le 6 novembre 2024, le Conseil Supérieur a émis le 10 décembre 2024 l'avis suivant.*

## **CONTEXTE**

La loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession transpose la directive 2018/958 du 28 juin 2018 du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions. Cette loi impose à l'autorité qui projette d'adopter ou de modifier une réglementation de profession de réaliser un examen visant à évaluer la proportionnalité de ce projet. Concrètement, seules les dispositions (nouvelles ou modifiées) qui réglementent l'accès et/ou l'exercice de la profession doivent faire l'objet d'un tel examen.

L'article 13 de cette loi dispose qu'« *il est procédé par le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME à une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de la présente loi quatre ans après sa date d'entrée en vigueur* ».

La directive 2018/958 a fait l'objet d'une transposition distincte pour les professions de santé, via la loi du 23 mars 2021 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession dans le secteur de la santé. Enfin, cette directive a également été transposée par les Régions, les Communautés et la Commission communautaire commune (COCOM).

Bien que la demande d'évaluation adressée au Conseil Supérieur porte spécifiquement sur la loi du 27 octobre 2020, étant donné que la transposition de la directive 2018/958 quel que soit le secteur ou le niveau de pouvoir concerne les membres du Conseil Supérieur, il convient que cet exercice d'évaluation ne se limite pas à la loi du 27 octobre 2020 stricto sensu.

## **POINTS DE VUE**

### **Introduction**

Préalablement à la transposition de la directive 2018/958 en Belgique, les conditions d'accès à la profession ont été transférées aux Régions à la suite de la Sixième réforme de l'Etat, à l'exception des conditions d'accès aux professions de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services. Ceci a eu pour conséquence que les Régions mènent des politiques divergentes en la matière, qui tendent à un assouplissement généralisé des conditions d'accès à la profession. Le Conseil Supérieur relève que cet assouplissement au niveau régional, voire

même dans le cas de la Flandre, la suppression pure et simple de tout filtre à l'entrée, s'accompagne d'un renforcement au niveau fédéral d'une politique curative et répressive, visant à garantir la protection du consommateur. Le Conseil Supérieur s'interroge sur l'efficacité et l'efficience d'un tel changement d'approche.

## **1. Adoption ou modification de réglementations de professions : état des lieux**

Plusieurs examens de proportionnalité ont été menés par les autorités fédérales, conformément aux lois du 27 octobre 2020 et du 23 mars 2021.

En application de la loi du 27 octobre 2020, les réglementations de professions libérales et intellectuelles suivantes ont été adoptées ou modifiées :

- Loi du 26 décembre 2022 portant réforme du statut des huissiers de justice et autres dispositions diverses ;
- Loi du 27 mars 2023 protégeant la profession et le titre de géomètre-expert et créant un Ordre des géomètres-experts ;
- Loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur d'une personne protégée<sup>1</sup>.
- Loi du 11 décembre 2023 modifiant la loi du 11 février 2013 organisant la profession d'agent immobilier ;
- Loi du 3 mai 2024 modifiant la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte et la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes ;
- Projet de loi réglementant la recherche privée<sup>2</sup>.

En outre, des projets de loi, non adoptés à l'heure d'écrire cet avis, ont également fait l'objet d'examens de proportionnalité. C'est notamment le cas du projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la reconnaissance et à la protection de la profession d'expert en automobiles et créant un Institut des experts en automobiles, et du projet de loi modernisant la profession d'avocat.

En ce qui concerne les professions de santé, un certain nombre de dispositions ont également été adoptées ou modifiées et ont fait l'objet d'examens de proportionnalité.

Au niveau des entités fédérées, en revanche, il est relevé qu'aucun examen de proportionnalité n'a été mené, alors même que certains assouplissements voire dérégulations de réglementations professionnelles ont été adoptés. Ainsi en Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté du 7 mars 2024 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant diverses modifications en vue de la simplification de l'accès à la profession, n'a pas fait l'objet d'un examen de proportionnalité. Le Conseil Supérieur constate que l'obligation de procéder à un examen de proportionnalité préalable a ici été interprétée de manière restrictive, se limitant au cas où un projet de réglementation vise un renforcement des conditions d'accès ou d'exercice d'une profession, ce qui ne semble pas ressortir des dispositions de la directive.

Pour conclure, si la transposition de la directive 2018/958 au niveau fédéral n'a pas empêché la modification d'un certain nombre de réglementations de professions, le Conseil Supérieur relève que ce nouveau cadre juridique contraignant est susceptible de constituer un frein à la modification ou l'adoption d'une disposition réglementant une profession. Ainsi, l'argument de l'organisation d'un examen de proportionnalité préalable est parfois évoqué par l'autorité

---

<sup>1</sup> Cette loi introduit une distinction entre administrateur familial et administrateur professionnel.

<sup>2</sup> Projet de loi adopté par la Chambre des représentants le 8 mai 2024 mais pas encore publié au Moniteur.

compétente pour refuser d'envisager une modification ou une adoption d'une réglementation de profession. Le Conseil Supérieur rappelle que la loi ne doit pas empêcher de bonnes initiatives visant à modifier ou introduire de nouvelles réglementations de professions.

## **2. Contenu de l'examen de proportionnalité**

Il est relevé que les questions constitutives de cet examen de proportionnalité sont très nombreuses et dans certains cas assez peu claires, de l'aveu même de l'administration et selon les secteurs ayant été associés à cet exercice laborieux. Le Conseil Supérieur estime qu'à défaut de pouvoir adapter les questions elles-mêmes, qui ont été transposées telles quelles de la directive, des lignes directrices permettant de comprendre ce qu'il est attendu pour telle ou telle question sont souhaitables. Cela faciliterait le travail des autorités qui procèdent aux examens et cela permettrait aux secteurs concernés par les projets de modification ou adoption de dispositions d'être davantage associés au processus de cet examen préalable.

Dans le même ordre d'idée, le Conseil Supérieur craint en outre que l'examen de proportionnalité puisse constituer une charge administrative déraisonnable pour l'autorité chargée de le réaliser, ce qui risquerait de freiner l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession.

## **3. Consultation des parties prenantes concernées**

En application de l'arrêté royal du 9 mai 2021 déterminant le portail fédéral unique visé à l'article 9 de la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession, les informations reprises sur ce portail et les modalités de son utilisation, l'information relative à la prochaine introduction ou la modification de dispositions réglementant une profession est rendue publique. Ce portail est hébergé sur le site web <https://business.belgium.be/>, géré par le SPF Chancellerie.

Dans le cadre de l'examen de proportionnalité préalable à l'adoption de la loi du 27 mars 2023 protégeant la profession et le titre de géomètre-expert et créant un Ordre des géomètres-experts, des représentants de la profession indiquent avoir été associés à la réalisation de cet examen. Le Conseil Supérieur souligne qu'il s'agit d'une démarche de collaboration positive de la part de l'autorité compétente.

En outre, le Conseil Supérieur tient à faire part des observations suivantes :

### **a) Accès à l'information**

En l'état actuel, l'accès à l'information relative à une prochaine adaptation ou modification de disposition réglementant une profession n'est pas optimal. Le portail fédéral unique est peu connu des parties prenantes concernées et l'information n'y est publiée qu'après que l'examen de proportionnalité a été mené. Le Conseil Supérieur estime que l'information devrait être publiée avant que cet examen de proportionnalité ne soit réalisé.

Ensuite, afin d'améliorer l'accès à cette information préalable, le Conseil Supérieur réitère la demande déjà formulée dans le cadre de l'avis 812-2019 relative à la notification automatique de toute mise à disposition d'informations sur le portail numérique. Il estime en effet que toute partie intéressée devrait avoir la possibilité d'être notifiées automatiquement, via une

inscription préalable par exemple. Le Conseil Supérieur renvoie ainsi au système d'alerte existant dans le cadre des consultations publiques de la Commission européenne<sup>3</sup>. Un tel système permettrait d'éviter qu'une partie prenante, oubliée du processus de consultation mené par l'administration par exemple, et qui n'ait pas pris systématiquement la peine de naviguer régulièrement sur le portail numérique, ne soit informée d'un projet de réglementation qui la concerne.

Enfin, le Conseil Supérieur estime qu'en tant qu'organe consultatif réunissant toutes les organisations d'indépendants et de PME agréées, il devrait être informé explicitement par l'autorité compétente au moment où celle-ci met à disposition sur le portail unique des informations préalables à l'adoption ou la modification d'une disposition réglementant une profession.

#### b) Transparence de la procédure

Certaines organisations d'indépendants et de PME indiquent qu'elles n'ont reçu que peu ou pas de retour d'information au sujet de leurs contributions. Ceci pose question quant à la manière dont leurs remarques sont prises en considération. De manière générale, le suivi du processus de consultation, après la mise à disposition de l'information sur le portail fédéral unique, pourrait être plus transparent et plus visible pour les parties prenantes.

Comme bonne pratique, le Conseil Supérieur souligne la plus-value de la mise à disposition, sur le site web du SPF Santé publique, d'informations supplémentaires relatives à la préparation des examens de proportionnalité préalable à des projets de réglementations de professions de la santé. Les avis des organes de concertation au sujet des projets de réglementation y sont notamment publiés. Ceci participe à une plus large visibilité et une plus grande transparence du processus de consultation des parties prenantes concernées. Le Conseil Supérieur considère que cette démarche va dans le bon sens, bien qu'il faille encore aller plus loin. La publication d'une feuille de route, d'un calendrier et/ou d'un arbre décisionnel sur le site web de l'autorité compétente pourrait, par exemple, renforcer autant l'accessibilité que la transparence.

#### c) Entités fédérées

Dans la perspective d'une plus grande visibilité et homogénéité du processus de consultation et dans la logique d'une collaboration interfédérale, regrouper sur un même portail les informations préalables à l'adoption ou la modification de toutes les réglementations de professions en Belgique, quel que soit le niveau de pouvoir compétent, serait une réelle plus-value. A titre subsidiaire, le portail fédéral unique actuel devrait renvoyer vers les sites internet utilisés par les entités fédérées concernées pour mettre à disposition les informations préalables à l'adoption ou la modification de dispositions réglementant une profession.

### 4. Contrôle de conformité des dispositions nouvelles ou adaptées

L'article 12 de la loi du 27 octobre 2020 dispose que « *l'autorité contrôle la conformité des dispositions réglementant une profession, nouvelles ou modifiées, avec le principe de proportionnalité* ». Etant donné que plusieurs réglementations nouvelles ou modifiées de professions ont été adoptées depuis l'entrée en vigueur de la loi, cette disposition devrait en

---

<sup>3</sup> Voir [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr)

principe prochainement être mise en œuvre. Le Conseil Supérieur souhaite être informé de l'application de cette disposition. Celle-ci est importante car elle doit permettre de vérifier la proportionnalité d'une réglementation adaptée ou nouvelle *a posteriori*, alors que l'examen de proportionnalité préalable est une vérification *a priori*.

## 5. Registre des professions réglementées

Un registre reprenant l'ensemble des professions réglementées en Belgique est disponible sur le portail fédéral unique<sup>4</sup>. Le Conseil Supérieur considère que ces informations devraient également être accessibles via d'autres sites web, notamment celui du SPF Economie, et sous un format plus convivial et lisible par les consommateurs. A tout le moins, une liste reprenant toutes les professions réglementées qui sont de la compétence du Fédéral (libérales et intellectuelles donc) devrait être reprise sur le site du SPF Economie. Il est en effet relativement complexe pour le consommateur de savoir si une profession est réglementée ou non et si l'entreprise sollicitée est effectivement titulaire d'un accès à la profession.

## 6. Future adaptation du cadre légal

Le Conseil Supérieur demande d'être tenu informé des évolutions éventuelles du cadre légal, faisant notamment suite aux discussions en cours avec la Commission européenne dans le cadre d'une éventuelle procédure d'infraction par rapport à la transposition de la directive 2018/958.

# CONCLUSION

Le Conseil Supérieur demande que la consultation des parties prenantes dans le cadre d'une adoption ou modification d'une disposition réglementant une profession soit renforcée, plus visible, transparente et homogène. Ceci passe notamment par un système de notification renvoyant vers le portail fédéral unique. En outre, le Conseil Supérieur devrait au moins être informé clairement de tout projet d'adaptation ou de modification d'une disposition réglementant une profession.

Ensuite, le Conseil Supérieur estime que des lignes directrices, permettant de mieux comprendre ce qui est attendu pour chaque question de l'examen de proportionnalité, devraient être rédigées, tant pour permettre aux parties prenantes concernées de participer à cet exercice que pour faciliter le travail de l'autorité chargée de réaliser l'examen.

Enfin, le Conseil Supérieur souhaite être informé d'un prochain contrôle des dispositions nouvelles ou modifiées réglementant une profession ainsi que de l'éventuelle évolution du cadre législatif.

---

<sup>4</sup> [https://business.belgium.be/sites/default/files/2020\\_02\\_07\\_ac\\_ex\\_tempo\\_et\\_occas\\_def.pdf](https://business.belgium.be/sites/default/files/2020_02_07_ac_ex_tempo_et_occas_def.pdf)