

Rapport spécial

## Reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne

Un mécanisme essentiel, mais utilisé de manière sporadique et incohérente



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VI
<b>Introduction</b>	01 - 17
<b>Libre circulation des travailleurs et des services, et liberté d'établissement</b>	01 - 02
<b>Reconnaissance des qualifications professionnelles</b>	03 - 14
<b>Rôles et responsabilités</b>	15 - 17
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	18 - 25
<b>Observations</b>	26 - 102
<b>Le nombre de professions réglementées dans l'UE reste élevé et les régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles sont peu utilisés</b>	26 - 37
Les mesures prises par la Commission pour encourager les États membres à réduire le nombre de professions réglementées ne sont pas concluantes	28 - 35
Selon nos estimations, le système de l'UE de reconnaissance des qualifications professionnelles intervient dans environ 6 % des cas de mobilité au sein de l'Union	36 - 37
<b>L'application de la directive relative aux qualifications professionnelles présente toujours des faiblesses</b>	38 - 64
Manque de procédures électroniques	38 - 41
Les frais de reconnaissance des qualifications professionnelles diffèrent fortement selon les États membres et ne sont pas toujours justifiés	42 - 46
Les demandes de documents vont parfois au-delà de la directive	47 - 48
Le recours aux mesures de compensation demeure excessif	49 - 52
Différences entre États membres concernant les vérifications préalables en cas de mobilité temporaire	53 - 57
Les États membres n'assurent pas de suivi de la durée des procédures de reconnaissance	58 - 64

<b>Les éléments introduits dans la directive révisée pour faciliter la reconnaissance sont peu utilisés</b>	<b>65 - 86</b>
Résultats mitigés pour la carte professionnelle européenne	65 - 68
L'accès partiel entre en jeu dans moins de 1 % de l'ensemble des décisions émises	69 - 70
Les principes communs de formation ne s'appliquent actuellement qu'aux moniteurs de ski	71 - 74
Le système IMI facilite la coopération entre les États membres et la Commission	75 - 86
<b>Le suivi par la Commission des données et des rapports est insuffisant</b>	<b>87 - 95</b>
La Commission n'assure pas un suivi suffisant des données de la base des professions réglementées et des rapports soumis par les États membres tous les deux ans	87 - 93
Face aux difficultés de transposition, la Commission a réagi en lançant des procédures d'infraction, mais les États membres n'ont pas encore pris toutes les mesures correctives qui s'imposent	94 - 95
<b>Les informations fournies aux citoyens par la Commission et les États membres sont accessibles mais manquent de cohérence</b>	<b>96 - 102</b>
Les quatre États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont amélioré l'accessibilité des informations destinées aux citoyens depuis 2019	98 - 99
Les informations sur la RQP fournies aux citoyens sur les sites internet de la Commission et des États membres ne sont pas toujours cohérentes et fiables	100 - 102
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>103 - 111</b>
<b>Annexes</b>	
<b>Annexe I – Organisations des États membres avec lesquelles nous sommes entretenus</b>	
<b>Annexe II – Taux de réponse à l'enquête par État membre</b>	
<b>Annexe III – Principaux acteurs de la RQP</b>	
<b>Annexe IV – Types de décisions prises par les autorités compétentes</b>	
<b>Annexe V – Problèmes observés par la Commission dans les États membres</b>	

**Sigles, acronymes et abréviations**

**Réponses de la Commission**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

## Synthèse

I Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) garantit aux citoyens de l'UE le droit de circuler librement dans un but professionnel et d'établir leur activité dans un autre État membre. Toutefois, cette mobilité est parfois entravée, notamment par la difficulté à faire reconnaître les qualifications professionnelles, surtout quand l'accès à certaines professions est réglementé par les États membres.

II L'UE a adopté la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles en 2005. Ce texte vise à empêcher les États membres d'imposer des conditions excessives aux citoyens d'autres États membres de l'UE qui souhaitent exercer une profession réglementée en dehors de leur pays d'origine. Le cadre des qualifications professionnelles doit également garantir que les services fournis dans tous les États membres satisfont aux mêmes normes de «santé et de sécurité publiques». Cette directive a été mise à jour en 2013 et devait être transposée en droit national début 2016 au plus tard.

III Nous avons examiné dans quelle mesure la Commission a garanti le droit des citoyens de l'UE exerçant des professions réglementées de se déplacer librement d'un État membre à l'autre à des fins professionnelles ou d'y établir leur activité. Nous avons évalué si la Commission était parvenue à encourager les États membres à réduire le nombre de professions réglementées et dans quelle mesure les citoyens avaient recours aux systèmes en place. Nous avons également vérifié si les États membres appliquaient leurs systèmes de manière efficace, et avons évalué l'utilité des éléments introduits dans la directive révisée. Enfin, nous nous sommes employés à déterminer si la Commission coordonnait et contrôlait efficacement les données communiquées par les États membres et si les informations fournies aux citoyens étaient accessibles, complètes et cohérentes.

IV Par cet audit, nous entendons contribuer à l'évaluation de l'application de la directive au bénéfice des citoyens et mettre en évidence les points à améliorer au niveau de la coordination et du suivi du système.

**V** Dans l'ensemble, nous concluons que la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne constitue un mécanisme essentiel, mais qu'il est utilisé de manière sporadique et incohérente. Nous avons constaté ce qui suit:

- de nombreuses professions restent réglementées par les États membres et selon nos calculs, environ 6 % des citoyens qui s'installent dans un autre État membre ont recours au système de reconnaissance des qualifications professionnelles. La plupart des cas de mobilité professionnelle au sein de l'UE ne sont pas concernés par la reconnaissance des qualifications professionnelles;
- la mise en œuvre de la directive par les États membres présente des faiblesses, qui affectent directement les citoyens souhaitant exercer une profession réglementée dans un autre État membre. Elles ont trait au manque de procédures électroniques et aux différences de frais de reconnaissance selon les pays. En outre, certaines autorités exigent plus de documents et procèdent à davantage de contrôles que ne le permet la directive, et dépassent ainsi le délai maximal prévu dans celle-ci pour prendre leur décision;
- les citoyens et les autorités n'ont pas fait grand usage des éléments introduits par la révision de la directive en 2013, tels que la carte professionnelle européenne, l'accès partiel aux professions ou les principes communs de formation. L'instauration de l'obligation d'utiliser le système d'information du marché intérieur (IMI) pour les notifications des qualifications dont la reconnaissance est automatique constitue une évolution positive et a permis d'améliorer l'échange d'informations entre les autorités compétentes des différents États membres. Cependant, ces nouvelles mesures ont engendré peu de valeur ajoutée en pratique;
- les autorités compétentes ont procédé à la reconnaissance des qualifications professionnelles sans prendre en compte les alertes encodées dans le système d'information du marché intérieur par d'autres États membres, même lorsque ces alertes étaient dues à des «raisons sérieuses» et signalaient, par exemple, des fautes professionnelles, des mesures disciplinaires en cours ou des condamnations pénales;
- la mise à jour périodique des qualifications bénéficiant de la reconnaissance automatique constitue un grand pas en avant, mais le processus est fastidieux et la Commission n'est tenue par aucune échéance;

- la Commission a réagi aux difficultés de transposition de la directive en lançant des procédures d’infraction, mais son application dans les États membres présente toujours des faiblesses;
- les informations fournies aux citoyens qui souhaitent exercer une profession réglementée dans un autre État membre sont généralement accessibles, mais souvent peu fiables et incohérentes.

**VI** Sur la base de nos conclusions, nous recommandons à la Commission:

- d’assurer l’application uniforme du système de reconnaissance;
- d’intégrer le mécanisme d’alerte dans la procédure de reconnaissance;
- de mettre à jour annuellement les listes des titres de formation propres à certains secteurs (énumérés à l’annexe V de la directive) qui peuvent bénéficier d’une reconnaissance automatique, et de réduire le délai de décision pour la reconnaissance des professions sectorielles dans le cadre du régime automatique;
- d’assurer la mise à disposition d’informations fiables et cohérentes aux citoyens.

# Introduction

## Libre circulation des travailleurs et des services, et liberté d'établissement

**01** Le [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE) garantit la libre circulation des travailleurs et des services, et la liberté d'établissement au sein du marché unique. Il permet à tous les citoyens de l'UE, qu'ils soient employés («salariés») ou indépendants, de circuler librement d'un État membre à l'autre à des fins professionnelles ou d'y établir leur activité. Ces droits découlent des quatre libertés fondamentales de l'UE (libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs).

**02** Les citoyens rencontrent parfois des obstacles en matière de mobilité professionnelle, notamment des difficultés à faire reconnaître leurs qualifications<sup>1</sup>. Les différences entre les régimes de sécurité sociale et l'absence d'harmonisation des systèmes de retraite ou d'assurance maladie peuvent également poser problème.

## Reconnaissance des qualifications professionnelles

**03** Les États membres ont le droit d'établir des règles concernant l'accès aux professions. Quand des règles s'appliquent à des professions spécifiques, ces professions sont dites «réglementées».

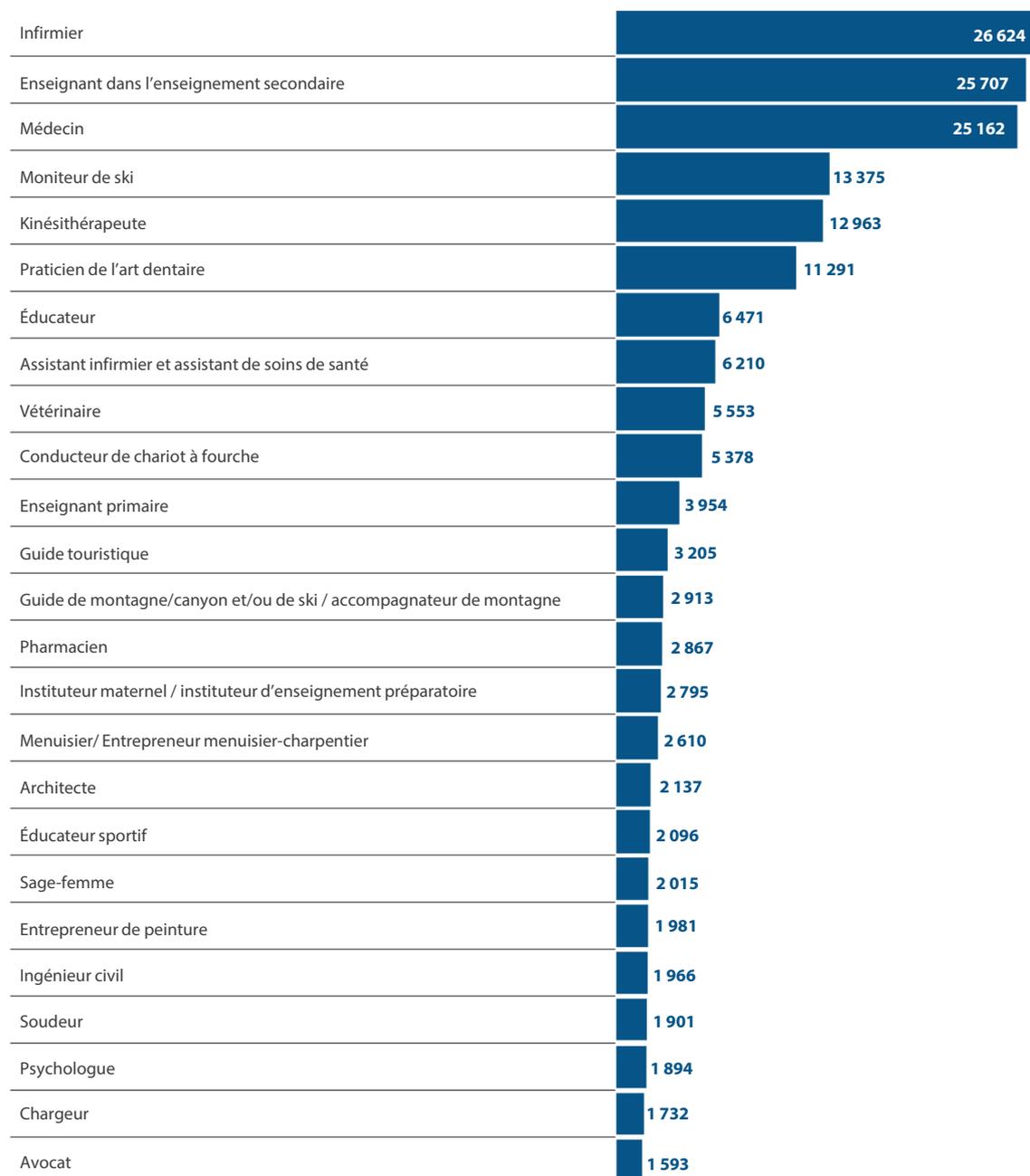
**04** La reconnaissance des qualifications professionnelles (ci-après «RQP») concerne les citoyens qui ont obtenu leurs qualifications professionnelles dans un État membre (pays d'origine), et souhaitent exercer une profession réglementée dans un autre État membre (pays d'accueil). Ils doivent alors faire reconnaître leurs qualifications par le pays d'accueil. Sans cette reconnaissance, ils restent libres de circuler et de travailler à l'étranger, mais ne peuvent pas pratiquer la profession en question. La reconnaissance des qualifications professionnelles se distingue de la reconnaissance des diplômes universitaires. Cette dernière, qui relève de la [convention de Lisbonne](#), porte sur l'enseignement supérieur et le droit de faire des études à l'étranger et d'en obtenir une reconnaissance.

---

<sup>1</sup> [Rapport spécial 06/2018 de la Cour des comptes européenne relatif à la libre circulation des travailleurs.](#)

**05** En septembre 2005, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une [directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles](#) (ci-après «la directive relative à la RQP»), qui a consolidé le cadre juridique jusque-là en place dans l'UE. Elle définit la notion de «profession réglementée» et précise certaines exigences auxquelles les États membres doivent répondre dans le cadre des procédures de RQP, afin de favoriser la libre circulation des travailleurs, des entreprises et des prestataires de services. Cette directive couvre l'Espace économique européen, constitué des 27 États membres de l'UE auxquels viennent s'ajouter l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. La [figure 1](#) met en évidence les professions réglementées pour lesquelles la mobilité est la plus élevée dans l'UE.

**Figure 1 – Classement des 25 professions réglementées caractérisées par la plus grande mobilité dans l’UE, sur la base du nombre total de décisions déclarées par les autorités compétentes des 27 États membres (2017-2021)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission extraites en octobre 2023.

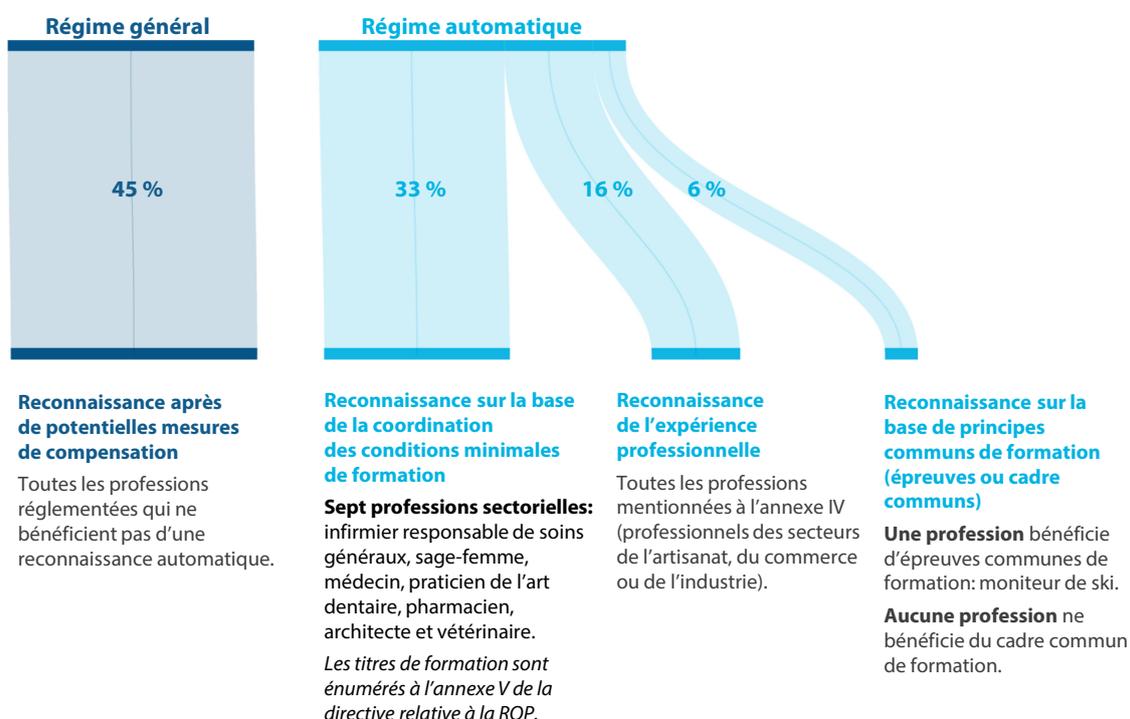
## 06 La directive relative à la RQP ne s'applique pas:

- aux professions non réglementées dans le pays d'accueil, même si la profession est réglementée dans le pays d'origine;
- aux activités ou professions en lien avec l'État et l'exercice d'une autorité officielle (fonction publique);
- au notariat.

## 07 Il existe deux grands régimes de RQP (voir *figure 2*).

- Le régime de reconnaissance automatique, qui comprend trois types de reconnaissance, s'applique 1) à sept professions sectorielles, 2) aux moniteurs de ski, 3) aux professions des domaines de l'artisanat, du commerce et de l'industrie. Ces professions comptent parmi celles qui enregistrent la mobilité la plus élevée, selon les données présentées dans la *figure 1*. Dans le cadre du régime automatique, les autorités compétentes devraient valider automatiquement les demandes, en s'appuyant sur les documents fournis par les citoyens, sans comparer leurs qualifications aux exigences nationales.
- Le régime de reconnaissance général couvre toutes les autres professions réglementées, et contrairement au premier, peut donner lieu à des mesures de compensation. Elles consistent en une période d'adaptation, durant laquelle l'exercice de la profession est supervisé, ou en un examen imposé par les autorités compétentes. Les autorités compétentes du pays d'accueil décident au cas par cas si de telles mesures sont nécessaires. Ces mesures entrent en jeu uniquement si les formations proposées par les pays d'origine et d'accueil diffèrent fortement pour une même profession, et si la différence ne peut pas être comblée par l'expérience ou la formation tout au long de la vie.

Figure 2 – Le régime de RQP automatique et le régime de RQP général dans l’UE (depuis 2016)



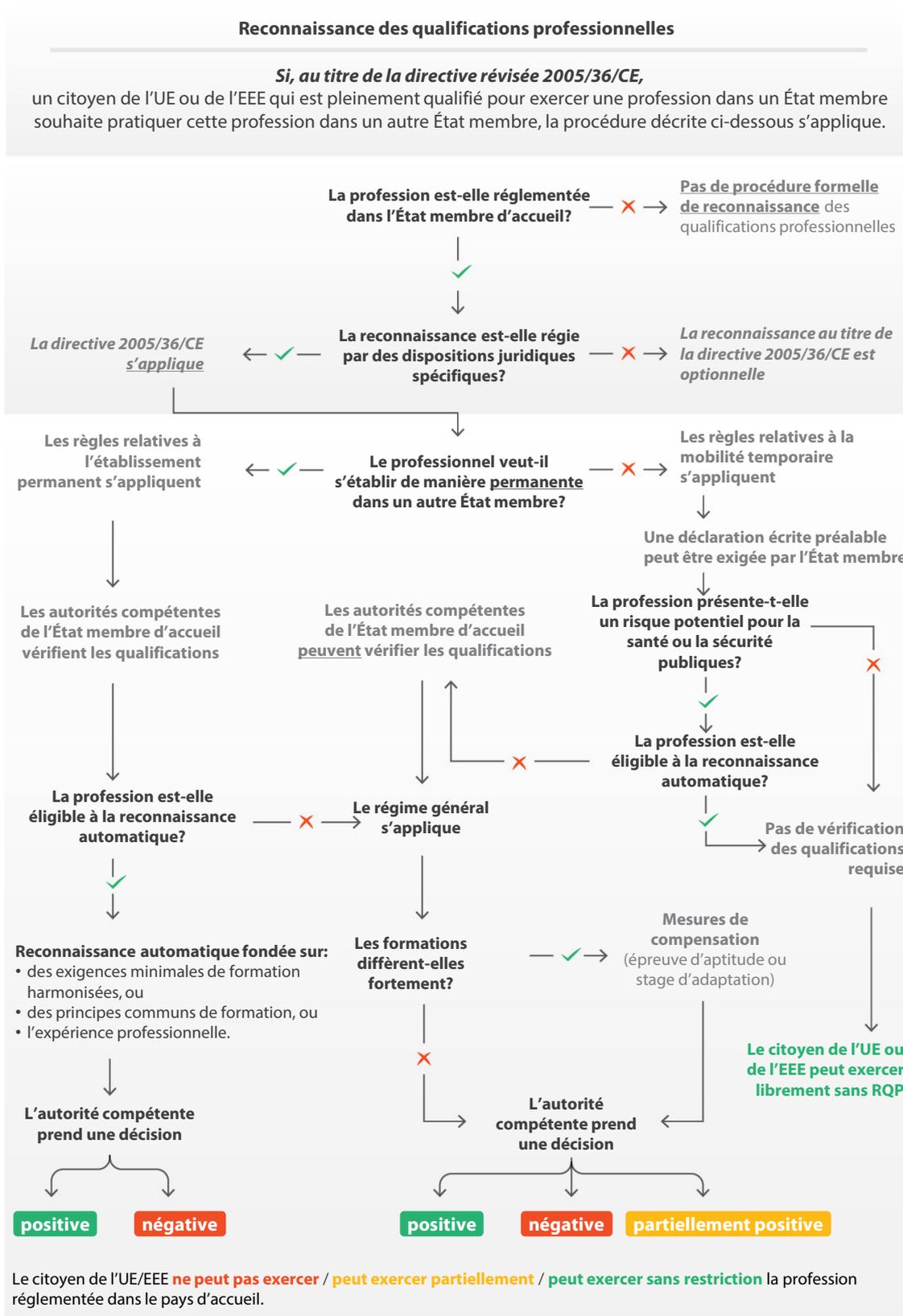
*Remarque:* Les pourcentages indiquent la proportion des décisions de RQP par régime de reconnaissance (45 % pour le régime général et 55 % pour le régime automatique).

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de la directive relative à la RQP et de données de la Commission pour la période 2017-2021, extraites en novembre 2023.

**08** Les citoyens peuvent travailler à l'étranger à titre temporaire ou permanent. La directive relative à la RQP établit des règles spécifiques dans ces deux cas de figure. En principe, l'accès aux professions réglementées dans le cadre d'une mobilité temporaire devrait être plus simple. Sous certaines conditions, le pays d'accueil peut demander aux citoyens de déclarer à l'avance leur intention d'exercer une activité sur son territoire, et effectuer des «vérifications préalables» de leurs qualifications.

**09** L'arbre de décision de la *figure 3* illustre le fonctionnement de la procédure de RQP. Il s'agit de savoir en premier lieu si la profession est réglementée ou non. À partir de là, dans le cas d'une profession réglementée, l'arbre montre les différentes étapes qui conduisent à la décision de l'autorité compétente. Les réponses affirmatives (v) et négatives (x) déterminent le passage d'une étape à une autre.

**Figure 3 – Description de la procédure de RQP menant aux décisions possibles des autorités compétentes**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive révisée relative à la RQP.

**10** Les États membres sont tenus de déclarer chaque année leurs décisions de RQP dans la base de données des professions réglementées, qui est l'outil informatique dont se sert la Commission pour tenir les citoyens informés des questions de RQP. La Commission prévoit de commencer en 2024 la migration des informations de cette base vers le système d'information du marché intérieur (ou «système IMI»).

**11** En pratique, la reconnaissance des qualifications professionnelles n'est qu'une première étape de la procédure à suivre par les citoyens qui souhaitent exercer une profession réglementée à l'étranger. En effet, certaines professions nécessitent également une autorisation d'exercer (par exemple les professions de santé) ou une autorisation d'établissement (par exemple les professions de l'artisanat). Ces aspects ne sont pas couverts par la directive relative à la RQP. Toutefois, les États membres peuvent proposer, pour certaines professions, une procédure «tout en un» permettant d'obtenir à la fois une RQP et une autorisation d'établissement ou d'exercer.

**12** En mai 2010, à la demande du Président de la Commission, Mario Monti a élaboré un [rapport](#) proposant une nouvelle stratégie pour le marché unique. Dans ce rapport, il concluait que la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles entre les États membres devait être encore clarifiée et qu'une résistance persistait au niveau national en matière de reconnaissance des qualifications étrangères. M. Monti a formulé deux grandes recommandations pour la RQP: étendre le régime de reconnaissance automatique et améliorer la transparence.

**13** En novembre 2013, le Parlement européen et le Conseil ont révisé la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (par l'intermédiaire de la [directive 2013/55/UE](#)). Les États membres avaient jusqu'en janvier 2016 pour la transposer en droit national. La directive révisée comprend les éléments ci-dessous:

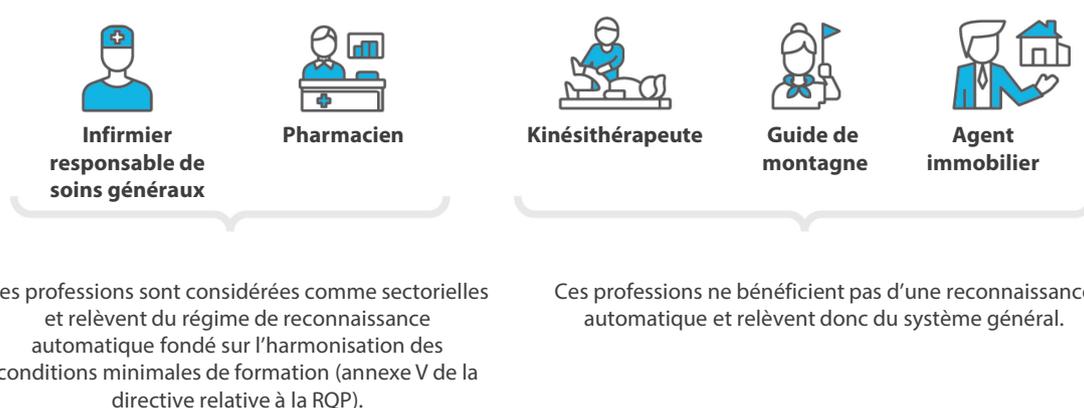
- l'accès partiel à une activité professionnelle, lequel découle des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>2</sup>. Il permet aux citoyens qui ne sont pas qualifiés pour l'ensemble des activités couvertes par une profession réglementée dans le pays d'accueil d'exercer partiellement cette profession;
- les principes communs de formation (cadres ou épreuves de formation). Ces principes forment un régime de RQP automatique qui s'ajoute à celui des sept professions sectorielles. À l'heure actuelle, ce régime supplémentaire concerne seulement les moniteurs de ski (voir [figure 2](#));

---

<sup>2</sup> Arrêt de la CJUE du 19 janvier 2006 dans l'[affaire C-330/03](#) (profession d'ingénieur), complété par l'arrêt de la CJUE du 27 juin 2013 dans l'[affaire C-575/11](#) (profession de kinésithérapeute).

- l'utilisation obligatoire du système IMI pour les notifications des titres de formation impliquant une reconnaissance automatique (annexe V de la directive), et les procédures de coopération (carte professionnelle européenne et mécanisme d'alerte);
- le renforcement du rôle des guichets uniques pour la RQP dans les États membres, et l'obligation pour ceux-ci de fournir un minimum d'informations en ligne sur leurs sites internet;
- la carte professionnelle européenne, une procédure de reconnaissance des qualifications entièrement électronique, via le système IMI, et disponible pour cinq professions, voir *figure 4*.

**Figure 4 – Cinq professions concernées par la carte professionnelle européenne**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive relative à la RQP.

**14** En avril 2024, Enrico Letta, le président de l'Institut Jacques Delors a présenté le rapport demandé par le Conseil européen et intitulé *Much more than a market* (Bien plus qu'un marché). Ce rapport entend contribuer à la réflexion sur l'avenir du marché unique par des propositions concrètes. Il appelle à élargir le régime de reconnaissance automatique et à réexaminer la nécessité d'une réglementation des professions et l'étendue de celle-ci. Étant donné que le renforcement de la santé et de l'accès aux médicaments fait partie des objectifs du marché unique, le rapport invite l'UE à encourager activement la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans le secteur pharmaceutique.

## Rôles et responsabilités

**15** La direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW) est responsable de la plupart des questions liées au marché intérieur, dont la reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle présente des propositions en matière de RQP et veille à la transposition en temps voulu des directives dans le droit national, ainsi qu'à leur mise en œuvre. En cas de manquement d'un État membre, la Commission peut prendre des mesures coercitives appropriées.

**16** La DG GROW est également responsable:

- de coordonner le domaine d'action et de présider le groupe des coordonnateurs, qui est composé d'un coordonnateur national par État membre. Experts en matière de RQP, les coordonnateurs nationaux sont chargés de promouvoir l'application uniforme de la directive relative à la RQP et de rassembler toutes les informations pertinentes;
- d'assurer un suivi du système, en s'appuyant par exemple sur les informations fournies par les États membres dans la base de données des professions réglementées et sur leurs rapports bisannuels. Ces rapports contiennent des données statistiques et de proportionnalité essentielles, notamment sur les raisons qu'ont les États membres de réglementer certaines professions;
- d'adopter des actes délégués (par exemple pour la mise à jour de l'annexe V de la directive sur la RQP qui énonce les titres de formation relevant du régime automatique) et de mettre en œuvre les actes qui précisent certains aspects de la RQP, tels que la procédure d'émission de la carte professionnelle européenne;
- de rendre compte tous les cinq ans de l'application de la directive relative à la RQP;
- de fournir et de maintenir à niveau les outils informatiques (la base de données des professions réglementées, qui migrera prochainement vers le système d'information du marché intérieur, et *Your Europe*) afin que les citoyens aient accès aux informations en matière de RQP. La DG GROW s'appuie sur les contributions des États membres pour ce qui est du contenu.

**17** En plus du traitement des demandes de reconnaissance de qualifications professionnelles, il revient aux États membres:

- de nommer un coordonnateur national, qui fera partie du groupe des coordonnateurs;
- de soumettre des rapports tous les deux ans à la Commission (voir point **16**, deuxième alinéa);
- de fournir à la Commission leur liste des professions réglementées et d'alimenter la base de données des professions réglementées;
- de coopérer avec les autres États membres et la Commission par l'intermédiaire du système IMI;
- d'assister les citoyens et de les tenir informés durant la procédure de reconnaissance.

## Étendue et approche de l'audit

**18** Nous avons examiné dans quelle mesure la Commission a garanti le droit des citoyens de l'UE exerçant des professions réglementées de se déplacer librement d'un État membre à l'autre à des fins professionnelles. En particulier, nous avons examiné si:

- la Commission était parvenue à encourager les États membres à réduire le nombre de professions réglementées et si les citoyens avaient largement eu recours aux régimes de RQP;
- les États membres appliquaient le système de RQP efficacement et au bénéfice des citoyens;
- les éléments introduits dans la directive révisée pour faciliter la reconnaissance étaient réellement utilisés;
- la Commission coordonnait et contrôlait efficacement les statistiques et les données fournies par les États membres, et répondait efficacement aux problèmes de transposition de la directive relative à la RQP dans le droit national;
- la Commission et les États membres fournissaient aux citoyens des informations sur la RQP facilement accessibles, complètes et cohérentes.

**19** Notre audit a porté sur la période allant de la révision de la directive relative à la RQP en 2013 aux dernières évolutions apparues en 2023, l'«Année européenne des compétences». La principale entité auditée est la Commission, plus particulièrement la DG GROW. Nous avons aussi organisé des entretiens avec la DG EMPL et Eurostat, la direction générale de la Commission chargée des statistiques officielles européennes.

**20** Nous avons ciblé quatre professions: infirmier responsable de soins généraux, enseignant dans l'enseignement secondaire, menuisier-charpentier et ingénieur civil. Selon les [rapports de l'Autorité européenne du travail](#), ces professions connaissent les pénuries de main-d'œuvre les plus marquées de l'UE. De plus, elles comptent parmi les 25 professions pour lesquelles la mobilité est la plus élevée (voir [figure 1](#)), et permettent de couvrir l'ensemble des régimes de RQP (voir [figure 3](#)), y compris les procédures spécifiques telles que la carte professionnelle européenne et l'accès partiel (voir point [13](#)). Nous avons également pris en compte les évolutions les plus récentes dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, par exemple l'intégration de la base de données des professions réglementées dans le système IMI.

**21** Dans le cadre de cet audit, nous nous sommes rendus dans quatre États membres (l’Autriche, la Belgique, le Luxembourg et la Tchéquie), où nous avons rencontré des représentants de 21 autorités nationales ou régionales responsables des quatre professions de notre échantillon (voir [annexe I](#)), ainsi que les coordonnateurs nationaux chargés de la mise en œuvre de la directive. La sélection des États membres était principalement fondée sur le nombre de décisions et de déclarations (d’intention de fournir temporairement des services) en matière de RQP, tout en tenant compte de la nécessité d’avoir une bonne couverture géographique. Dans ces quatre États membres, nous avons effectué des tests de cheminement sur les sites internet pour vérifier la fiabilité, l’accessibilité et l’exhaustivité des informations apportées aux citoyens.

**22** En outre, nous avons mené une enquête auprès de 3 100 entités publiques nationales enregistrées par la Commission comme autorités compétentes dans le module du système IMI qui recense les qualifications professionnelles dans les 27 États membres. Près de 850 autorités (27 %) ont répondu. Le taux de réponse par État membre est présenté à l’[annexe II](#). Les résultats de cette enquête sont accessibles au public sous la forme de données ouvertes. Elles sont publiées en ligne de manière anonyme.

**23** De plus, nous nous sommes entretenus avec des représentants de l’Autorité européenne du travail, du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), du Comité économique et social européen (CESE), de l’Institut européen pour l’égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) et du Médiateur européen ([annexe III](#)).

**24** Notre audit n’a pas porté sur:

- les procédures de RQP dans le cas des citoyens ayant obtenu des qualifications en dehors de l’UE;
- le système de reconnaissance des diplômes universitaires.

**25** Le présent rapport spécial vise à déterminer dans quelle mesure la directive relative à la RQP a été appliquée efficacement au bénéfice des citoyens, et à apporter une contribution à l’examen du domaine de la reconnaissance professionnelle, particulièrement dans le contexte de l’[Année européenne des compétences 2023](#).

## Observations

### **Le nombre de professions réglementées dans l'UE reste élevé et les régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles sont peu utilisés**

**26** Les États membres peuvent réglementer l'accès à certaines professions. Si l'existence de règles n'empêche pas les citoyens de travailler dans d'autres États membres, la nécessité d'obtenir une reconnaissance de leurs qualifications professionnelles peut y faire barrage. S'ils ne parviennent pas à obtenir cette reconnaissance, ils peuvent être contraints de se tourner vers d'autres professions ne correspondant pas forcément à leurs qualifications et potentiellement moins bien rémunérées.

**27** Entre 2012 et 2014, le Conseil européen a constaté que la réglementation des professions était un obstacle au marché unique et a demandé aux États membres de réduire le nombre de professions réglementées et de supprimer les barrières réglementaires inutiles ou disproportionnées. En 2012, le Parlement européen a appelé la Commission à déterminer les domaines dans lesquels les États membres entravent de manière disproportionnée l'accès aux professions réglementées.

### **Les mesures prises par la Commission pour encourager les États membres à réduire le nombre de professions réglementées ne sont pas concluantes**

**28** Même s'il est vrai que le niveau de réglementation dans les États membres peut varier pour chaque profession, nous nous attendions à ce que les mesures de la Commission encouragent les États membres à réduire le nombre de professions réglementées et à ce que les citoyens utilisent les régimes de RQP pour faire reconnaître leurs qualifications.

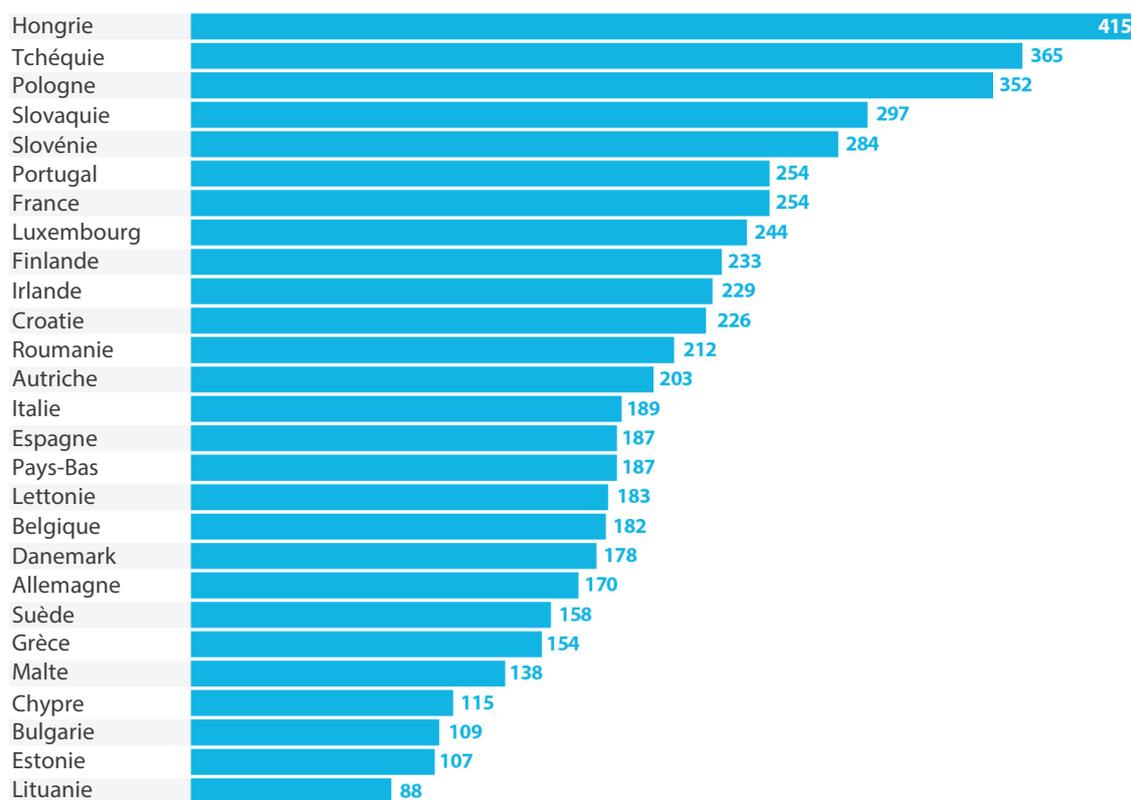
**29** La Commission a lancé en 2014 un «exercice d'évaluation mutuelle» visant à inciter les États membres à procéder à une analyse de fond de leurs raisons de réglementer l'accès à certaines professions. L'objectif était d'amener les États membres à examiner leur réglementation des professions et de parvenir ainsi à une réduction du nombre de professions réglementées. Les États membres étaient tenus de soumettre des plans d'action nationaux à la Commission pour 2016 au plus tard.

**30** À l'issue de cet exercice, et dans le cadre du cycle du Semestre européen, la Commission a adressé six recommandations spécifiques concernant les professions réglementées à deux pays, l'Autriche et le Luxembourg, en 2017, 2018 et 2019.

**31** En dépit de ces efforts, nous avons constaté une dégradation de la situation. Les données consolidées sur les professions qui sont réglementées dans les États membres montrent que leur nombre total est passé d'environ 5 400 en 2016 à environ 5 700 en 2023 (soit une moyenne de 212 professions réglementées par État membre).

**32** Une analyse plus approfondie des données révèle en outre qu'en 2023, le nombre de professions réglementées sur le marché du travail de l'UE variait toujours considérablement d'un État membre à l'autre. Par exemple, la Hongrie comptait cinq fois plus de professions réglementées que la Lituanie (415 contre 88) (voir *figure 5*).

**Figure 5 – Nombre de professions réglementées par État membre en 2023**



Source: Cour des comptes européenne, d'après la base de données des professions réglementées.

**33** Si la Commission a pris des mesures relatives à l'élaboration d'indicateurs de restrictivité (en matière de réglementation), elle n'a pas évalué le résultat de cet exercice pour ce qui est de la diminution du nombre de professions réglementées. Le seul élément probant que nous avons pu établir pour le nombre total de professions réglementées résulte d'une comparaison fondée sur i) une [étude](#) financée par la Commission européenne en 2016, ii) une [étude de 2019 du Parlement](#) et iii) la liste des professions réglementées enregistrées dans la base de données des professions réglementées en décembre 2023.

**34** En 2018, une [directive relative à la proportionnalité](#) a été adoptée pour compléter la directive relative à la RQP. Elle impose aux États membres de procéder à des analyses d'impact, sur la base de critères de proportionnalité, lorsqu'ils envisagent de réglementer de nouvelles professions ou de modifier des exigences relatives aux réglementations existantes. Les quatre États membres où nous nous sommes rendus avaient réalisé des examens de la proportionnalité. Toutefois, ceux-ci n'ont pas été soumis à un organisme externe, sauf au Luxembourg (voir [encadré 1](#)).

#### Encadré 1

##### Bonne pratique au Luxembourg: le [Conseil d'État](#) participe à l'évaluation de la proportionnalité de la législation

Le Conseil d'État est une institution constitutionnelle, qui ne fait pas partie du gouvernement du Luxembourg. Il établit des rapports et rend des avis sur tous les projets et propositions de loi du gouvernement et du parlement. Depuis l'instauration de l'obligation de soumettre la législation du pays à un examen de proportionnalité, le Conseil d'État a demandé qu'un tel examen soit joint aux projets de loi qui lui sont envoyés pour évaluation.

En 2022 et en 2023, le Conseil d'État a bloqué deux nouvelles réglementations luxembourgeoises en matière d'accès aux professions de la santé au motif que les examens de proportionnalité étaient insatisfaisants.

**35** Ni la directive relative à la proportionnalité ni celle relative à la RQP n'imposent un tel contrôle par une tierce partie indépendante. Cependant, nous estimons que ce fonctionnement est propice à la prévention d'une réglementation excessive dans les États membres.

## **Selon nos estimations, le système de l'UE de reconnaissance des qualifications professionnelles intervient dans environ 6 % des cas de mobilité au sein de l'Union**

**36** Nos échanges avec Eurostat, Cedefop et la DG GROW ont révélé l'absence de statistiques spécifiques sur le recours aux régimes de RQP par rapport au nombre total de citoyens en situation de mobilité au sein de l'UE. Nous avons obtenu i) des données sur l'immigration vers un autre État membre ventilées par groupe d'âge et par citoyenneté, par exemple les «citoyens européens mobiles», qui ont entre 20 et 64 ans, et ii) le nombre total de décisions relatives à la RQP déclarées par les autorités compétentes comme il se doit dans la base de données des professions réglementées. À l'aide de ces informations, nous avons calculé, pour la période 2017-2019, que ces décisions concernaient environ 6 % des citoyens de l'UE âgés de 20 à 64 ans qui se sont installés dans un autre État membre (soit quelque 141 000 décisions de RQP déclarées pour un total de 2 256 000 «citoyens européens mobiles»). La précision de notre estimation est limitée par les données disponibles sur lesquelles elle s'appuie. Par exemple, les personnes en âge de travailler sont potentiellement des étudiants, des personnes en retraite anticipée et des personnes qui ne sont pas actives sur le marché du travail.

**37** Actuellement, il n'existe pas de données provenant de la Commission qui permettraient d'évaluer combien de citoyens de l'UE dotés de qualifications professionnelles et installés dans un autre État membre n'exercent pas leur profession dans leur pays d'accueil en raison de la non-reconnaissance de leurs qualifications. Il n'existe aucune information, issue d'une enquête par exemple, qui indiquerait le nombre de citoyens ayant choisi de ne pas s'établir dans un autre État membre à cause de difficultés relatives à la reconnaissance de leurs qualifications. En raison de ce manque de données, il est extrêmement difficile d'évaluer de manière approfondie l'efficacité avec laquelle l'UE garantit aux citoyens exerçant des professions réglementées le droit de circuler librement dans différents États membres à des fins professionnelles ou d'y établir leur activité.

## L'application de la directive relative aux qualifications professionnelles présente toujours des faiblesses

### Manque de procédures électroniques

**38** La directive prévoit que les États membres garantissent aux citoyens la possibilité de faire reconnaître leurs qualifications à l'étranger par l'intermédiaire d'une procédure électronique. Le [règlement sur le portail numérique unique](#) renforce et clarifie l'obligation des États membres de proposer des procédures électroniques en matière de RQP. La date butoir d'application de ce règlement par les États membres était fixée au 31 décembre 2023. La plupart de ceux dans lesquels nous nous sommes rendus dans le cadre de nos travaux sur le terrain, entre juin et octobre 2023, n'avaient pas encore satisfait à cette exigence. Les États membres sont responsables de la mise en œuvre du règlement sur le portail numérique unique.

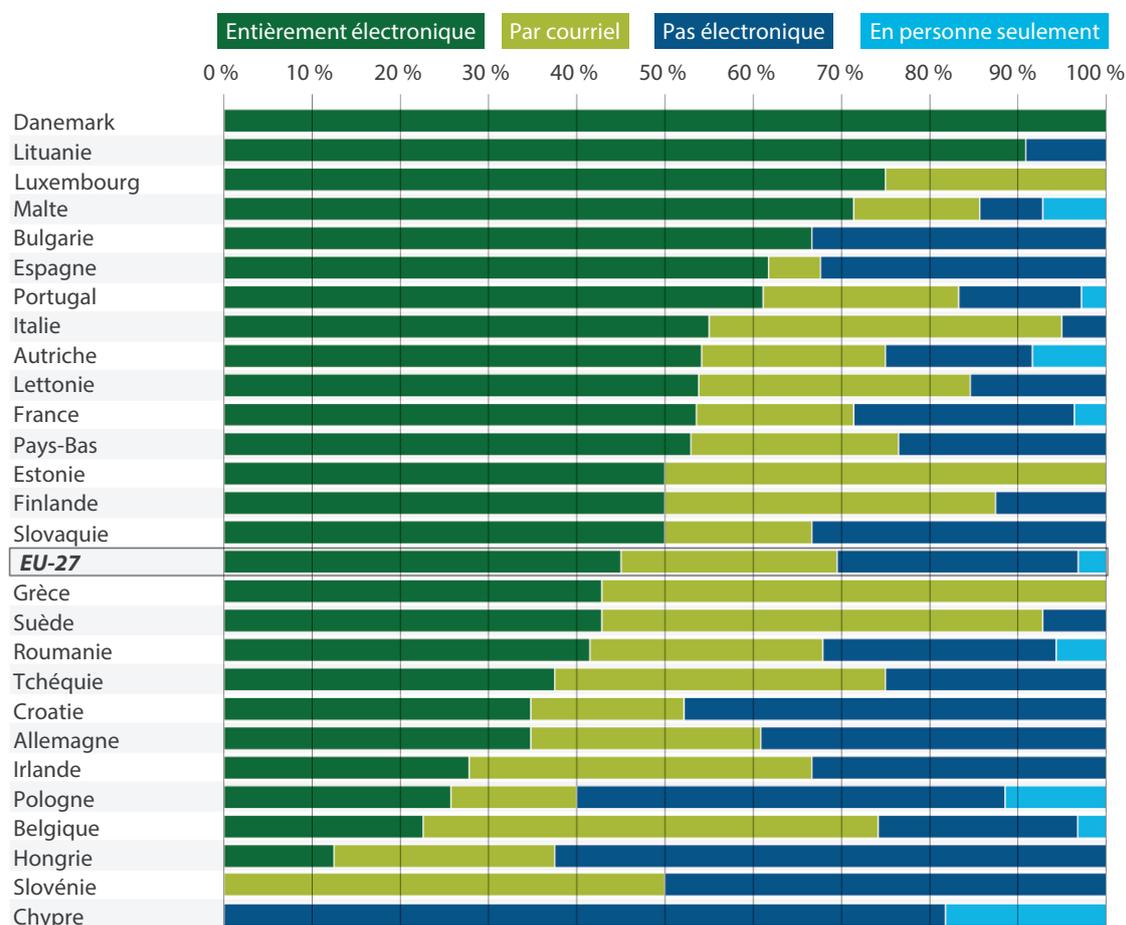
**39** Le [manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services»<sup>3</sup>](#) définit la procédure électronique comme une procédure devant «pouvoir être réalisée du début à la fin de manière structurée par l'intermédiaire d'un seul canal de service». Une procédure qui impose aux citoyens de fournir des documents au format papier (nécessité de télécharger un formulaire, de l'imprimer, de le remplir manuellement, de le scanner et de le joindre à un courriel) ne répond pas au critère mentionné ci-dessus et par conséquent n'est pas conforme à l'obligation de proposer une procédure entièrement électronique.

**40** Dans le cadre de notre enquête, nous avons examiné les différents moyens qu'ont les citoyens pour faire une demande de RQP (voir [figure 6](#)). Les réponses reçues montrent qu'une large majorité d'autorités compétentes dans la plupart des États membres sont encore en train de mettre au point des procédures entièrement électroniques. Seules les autorités compétentes danoises et estoniennes ont déclaré disposer de procédures entièrement électroniques, ou réalisables par courriel, qui ne nécessitent pas de documents physiques, et ce pour l'ensemble des professions réglementées. Cependant, le taux de réponse était relativement bas (13 % et 33 % respectivement, voir [annexe I](#)). Chypre (dont 36 % des autorités compétentes ont répondu) requiert par contre systématiquement des documents physiques et parfois même la présence des citoyens sur place pour la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles.

---

<sup>3</sup> Directive 2006/123/CE.

**Figure 6 – Réponses des participants concernant la proportion des procédures électroniques dans les États membres (septembre 2023)**



*Remarque:* Le vert foncé indique une conformité avec la directive relative à la RQP et le règlement sur le portail numérique unique. Le vert clair indique une conformité avec la directive relative à la RQP seulement. Le bleu foncé et le bleu clair indiquent une absence de conformité avec la directive relative à la RQP et le règlement sur le portail numérique unique.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des réponses aux questions 7 et 7.1 de l'enquête.

**41** Les pratiques dans les États membres où nous nous sommes rendus diffèrent fortement. C'est ce qu'illustre l'[encadré 2](#), notamment en ce qui concerne les points sur lesquels la Tchéquie et le Luxembourg ne sont pas en conformité avec la directive.

## Encadré 2

### Existence de procédures de RQP électroniques pour les professions sélectionnées: menuisier-charpentier, ingénieur civil et enseignant dans le secondaire

État membre	Conformité?	Description
Autriche	Oui	Plateformes en ligne dédiées ou courriels standard acceptés, pas de documents physiques requis.
Belgique	Oui	Plateformes en ligne dédiées ou courriels standard acceptés, pas de documents physiques requis.
Tchéquie	Non	«Data box» et signatures électroniques certifiées acceptées mais obligation de réaliser des démarches administratives supplémentaires (se rendre à l'ambassade dans le cas des résidents de nationalité autre que tchèque ou remplir des documents physiques pour la signature électronique).
Luxembourg	Non	Toutes les autorités utilisent des plateformes en ligne ou des courriels, et l'une d'elle exige la soumission des documents manquants par voie postale. Une autorité exige la signature électronique quand la mobilité est temporaire, comme en Tchéquie.

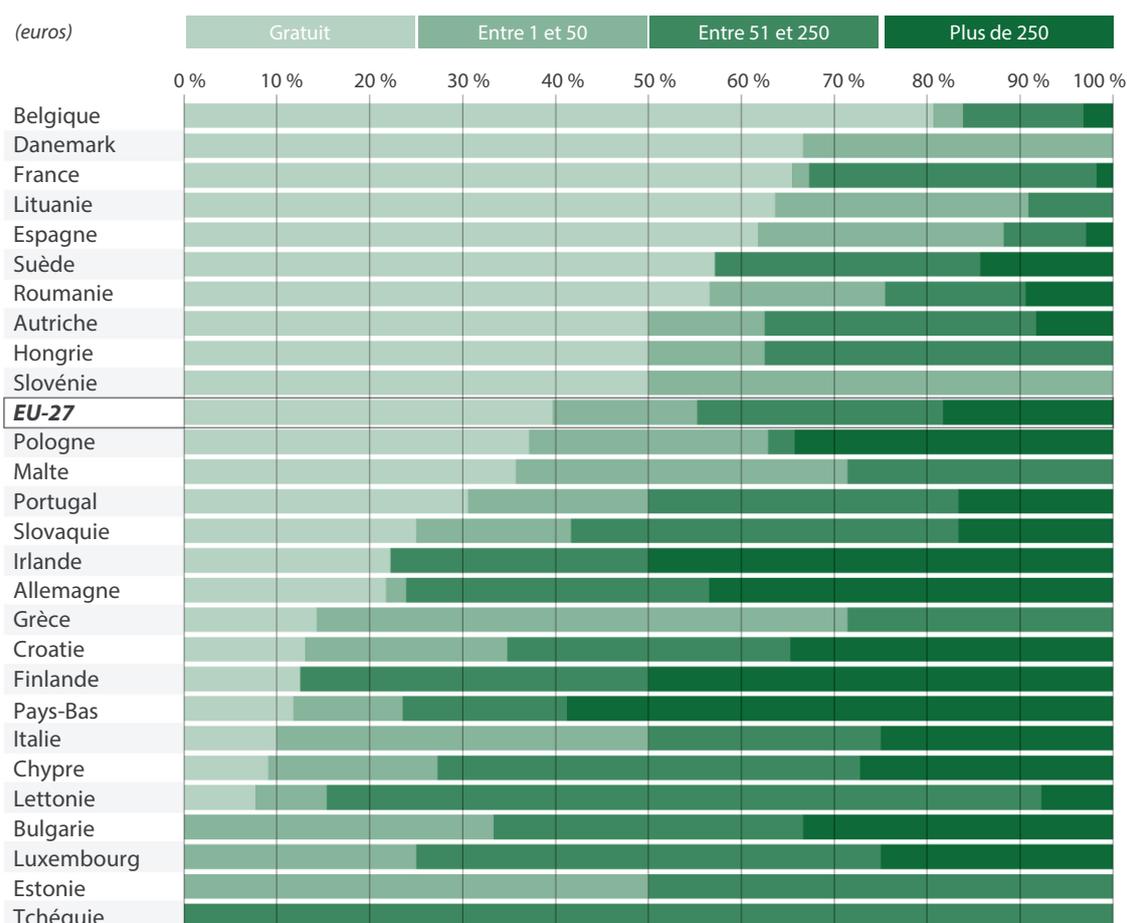
*Remarque:* Notre analyse n'a pas porté sur les infirmiers responsables de soins généraux, car ils peuvent bénéficier de la carte professionnelle européenne, qui est entièrement électronique.

## Les frais de reconnaissance des qualifications professionnelles diffèrent fortement selon les États membres et ne sont pas toujours justifiés

**42** Des études de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du Parlement européen (département thématique A) ont établi que les frais de RQP réclamés aux citoyens sont l'un des obstacles à la libre circulation des travailleurs qualifiés. Un [code de conduite](#) portant sur les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles, approuvé par le groupe des coordonnateurs, prévoit que les frais de RQP sont communiqués aux citoyens de manière transparente et qu'ils ne doivent pas dépasser les coûts supportés par l'autorité compétente.

**43** Notre enquête nous a permis d'obtenir des références de comparaison des frais facturés aux citoyens lors d'une procédure de RQP (voir [figure 7](#)).

**Figure 7 – Frais moyens par demande**

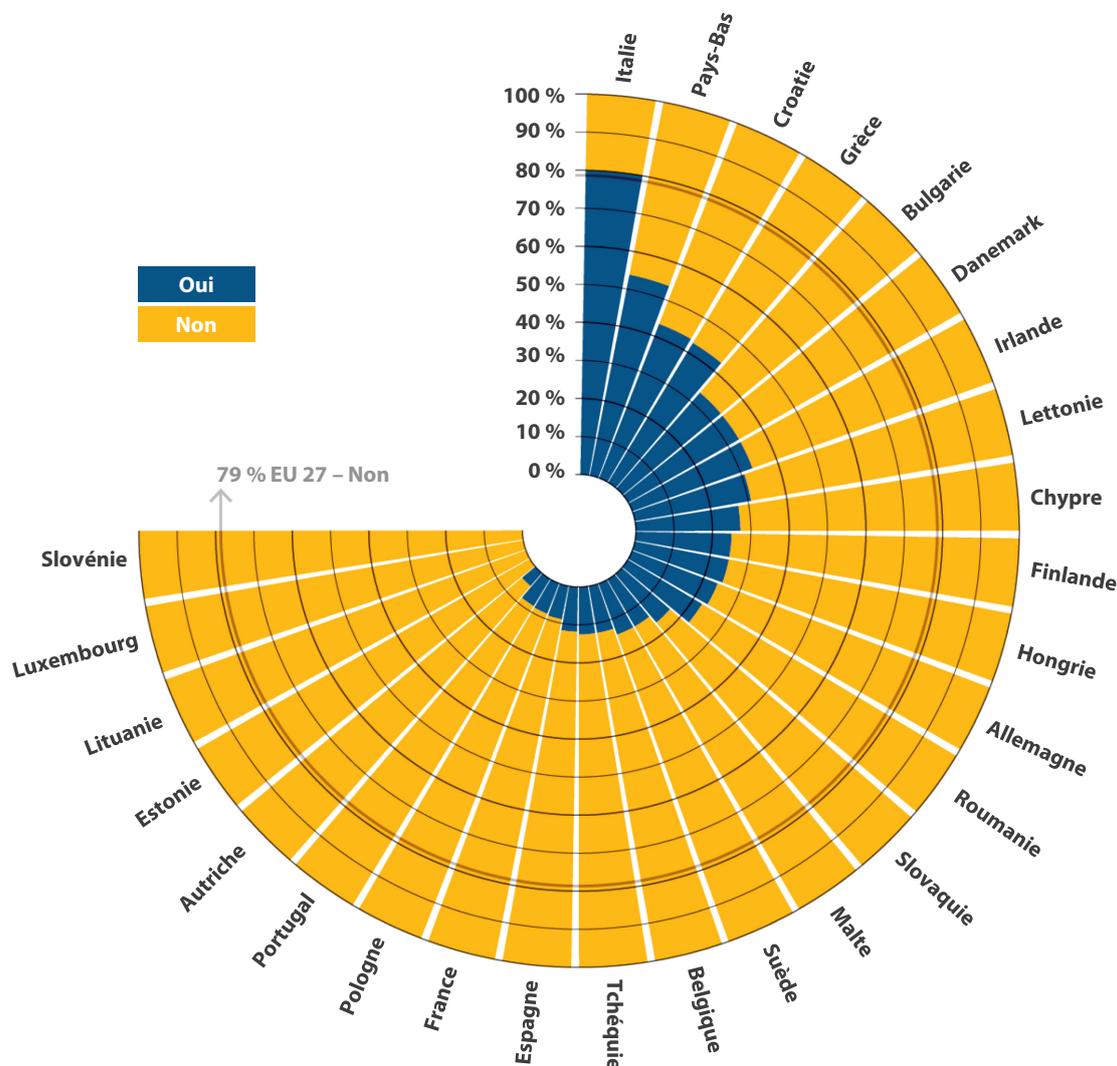


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses à la question 5 de l'enquête.

**44** Les réponses ont révélé que les frais varient considérablement selon les États membres et les autorités compétentes (de 0 euro pour certaines professions à 17 500 euros pour les pilotes dans un État membre). En Belgique, la plupart des procédures de RQP sont gratuites (dans 81 % des cas), une information confirmée lors de notre visite sur place: sept des huit autorités avec lesquelles nous nous sommes entretenus ne réclament pas de frais pour une demande de reconnaissance de qualifications professionnelles.

**45** Enfin, une grande partie des autorités qui ont participé à notre enquête (près de 80 %) n'étaient pas en mesure d'expliquer la base utilisée pour établir les frais facturés (voir *figure 8*). Sur celles ayant déclaré savoir à combien s'élèvent environ les coûts administratifs, 12 % ont répondu que les frais facturés étaient supérieurs aux coûts supportés.

Figure 8 – Autorités compétentes déclarant connaître les coûts administratifs réels d'une demande de RQP



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses à la question 6 de l'enquête.

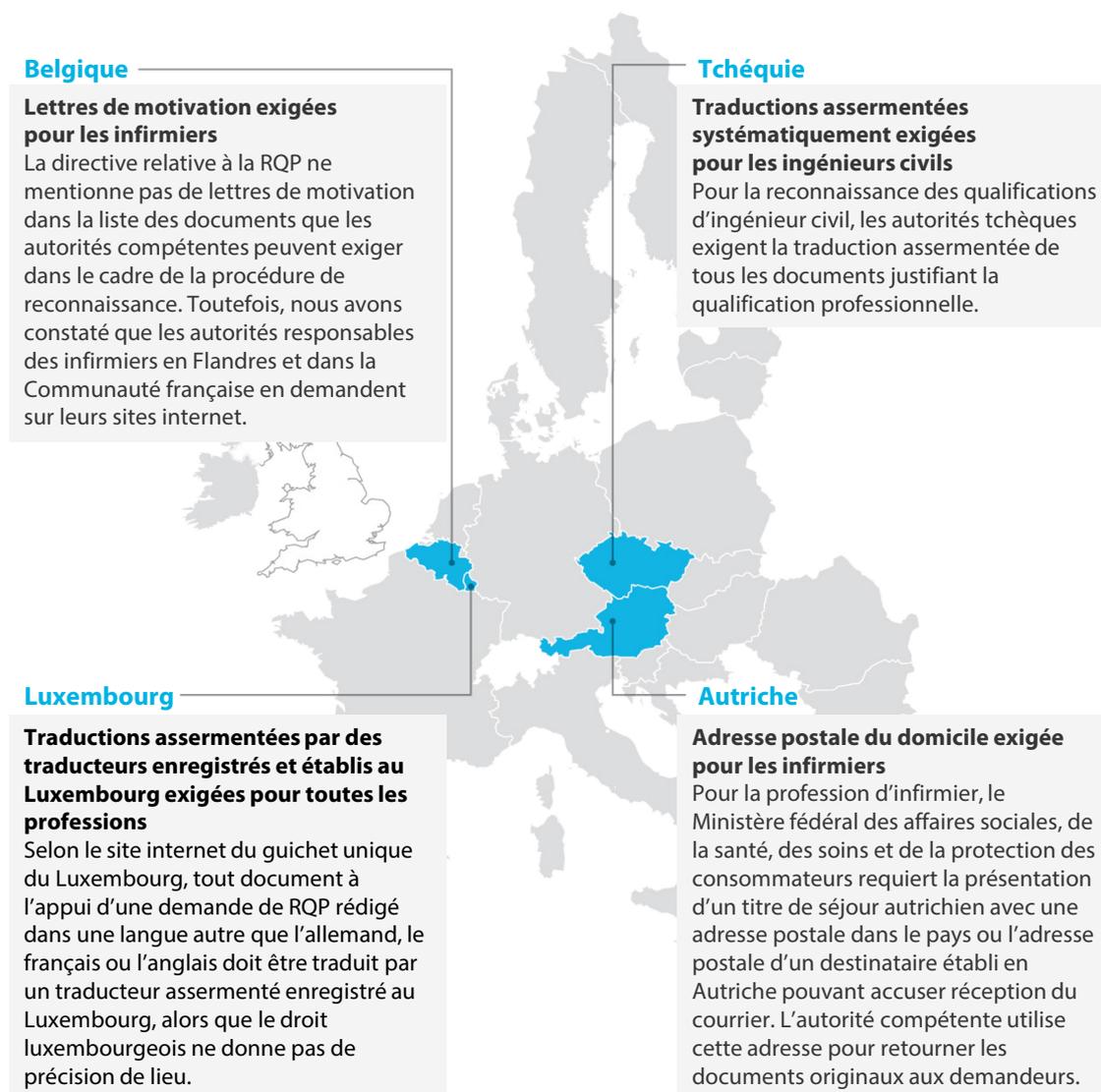
**46** Les autorités rencontrées dans les quatre États membres où nous nous sommes rendus nous ont fourni des informations sur les frais qu'elles facturent pour une demande de RQP, mais il demeure difficile de comprendre sur quelle base elles se fondent pour les calculer. Aucune n'était en mesure de déterminer les coûts exacts que son administration supporte pour traiter une procédure de RQP.

## Les demandes de documents vont parfois au-delà de la directive

**47** La directive relative à la RQP énumère les documents que les autorités compétentes sont autorisées à demander aux citoyens dans le cadre de la procédure de RQP, tant en cas d'installation permanente qu'en cas de mobilité temporaire si des vérifications sont nécessaires. Les demandes de documents excessives rendent la démarche d'autant plus fastidieuse pour les citoyens. Durant notre visite dans les quatre pays sélectionnés, nous nous sommes intéressés à ce qui était demandé sur chacun des sites internet des autorités compétentes dans le cadre de la procédure de demande de reconnaissance, et avons déterminé dans quelle mesure la directive était respectée.

**48** Dans trois de ces pays (l'Autriche, la Tchéquie et le Luxembourg), nous avons constaté des cas de non-conformité avec le code de conduite en ce qui concerne les documents pouvant être demandés par les autorités. La Belgique, quant à elle, est concernée par des cas de non-conformité avec la directive (voir [figure 9](#)).

**Figure 9 – Exemples de demandes de documents excessives par rapport à la directive et/ou au code de conduite**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des visites sur place et des vérifications sur les sites internet des États membres.

## Le recours aux mesures de compensation demeure excessif

**49** Les mesures de compensation correspondent à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude (voir point **07**). En règle générale, les citoyens doivent pouvoir choisir le type de mesure de compensation. Cependant, la directive autorise des dérogations, comme l'obligation d'avoir connaissance du droit national, s'il s'agit d'un aspect essentiel et omniprésent de l'activité professionnelle et nécessaire pour apporter des conseils ou une assistance (pour la profession d'avocat, par exemple).

**50** Notre analyse de la base de données des professions réglementées pour la période 2017-2021 a révélé qu'environ 35 000 décisions prises par les autorités des États membres en matière de RQP comportaient des mesures de compensation (soit 17 % de l'ensemble des décisions).

**51** De plus, en réponse à notre enquête, environ 250 autorités compétentes (30 %) ont déclaré avoir imposé aux demandeurs de se soumettre à des mesures de compensation. Parmi elles, plus de 50 % (130) ont indiqué ne pas leur avoir laissé le choix du type de mesure, et plus de 70 % ont déclaré que la connaissance du droit national était nécessaire à l'exercice de la profession. Les réponses à l'enquête montrent également que cette exigence a été largement appliquée, par exemple aux massothérapeutes, agents de sécurité et autres.

**52** Nous avons aussi évalué si les mesures de compensation étaient dûment mises en œuvre dans les quatre États membres de notre échantillon, pour les professions sélectionnées. Nous avons constaté que les pratiques diffèrent dans ces pays (voir [encadré 3](#)).

### Encadré 3

#### Exemples de recours aux mesures de compensation

##### Profession de menuisier-charpentier en Tchéquie et en Belgique

La Tchéquie et la Belgique (la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale) n'imposent pas de mesures de compensation aux menuisiers-charpentiers, ce qui allège la procédure pour les demandeurs. En général, les autorités rencontrées mettaient en œuvre la directive relative à la RQP d'une manière très favorable aux demandeurs.

##### Profession d'ingénieur civil en Autriche et en Tchéquie

L'Autriche et la Tchéquie appliquent systématiquement des mesures de compensation aux citoyens de l'UE ayant des qualifications étrangères et souhaitant exercer la profession d'ingénieur civil sur leur territoire.

Ceci est contraire à la disposition de la directive relative à la RQP selon laquelle l'application de mesures de compensation doit être décidée au cas par cas et *uniquement* s'il existe des *différences substantielles* entre les formations proposées par les pays d'origine et d'accueil (voir point [07](#)).

## Différences entre États membres concernant les vérifications préalables en cas de mobilité temporaire

**53** Les vérifications préalables sont permises pour les professions (sectorielles) comportant «des implications en matière de santé ou de sécurité publiques», qui ne bénéficient pas d'une reconnaissance automatique et dans le cadre desquelles un manque de qualification professionnelle pourrait présenter un risque si élevé qu'une telle vérification s'impose (principe de proportionnalité). La directive n'établit pas clairement les professions concernées.

**54** Nous avons examiné si les autorités compétentes exigeaient des vérifications préalables des qualifications professionnelles en cas de mobilité temporaire (voir point **08**). La Commission estime que ces vérifications sont une entrave importante au marché unique (voir **encadré 4**).

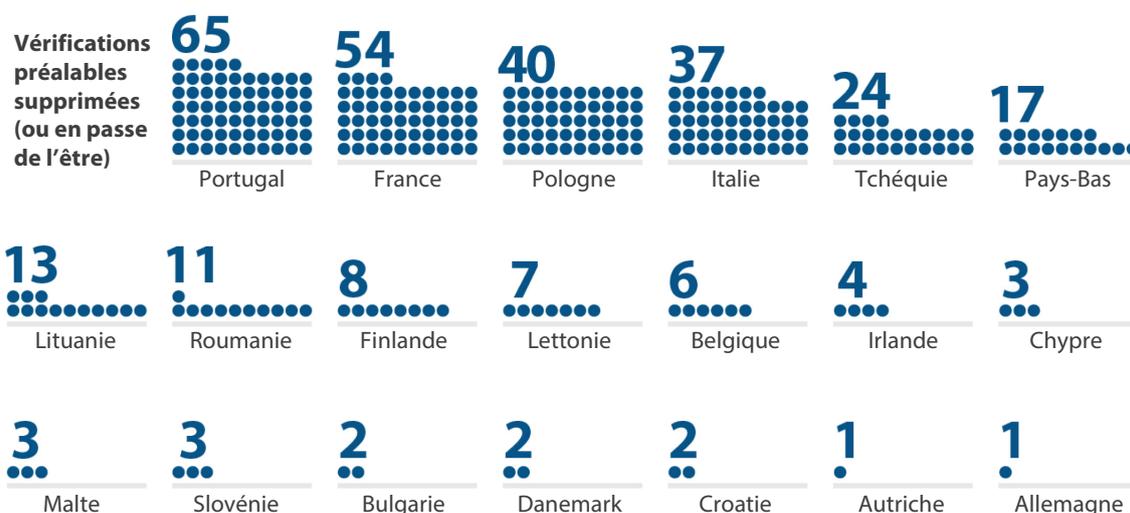
### Encadré 4

#### La Commission estime que les vérifications préalables sont une entrave importante au marché unique

En 2020, la Commission a instauré la [task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique](#), chargée de supprimer les obstacles au marché unique. Elle a pointé du doigt les vérifications préalables, qu'elle considère comme des entraves majeures à la mobilité des travailleurs, étant donné qu'elles peuvent prolonger la procédure de RQP si des documents supplémentaires sont requis. Par conséquent, la Commission a demandé aux États membres d'examiner leurs exigences en la matière.

**55** Selon le [rapport 2022-2023 de la task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique](#), les États membres ont réalisé des vérifications préalables pour plus de 800 professions. Au total, 20 États membres ont entrepris d'en supprimer. Le Portugal, la France et la Pologne sont ceux qui ont pris le plus d'initiatives en ce sens. Au total, les États membres devraient abandonner les vérifications préalables dans près de 300 cas de figure d'ici à juillet 2023 (voir [figure 10](#)). Les professions d'infirmier et d'éducateur sportif ainsi que celles du domaine de la construction (profession d'ingénieur comprise) sont les plus concernées par ces suppressions.

Figure 10 – Nombre de vérifications préalables supprimées (ou en passe de l'être) sur une base volontaire, par État membre



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission, février 2024.

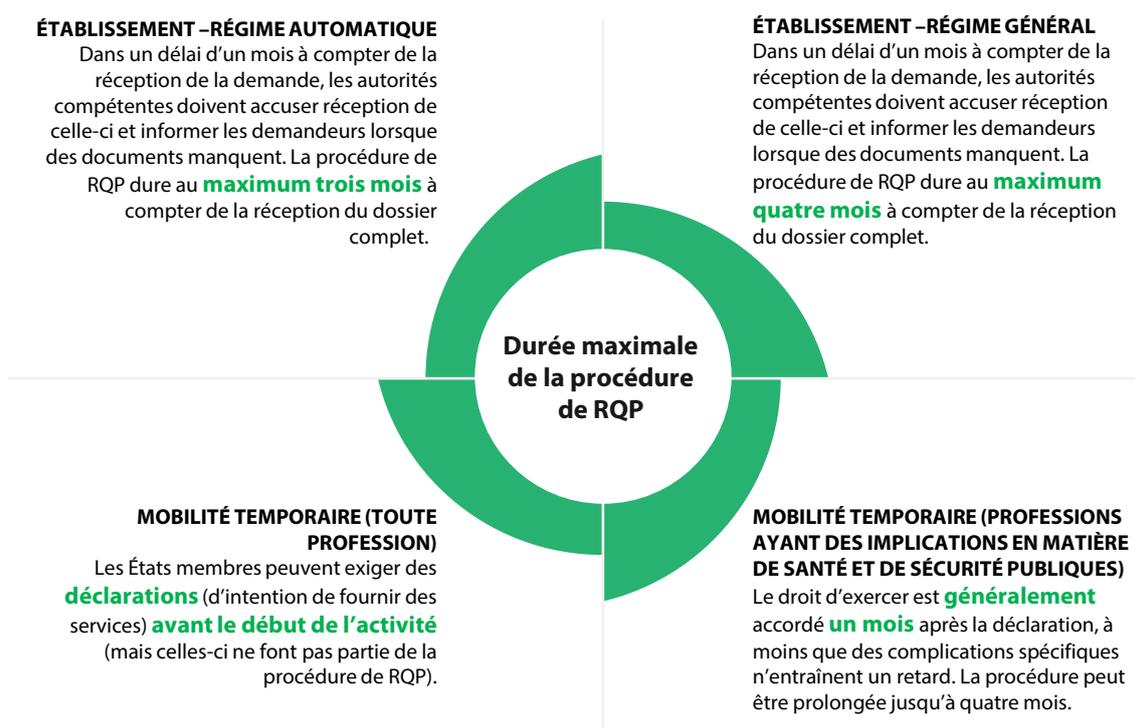
**56** L'actualisation de la base de données des professions réglementées censée refléter les changements prévus devait avoir lieu en juillet 2023 au plus tard. Cependant, en février 2024, les données de près de 100 professions n'avaient pas encore été mises à jour, principalement du fait du Portugal, de la Tchéquie et de la Pologne.

**57** Trois des États membres où nous nous sommes rendus, à savoir l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, n'ont effectué de vérifications préalables en cas de mobilité temporaire au cours de la période 2017-2021 pour aucune des professions sélectionnées pour notre audit. Par contre, les autorités tchèques compétentes pour la profession d'ingénieur civil ont systématiquement réalisé ce type de vérification en cas de mobilité temporaire, arguant que cette profession avait «des implications en matière de santé ou de sécurité publiques». Aux termes de la directive relative à la RQP actuellement en vigueur, une telle vérification préalable n'est possible *que si* son objectif est d'éviter des dommages graves pour la santé ou la sécurité du destinataire du service, du fait du manque de qualification professionnelle du prestataire. Dans ce contexte, nous estimons que ces vérifications systématiques sont excessives.

## Les États membres n'assurent pas de suivi de la durée des procédures de reconnaissance

**58** La directive sur la RQP établit les règles relatives à la durée maximale des procédures de reconnaissance. La *figure 11* présente de façon succincte les différents délais qu'elle prévoit.

**Figure 11 – Durée maximale des procédures de RQP en cas d'établissement et de mobilité temporaire**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive sur la RQP.

**59** Dans le cadre de notre enquête, nous avons également demandé aux autorités compétentes d'estimer, pour les régimes automatique et général, la durée moyenne de la procédure de RQP en cas d'établissement permanent, à compter de la réception du dossier complet.

**60** En ce qui concerne le régime automatique, 50 % des réponses des autorités espagnoles et plusieurs réponses des autorités françaises et allemandes ont indiqué qu'il fallait quatre mois ou plus pour prendre une décision de reconnaissance à compter de la réception de tous les documents requis, en dépit des trois mois prévus par la directive. Ces cas de non-conformité représentent au total 3 % de l'ensemble des réponses concernant ce régime (voir [figure 12](#)).

**Figure 12 – Régime automatique – Taux moyens de procédures de RQP conformes et non conformes sur le plan de la durée (estimations des États membres)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses aux questions 12.2 à 12.4 de l'enquête.

**61** De même, nous avons demandé aux autorités compétentes d'estimer la durée de la procédure de RQP, à compter de la réception du dossier complet, lorsque le régime général s'applique (voir [figure 13](#)).

**Figure 13 – Régime général – Taux moyens de procédures de RQP conformes et non conformes sur le plan de la durée (estimations des États membres)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses à la question 12.1 de l'enquête.

**62** Pour ce qui est du régime général, 40 % des réponses des autorités lettonnes, un nombre notable de réponses des autorités françaises et espagnoles, ainsi que quelques réponses des autorités allemandes, croates, autrichiennes et belges ont indiqué que la durée de la procédure pour prendre une décision de reconnaissance dépassait les quatre mois prévus par la directive (à compter de la réception du dossier complet). Les cas de non-conformité représentent au total 4 % de l'ensemble des réponses concernant ce régime. En particulier, pour mener à bien la procédure, il fallait:

- en moyenne, cinq à six mois à plusieurs autorités lettonnes, françaises, allemandes et croates;
- en moyenne, neuf mois à une autorité belge;
- entre six et douze mois à trois autorités espagnoles et à une autorité française.

**63** Lors de nos visites d'audit auprès des quatre États membres sélectionnés, nous nous sommes entretenus avec 21 autorités responsables des quatre professions échantillonnées (voir [annexe I](#)). Quand nous avons demandé les éléments probants attestant la durée de la procédure pour chaque profession, 18 autorités ont confirmé que cet aspect ne faisait pas l'objet d'un suivi. Nous avons constaté que deux autorités compétentes belges flamandes ont commencé à assurer un tel suivi, cependant, les informations enregistrées étaient trop récentes pour nous permettre d'effectuer un examen de leurs statistiques. Le ministère fédéral de l'agriculture et de l'économie autrichien a été en mesure de récupérer manuellement les données relatives à la durée de la procédure concernant les ingénieurs civils, mais ces données n'ont toutefois été générées qu'aux fins de notre audit.

**64** Nos travaux ont également mis en lumière une pratique non conforme à la directive, qui augmente le risque de prolonger de manière disproportionnée les procédures de RQP (voir [encadré 5](#)).

## Encadré 5

### Non-conformité de la durée de la procédure de RQP en cas de mobilité temporaire au Luxembourg pour les professions ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques

En principe, les pays d'accueil peuvent exiger des citoyens qu'ils déclarent au préalable leur intention d'exercer une activité sur leur territoire. L'autorité compétente peut ensuite décider de procéder à une vérification des qualifications si l'activité en question touche à la «santé ou à la sécurité publiques» (vérification préalable). Cette procédure doit être rapide et ne pas prendre plus d'un mois en général. Cependant, notre examen du site [guichet.lu](http://guichet.lu), le guichet unique du Luxembourg, a révélé que les autorités du pays procèdent à l'inverse. Elles exigent des citoyens qu'ils obtiennent en premier lieu une décision de RQP «standard», en respectant les mêmes délais que pour une démarche d'établissement, ce qui peut prendre jusqu'à quatre mois. Ce n'est qu'une fois cette décision obtenue que les citoyens sont autorisés à envoyer leur déclaration de mobilité temporaire.

## Les éléments introduits dans la directive révisée pour faciliter la reconnaissance sont peu utilisés

### Résultats mitigés pour la carte professionnelle européenne

**65** La demande et la délivrance d'une carte professionnelle européenne passent par un système entièrement électronique. Lancée en 2016, elle concerne actuellement cinq professions (voir [figure 4](#)), dont la profession d'infirmier chargé de soins généraux, qui fait partie de notre échantillon. Un des avantages de la procédure est sa transparence: le délai d'obtention des cartes et le nombre de cartes délivrées sont enregistrés automatiquement dans le système IMI. La Commission a fait la promotion de la carte professionnelle européenne sur les [réseaux sociaux](#) (voir [figure 14](#)).

**Figure 14 – Présentation de la carte professionnelle européenne par la Commission sur les réseaux sociaux**



Source: L'Union européenne, YouTube ([https://www.youtube.com/watch?v=N3if\\_6ZHsMM](https://www.youtube.com/watch?v=N3if_6ZHsMM)). DG GROW Cliquez sur l'image pour lancer la vidéo.

**66** Nous nous sommes employés à déterminer si, au cours de la période 2017-2021, les citoyens de l'UE ont utilisé la carte professionnelle européenne pour pouvoir exercer une des cinq professions concernées. Nous avons comparé le nombre de cartes délivrées avec le nombre total de décisions déclarées par les autorités compétentes dans la base de données des professions réglementées, comme le montre la *figure 20*.

**67** Nous avons constaté que la carte professionnelle européenne est principalement utilisée pour deux professions: celle de guide de montagne et celle d'agent immobilier. Dans le cas des professions auxquelles le régime automatique s'applique, notamment celle d'infirmier responsable de soins généraux, seules 5 % des décisions concernaient des cartes professionnelles européennes. Cette constatation corrobore celles qui ont résulté de notre visite en Tchéquie, où, pour la profession d'infirmier, deux décisions seulement, sur près de 500, impliquaient une carte professionnelle européenne entre 2017 et 2021.

**68** Ce faible taux pourrait s'expliquer par l'un des principaux inconvénients de la carte professionnelle européenne: son coût. En effet, les États membres d'origine et d'accueil sont habilités à imposer des frais de délivrance, ce qui peut constituer une barrière supplémentaire à la mobilité de la main-d'œuvre. Par exemple, des infirmiers responsables de soins généraux ayant obtenu leur qualification au Portugal et souhaitant exercer en Autriche (l'exemple de la vidéo) doivent s'acquitter de frais auprès des deux pays pour se voir délivrer une carte professionnelle européenne. Ainsi, au lieu de payer entre 180 et 250 euros pour faire reconnaître leurs qualifications dans le cadre de la procédure standard en Autriche, ces infirmiers venant du Portugal paieraient 20 % de plus pour obtenir une reconnaissance de leurs qualifications au moyen de la carte professionnelle européenne, comme l'illustre le simulateur présenté dans la *figure 15*.

**Figure 15 – Simulateur de frais pour l'obtention d'une carte professionnelle européenne – exemple des infirmiers responsables de soins généraux**

**Sur cette page**

- Avantages de la carte professionnelle européenne
- Vérifiez si vous pouvez introduire une demande au moyen de l'EPC
- Choisissez une situation
- Procédures et délais
  - Quelle est votre situation?
  - Je déménage de façon permanente et souhaite exercer ma profession dans mon pays d'accueil
  - Je souhaite fournir mes services à titre temporaire dans mon pays d'accueil
  - Vérifiez les formalités EPC dans votre pays
    - Simulateur
  - Faites vérifier la validité de votre EPC par vos employeurs

### Vérifiez les formalités EPC dans votre pays

**Simulateur**

**!** Les résultats n'ont qu'une valeur indicative: le montant des frais a pu évoluer. Si le simulateur ne vous propose pas certaines options, cela signifie que les pays concernés n'ont pas encore fourni les informations requises. Vous pouvez néanmoins accéder à la procédure EPC et soumettre une demande. Les autorités vous indiqueront les documents à fournir et les frais actuellement applicables.

<b>Pays d'origine *</b>	Portugal <span style="float: right;">▼</span>
<b>Pays d'accueil *</b>	Autriche <span style="float: right;">▼</span>
<b>Profession *</b>	Infirmier responsable des soins généraux <span style="float: right;">▼</span>
<b>But *</b>	Établissement <span style="float: right;">▼</span>
<b>Pouvez-vous bénéficier de la reconnaissance automatique ? *</b>	Oui <span style="float: right;">▼</span>

Frais appliqués par votre pays d'origine:

45 EUR

---

Frais appliqués par votre pays d'accueil:

180 EUR - 250 EUR

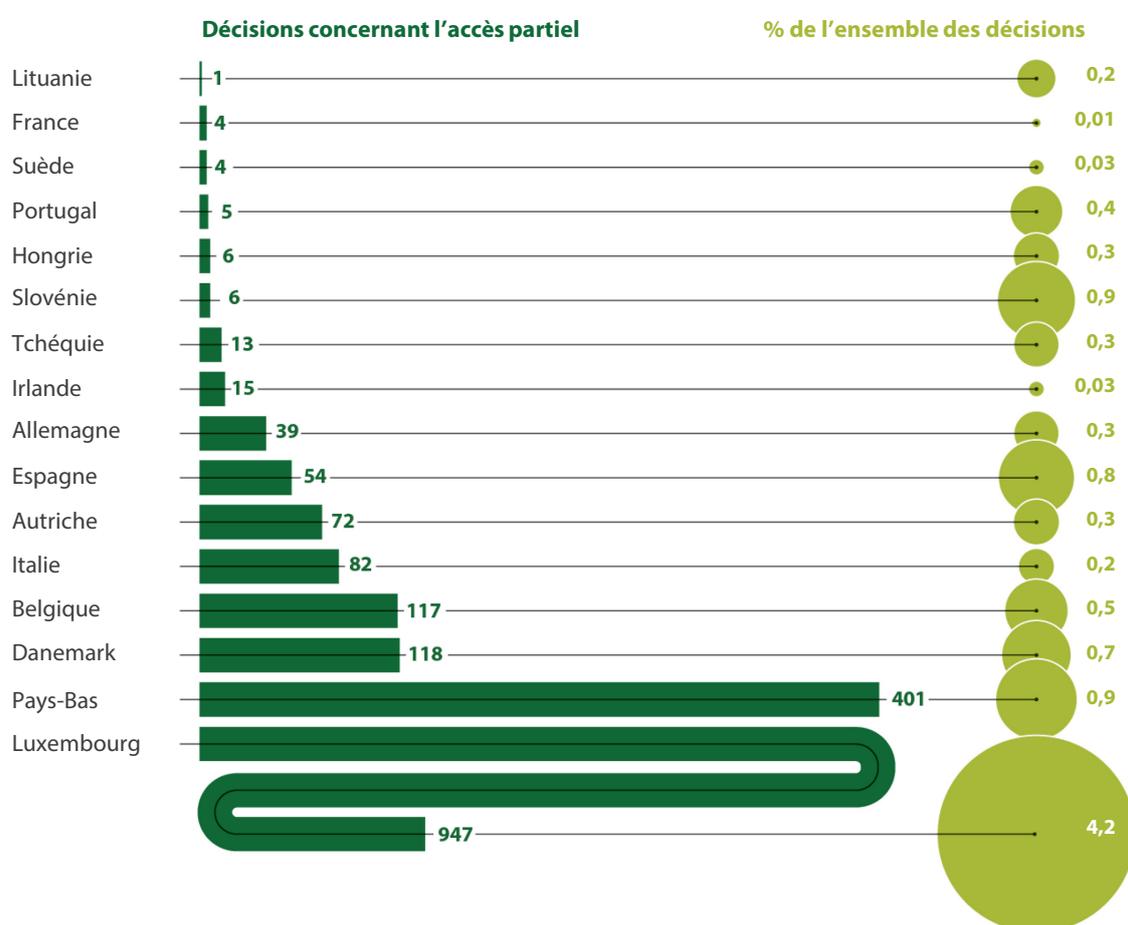
*Remarque:* Le simulateur indique des montants à titre indicatif et ceux-ci peuvent donc changer. Les frais réels sont confirmés au moment de la demande proprement dite.

*Source:* L'Union européenne, sur la base de la [page internet Your Europe](#), décembre 2023.

## L'accès partiel entre en jeu dans moins de 1 % de l'ensemble des décisions émises

**69** Notre examen de la base de données des professions réglementées pour la période 2017-2021 (voir point **13**) a montré que 16 États membres avaient mis en œuvre l'accès partiel à une profession. Cependant, moins de 1 % de l'ensemble des décisions prises par les autorités compétentes dans l'UE sont concernées. Environ la moitié des décisions d'accès partiel émane du seul Luxembourg, avec 947 décisions, qui représentent 4,2 % de l'ensemble des décisions prises par ce pays (voir **figure 16**).

**Figure 16 – Recours à l'accès partiel par les États membres (2017-2021)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission fournies en novembre 2023.

**70** Dans les quatre États membres où nous nous sommes rendus, l'accès partiel concernait principalement les professions de l'enseignement (en Belgique et en Tchéquie), de la santé (infirmier puériculteur au Luxembourg et assistant technique médical de chirurgie en Autriche) et de l'artisanat (menuisier, charpentier et couvreur en Tchéquie).

## Les principes communs de formation ne s'appliquent actuellement qu'aux moniteurs de ski

**71** Enfin, nous avons cherché à déterminer si l'utilisation des principes communs de formation était conforme aux dispositions de la directive révisée sur la RQP, notamment en ce qui concerne le cadre commun et l'épreuve commune de formation.

**72** L'une des conditions à l'inclusion de nouvelles professions dans les principes communs de formation est l'existence d'une réglementation de ces professions, ou des formations qui conduisent aux qualifications nécessaires, dans au moins un tiers des États membres. Nous avons constaté que le cadre commun de formation n'avait pas été utilisé jusqu'ici parce que ce quota n'a pas pu être atteint et qu'il a été difficile de trouver des correspondances suffisantes entre les formations et cadres réglementaires des différents États membres.

**73** La Commission s'emploie, avec les États membres, à déterminer si l'établissement d'un cadre commun de formation pour la profession de kinésithérapeute serait possible, mais aucun plan spécifique n'avait été élaboré au moment de notre audit. Les modalités de l'application concrète du cadre commun de formation restent à définir, tout comme la mesure dans laquelle ce cadre différera des conditions minimales de formation harmonisées (voir *figure 2*).

**74** L'épreuve commune de formation ne concerne actuellement que les moniteurs de ski. Toutefois, nous n'avons pas pu examiner cet aspect en détail, car tous les États membres ne réglementent pas la profession; dans notre échantillon, seule l'Autriche le fait. Néanmoins, les autorités autrichiennes ont confirmé que l'épreuve commune destinée aux moniteurs de ski était utile. Selon la base de données des professions réglementées, la profession de moniteur de ski a enregistré une des mobilités les plus marquées (quatrième position) sur la période 2017-2021 (voir *figure 1*).

## Le système IMI facilite la coopération entre les États membres et la Commission

### Le système IMI n'est pas simple d'emploi, mais il est largement utilisé par les autorités compétentes

**75** La révision de la directive relative à la RQP a imposé l'utilisation du système IMI pour les notifications relatives aux professions concernées par la reconnaissance automatique (Annexe V de la directive) et pour les nouvelles procédures de coopération: la carte professionnelle européenne et le mécanisme d'alerte (voir *figure 17*). Lors de notre audit, nous avons évalué dans quelle mesure les autorités compétentes se servent du système IMI et le jugent utile.

**Figure 17 – Utilisation obligatoire du système IMI: d'autorité à autorité, d'autorité à la Commission**

D'une autorité à une autre autorité	Coopération administrative pour des demandes de RQP particulières
	Émission d'alertes
D'une autorité à la Commission	Notifications pour la mise à jour de l'annexe V (professions sectorielles)
	Début de la migration de la base de données des professions réglementées dans le système IMI prévu pour 2024

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive sur la RQP, le règlement IMI et la décision d'exécution (UE) 2023/423 de la Commission.

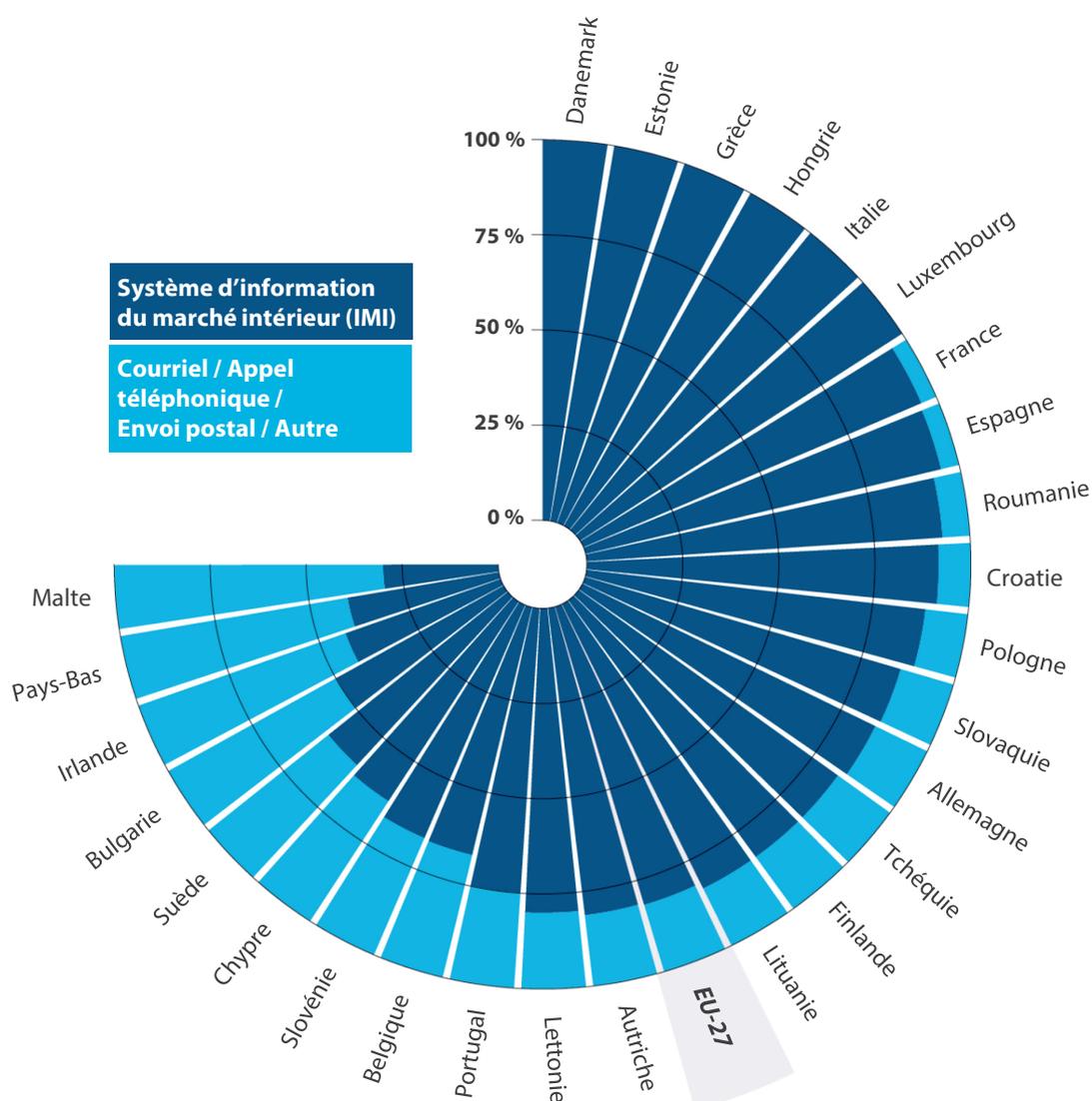
**76** Parmi les répondants à l'enquête, 40 % ont déclaré que le système IMI était mal adapté au domaine des qualifications professionnelles en raison de sa structure rigide, et ce malgré l'assistance apportée par la Commission en matière de formation. Dans les quatre États membres où nous nous sommes rendus, les autorités compétentes ont confirmé qu'elles utilisaient cet outil et qu'elles le trouvaient en général utile, en particulier pour identifier les autorités compétentes des pays d'origine.

**77** L'enquête et nos visites d'audit ont permis de mettre en lumière certains inconvénients du système IMI:

- **il n'est pas facile à utiliser:** il contient six groupes de catégories de questions prédéfinies, avec près de 100 sous-questions prédéfinies. Si cette structure assure la conformité avec la législation, l'exhaustivité des questions est coûteuse en temps pour les utilisateurs à la recherche de la question qui les concerne;
- **la liste des autorités compétentes n'est pas à jour:** aux fins de notre enquête, douze États membres ont dû fournir à l'équipe d'audit la liste des autorités chargées de la RQP, car les informations enregistrées dans le système IMI n'étaient pas à jour. En dépit des demandes de la Commission, les États membres n'ont pas actualisé le système régulièrement;
- **les pays d'origine tardent à répondre aux demandes:** en l'absence d'échéances fixées par la législation, les demandes générées dans le système IMI reçoivent parfois une réponse trop tardive (selon les quatre États membres dans lesquels nous nous sommes rendus, le délai ne devrait pas dépasser deux semaines). Entre 2017 et 2021, plus de 50 000 demandes ont été soumises individuellement à des États membres par d'autres États membres; 28 % d'entre elles (soit 15 000 demandes environ) n'avaient pas obtenu de réponse dans les deux semaines. Ces délais ont des répercussions sur la durée de la procédure de reconnaissance dans le pays d'accueil.

**78** C'est pourquoi, si les autorités compétentes des États membres où nous nous sommes rendus ont recours au système IMI pour introduire les demandes, elles se tournent vers d'autres moyens de communication pour en assurer le suivi: courriels et appels téléphoniques principalement. Sur l'ensemble des autorités qui ont répondu à notre enquête, 82 % se servent du système IMI à un moment ou un autre de la procédure. Cependant, nous avons remarqué une fois encore l'existence de forts contrastes entre les États membres (voir *figure 18*).

**Figure 18 – Répondants des États membres utilisant le système IMI pour les qualifications professionnelles**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses à la question 13.1 de l'enquête.

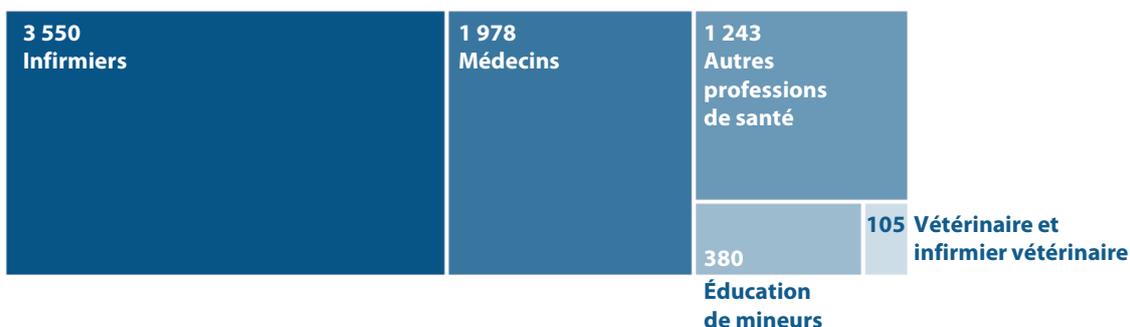
## Les autorités sont submergées par les alertes et ne les intègrent pas dans la procédure de reconnaissance

**79** La directive révisée a introduit un mécanisme d’alerte entre autorités compétentes des États membres. Il vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé et des consommateurs. La directive révisée impose aux autorités compétentes de créer des alertes pour «raisons sérieuses» dans le système IMI, afin que les autres États membres puissent en tenir compte dans leurs propres procédures de reconnaissance. Jusqu’à présent, la législation ne donne pas de définition formelle d’une «raison sérieuse» et il revient aux États membres de déterminer ce dont il peut s’agir: faute professionnelle, procédure disciplinaire en cours, ou encore condamnation pénale. Les alertes peuvent également porter sur des cas moins graves et des problèmes administratifs, tels que des frais impayés d’inscription à une organisation professionnelle. Enfin, les cas de fausses preuves présentées à l’appui de qualifications professionnelles doivent être signalés par un autre type d’alertes qui relève d’un module spécifique du système IMI. Ces alertes reposent toujours sur une décision de justice.

**80** Ni la directive sur la RQP actuellement en vigueur ni le règlement IMI n’instaurent l’obligation, pour les autorités compétentes, de consulter le module relatif aux alertes destiné aux «raisons sérieuses» avant de prendre une décision de RQP.

**81** Entre 2017 et 2021, les États membres ont créé plus de 25 000 alertes au total (pour raisons sérieuses et raisons administratives) dans le mécanisme prévu à cet effet. Environ un quart de ces alertes étaient dues à des «raisons sérieuses», dont 50 % concernaient la profession d’infirmier et 5 % les professions touchant à l’éducation des mineurs (voir [figure 19](#)).

**Figure 19 – Alertes pour «raisons sérieuses» par profession, pour l’EU-27 (2017-2021)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission reçues en décembre 2023.

**82** Nous avons constaté que lorsqu’elles examinent les demandes particulières de RQP, les autorités compétentes des pays où nous nous sommes rendus ne prenaient pas connaissance des alertes en raison de leur nombre trop élevé.

**La mise à jour de la liste des titres de formation nécessaires à la reconnaissance automatique (annexe V de la directive): un processus fastidieux mais utile**

**83** Les citoyens peuvent obtenir une reconnaissance automatique de leurs qualifications si elles figurent à l’annexe V de la directive relative à la RQP. Pour assurer le bon déroulement du traitement des demandes de reconnaissance, cette annexe doit être mise à jour régulièrement, idéalement **une fois par an**. Le processus de mise à jour est déclenché au moyen de notifications transmises par les États membres à la Commission via le système IMI (voir **figure 17**). La Commission examine les informations reçues et adopte un acte délégué. Ce processus d’actualisation de l’annexe V vise à assurer une confiance mutuelle entre les autorités compétentes et à permettre un traitement rapide des demandes. Il s’accompagne toutefois d’une charge administrative considérable.

**84** Depuis 2013, la Commission a adopté sept actes délégués, le dernier durant notre audit (voir **tableau 1**).

**Tableau 1 – Précisions concernant les sept actes délégués relatifs à la mise à jour de l’annexe V**

Texte juridique	Date d’adoption	Nombre de mois écoulés depuis la dernière mise à jour
Directive révisée sur la RQP (2013/55/UE)	20.11.2013	
Décision déléguée (UE) 2016/790	13.1.2016	26
Décision déléguée (UE) 2017/2113	11.9.2017	20
Décision déléguée (UE) 2019/608	16.1.2019	16
Décision déléguée (UE) 2020/548	23.1.2020	12
Décision déléguée (UE) 2021/2183	25.8.2021	19
Décision déléguée (UE) 2023/2383	23.5.2023	21
Décision déléguée (UE) 2024/1395	5.3.2024	10
<b>MOYENNE</b>		<b>18</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des actes délégués.

**85** Nous avons constaté que les mises à jour de l'annexe V prennent un an et demi en moyenne, ce qui augmente le risque que les citoyens dont les qualifications sont récentes ne bénéficient pas du régime automatique. En outre, la Commission n'est pas soumise à un délai clairement établi pour examiner les notifications des États membres et adopter ses actes délégués.

**86** Enfin, il apparaît que le régime de reconnaissance automatique le plus largement utilisé est celui reposant sur des exigences minimales communes de formation. Cela vaut pour les sept professions sectorielles (voir [figure 2](#)), dont celle d'infirmier responsable de soins généraux, qui fait partie de notre échantillon. Il n'est actuellement pas envisagé d'étendre ce régime à d'autres professions.

### **Le suivi par la Commission des données et des rapports est insuffisant**

**La Commission n'assure pas un suivi suffisant des données de la base des professions réglementées et des rapports soumis par les États membres tous les deux ans**

**87** La directive sur la RQP impose aux États membres de communiquer des données statistiques tous les deux ans (voir point [17](#)), et d'enregistrer leurs décisions de RQP dans la base de données des professions réglementées. Nous avons évalué dans quelle mesure la Commission contrôle ces deux points. Sur la période 2017-2021, plus de 225 000 décisions de RQP ont été prises par les 27 États membres, dont plus de 150 000 étaient positives (69 %), près de 20 000 négatives (8 %), et le reste « neutres » (23 %). Ces dernières correspondent aux procédures qui n'ont pas encore débouché sur un résultat définitif (13 %) et aux décisions relatives à des situations de mobilité temporaire qui n'ont pas donné lieu à une vérification des qualifications (10 %) (voir [figure 20](#)).

**Figure 20 – Décisions en matière de reconnaissance prises par les autorités compétentes des États membres au cours de la période 2017-2021**



→ \* Stage d'adaptation ou examen en cours, recours

→ \*\* À l'exception des cas relevant de l'article 7, paragraphe 4 (vérifications préalables)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission reçues en novembre 2023.

**88** Nous avons procédé à une comparaison des rapports envoyés à la Commission par l'ensemble des États membres. Nous avons constaté que sept États membres<sup>4</sup> n'avaient pas communiqué de rapport depuis 2017, et que la période et les informations traitées dans les rapports différaient selon les États membres. La Commission n'a pas publié, à notre connaissance, d'orientations sur la manière de présenter de tels rapports.

<sup>4</sup> L'Autriche, Chypre, la Tchéquie, la Grèce, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovénie.

**89** En revanche, la Commission a établi des lignes directrices concernant la manière d'enregistrer les données dans la base de données des professions réglementées. Toutefois, ces lignes directrices n'expliquent pas de manière exhaustive comment classer les décisions dans la base de données. Par exemple, lorsqu'une décision implique une épreuve d'aptitude comme mesure de compensation, les autorités ne savent pas avec certitude si elles doivent la qualifier de «positive» ou de «neutre» (voir [annexe IV](#)).

**90** De plus, la Commission n'a pas soumis les données de la base de données des professions réglementées à des contrôles de vraisemblance et n'a pas pris contact, le cas échéant, avec les États membres concernés.

**91** Au cours de notre examen de la base de données, nous avons observé un manque de fiabilité des données et des inexactitudes quant au nombre de décisions déclarées (inférieur à la réalité):

- nos visites auprès des quatre États membres sélectionnés ont révélé que le nombre de décisions prises par les autorités compétentes et le nombre déclaré dans leurs systèmes internes ne correspondaient pas toujours à ceux de la base de données des professions réglementées;
- selon les données fournies par la Commission, la Grèce n'a pas communiqué de données statistiques pour la période 2017-2021;
- entre mars 2023 et novembre 2023, les autorités tchèques ont déclaré un nombre important de décisions supplémentaires pour la période 2017-2021 (+ 22 %), ce qui indique que ces décisions n'avaient pas été déclarées initialement;

- en Autriche, les décisions prises par les autorités compétentes régionales étaient rarement présentes dans la base de données. En effet, celle-ci ne propose pas d'interface individuelle par région, ce que les autorités jugent nécessaire étant donné que différentes régions ou provinces gèrent les mêmes professions. En outre, nous avons constaté que toutes les décisions étaient enregistrées manuellement, ce qui entraîne un risque élevé d'erreurs. Les entretiens avec la Commission nous ont appris qu'une migration des données, de la base de données des professions réglementées vers le système IMI, était prévue pour début 2024. Cependant, il n'existe actuellement aucun plan précis qui permettrait de résoudre les problèmes des déclarations manquantes et des risques inhérents à la saisie manuelle.
- Si l'Allemagne est **le principal pays de destination** des citoyens de l'UE, le nombre de décisions enregistrées dans la base de données représente seulement 6% de l'ensemble des décisions. En novembre 2023, nous avons constaté que le ministère allemand compétent ne disposait pas des ressources humaines suffisantes pour saisir toutes les décisions de la période 2017-2021 dans la base de données des professions réglementées. Comme il n'était pas possible de téléverser automatiquement les données, il avait cependant fourni à la Commission des fichiers Excel contenant les statistiques pour la période concernée, mais n'avait pas saisi les décisions correspondantes dans la base de données.

**92** La directive révisée prévoit qu'à partir de 2016, puis tous les deux ans, les États membres présentent à la Commission un rapport sur les exigences qui ont été éventuellement supprimées ou assouplies concernant les professions réglementées (dans le cadre de plans d'action nationaux subséquents). Cette nouvelle obligation a été instaurée quand la directive relative à la proportionnalité a été proposée. Nous avons évalué dans quelle mesure la Commission avait assuré un suivi des États membres à cet égard. Nous avons constaté que neuf États membres<sup>5</sup> n'avaient publié aucun rapport entre 2017 et 2021, et que cinq<sup>6</sup> n'avaient soumis que certains des rapports requis. La Commission a expliqué que les rapports n'étaient obligatoires qu'en cas de suppression ou d'assouplissement d'une réglementation. Néanmoins, nous avons constaté que la Tchéquie n'avait pas soumis de rapport en janvier 2024 alors que l'accès à neuf professions réglementées a été assoupli en 2023.

---

<sup>5</sup> La Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg le Portugal et l'Espagne.

<sup>6</sup> La Tchéquie, l'Allemagne, Malte, la Roumanie et la Slovaquie ont fourni des informations pour une année seulement.

**93** En plus de leurs obligations en matière de rapports, les États membres sont également tenus de mettre à jour la base de données des professions réglementées (onglet «Professions»). La Commission nous a informés que, dans le cadre de la directive sur la RQP, elle ne considérait pas devoir intervenir dans la vérification formelle des justifications de la proportionnalité. Pourtant, elle a partiellement contrôlé la qualité des saisies effectuées par les États membres en vérifiant si les informations apparaissaient dans les champs appropriés.

### **Face aux difficultés de transposition, la Commission a réagi en lançant des procédures d’infraction, mais les États membres n’ont pas encore pris toutes les mesures correctives qui s’imposent**

**94** En 2018 et 2019, la Commission a ouvert des procédures d’infraction en lien avec la question des qualifications professionnelles. Tous les États membres étaient concernés.

**95** Selon un dernier point réalisé en février 2024, 12 pays faisaient toujours l’objet de procédures d’infraction et 75 problèmes subsistaient dans l’ensemble des États membres. Toutefois, ce chiffre témoigne d’une diminution par rapport aux 130 cas relevés en mars 2020 (voir [annexe V](#)). La Commission a confié à un consultant externe une grande partie des travaux de recensement des manquements potentiels dans la transposition de la directive.

### **Les informations fournies aux citoyens par la Commission et les États membres sont accessibles mais manquent de cohérence**

**96** Des informations relatives à la RQP sont disponibles sur divers sites internet comme *Your Europe* (DG°GROW), la [base de données des professions réglementées](#)(DG GROW), [les guichets uniques](#) des États membres (portails d’administration en ligne) ainsi que les sites internet des autorités compétentes nationales. Nous avons évalué si les citoyens pouvaient trouver sur ces sites le minimum d’informations nécessaires, par exemple:

- la liste des professions qui sont réglementées dans les différents États membres;
- la liste des professions concernées par des vérifications préalables des qualifications;
- la liste des professions concernées par la carte professionnelle européenne;

- les conditions et autres informations relatives aux procédures de RQP;
- les frais liés à l'obtention de la reconnaissance des qualifications;
- des détails sur les possibilités de recours.

**97** Nous avons également vérifié si la Commission et les États membres fournissaient aux citoyens des informations facilement accessibles sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et si ces informations, issues de différentes sources, étaient exhaustives, fiables et cohérentes.

### **Les quatre États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont amélioré l'accessibilité des informations destinées aux citoyens depuis 2019**

**98** En 2019, la Commission a contrôlé la présence d'informations relatives à la RQP sur les sites internet des guichets uniques. Elle a envoyé des lettres de mise en demeure à tous les États membres concernant la disponibilité d'informations en ligne: sur les règles à suivre pour faire reconnaître ses qualifications, sur les procédures en ligne et les formalités d'accès aux professions réglementées et sur l'assistance en ligne concernant l'interprétation et le traitement d'exigences spécifiques. Lors de nos travaux sur le terrain de mai à octobre 2023, nous avons à notre tour examiné les informations sur la RQP disponibles en ligne pour déterminer si des améliorations avaient eu lieu depuis 2019.

**99** Nous avons constaté des progrès dans les quatre États membres où nous nous sommes rendus: les citoyens pouvaient trouver en ligne au moins l'essentiel des informations qui leur étaient nécessaires. Ces informations étaient communiquées dans une langue officielle de l'État membre (ou plusieurs) ainsi qu'en anglais.

### **Les informations sur la RQP fournies aux citoyens sur les sites internet de la Commission et des États membres ne sont pas toujours cohérentes et fiables**

**100** Nous avons également vérifié si les informations en ligne des États membres correspondaient à celles disponibles sur les sites internet de la Commission. Les listes respectives des professions éligibles à la carte professionnelle européenne figurant sur les sites nationaux des quatre pays visités correspondaient à celles des sites de l'UE. Cependant, nous avons relevé des différences concernant la liste des professions réglementées, et ce pour les quatre pays (voir [encadré 6](#)).

## Encadré 6

### Les listes des professions réglementées diffèrent

La base de données des professions réglementées comportait moins de professions réglementées pour l'Autriche (guichet unique de Vienne), la Belgique et la Tchéquie que les listes respectives établies par ces pays. Il manquait 31 professions pour l'Autriche, 152 pour la Belgique et 36 pour la Tchéquie, principalement en raison des spécialisations dans le secteur de la santé.

Dans le cas de l'Autriche, d'autres professions étaient également concernées à Vienne, par exemple dans les domaines de la pédagogie sociale, de l'entretien d'ascenseurs, de l'enseignement, de la formation et des transports. En Belgique, la liste nationale détaille toutes les professions réglementées par communauté ou région. Celles-ci apparaissent donc plusieurs fois sur la liste belge mais une seule fois dans la base de données des professions réglementées. Pour la Tchéquie, des professions des secteurs nucléaire et minier figurant sur la liste nationale n'étaient pas enregistrées dans la base de données des professions réglementées.

À l'inverse, dans le cas du Luxembourg, la base de données des professions réglementées proposait 171 professions réglementées de plus que la liste nationale. Elles étaient réparties sur tous les secteurs, notamment de la santé, du commerce, de l'artisanat et de l'industrie (professions de boucher, boulanger, coiffeur, et esthéticien par exemple).

**101** Nous avons comparé la liste des professions ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques proposée par la base de données à celles établies par les États membres, et nous avons relevé des différences. Ces listes servent à déterminer si un citoyen doit se soumettre à des vérifications préalables en cas de mobilité temporaire (voir point 53). L'*encadré 7* présente des exemples illustrant la situation dans les États membres visités.

## Encadré 7

### Les listes des professions concernées par les vérifications préalables diffèrent

Nous avons constaté que pour la Belgique, la Tchéquie et le Luxembourg, la base de données des professions réglementées contient plus de professions concernées par les vérifications préalables en cas de mobilité temporaire que les listes nationales (22 de plus pour la Belgique, 21 pour la Tchéquie et 32 pour le Luxembourg). Ceci s'explique encore une fois essentiellement par les spécialisations dans le secteur de la santé.

Pour la Belgique, les professions recensées n'étaient pas les mêmes dans les deux listes. De plus, seule la liste nationale indiquait que les professions de kinésithérapeute, de sapeur-pompier et d'officier de la protection civile étaient concernées par les vérifications préalables.

En Tchéquie, plusieurs professions ne sont plus soumises à ces vérifications à la suite des travaux de la task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique en 2020, mais au moment de notre audit, la base de données des professions réglementées n'avait pas été mise à jour.

En Autriche (guichet unique de Vienne), nous n'avons pas pu rapprocher les informations issues de différentes sources. La base de données des professions réglementées comptait 62 professions, tandis que la version allemande du site internet du guichet unique en indiquait 74 et la version anglaise, 56. Ces professions étaient en outre présentées différemment dans les deux versions linguistiques.

**102** Dans l'ensemble, nous avons constaté que la base de données des professions réglementées contenait les informations les plus à jour. Toutefois, au moment de notre audit, aucun des guichets uniques des quatre États membres ne proposait sur leurs sites internet un lien direct vers la base de données des professions réglementées.

## Conclusions et recommandations

**103** Les citoyens de l'UE ont le droit de travailler dans n'importe quel État membre. L'UE veille au respect des droits des citoyens en matière de mobilité de la main-d'œuvre pour les professions réglementées. Agissant dans le cadre de son rôle de coordination en matière d'emploi, elle a adopté la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles en 2005. Cette directive vise à empêcher l'imposition par les États membres de conditions excessives aux citoyens de l'UE qui souhaitent exercer une profession réglementée dans un autre État membre. Le cadre des qualifications professionnelles est également censé garantir que les services fournis dans les différents États membres répondent aux mêmes normes de santé et de sécurité publiques.

**104** Nous concluons que la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'UE constitue un mécanisme essentiel à l'exercice du droit de pratiquer une profession dans un autre État membre, mais qu'il est utilisé de manière sporadique et incohérente.

**105** Nous avons fait la somme des professions réglementées dans l'UE et avons constaté que 5 700 professions étaient encore réglementées en 2023 (soit 212 par État membre en moyenne) et qu'il est possible que 6 % des citoyens qui se sont installés dans un autre État membre entre 2017 et 2019 aient utilisé les régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles. Les données disponibles ne nous permettent pas d'évaluer le nombre de citoyens de l'UE qui se sont installés dans un autre État membre mais ne sont pas en mesure d'exercer leur profession parce qu'elle est réglementée dans leur pays d'accueil et que leurs qualifications n'y sont pas reconnues. Il n'existe par ailleurs pas de données permettant de déterminer le nombre de citoyens ayant choisi de ne pas s'établir dans un autre État membre à cause de difficultés à faire reconnaître leurs qualifications (points [26](#) à [37](#)).

**106** Nous avons constaté que l'application de la directive par les États membres présente des faiblesses qui touchent directement les citoyens souhaitant exercer une profession réglementée dans un autre État membre. Nous avons relevé qu'il n'y a pas suffisamment de procédures électroniques, que les frais des procédures de reconnaissance sont établis de manière arbitraire et varient considérablement selon les États membres, que certaines autorités compétentes exigent plus de documents que ne le prévoient la directive et le code de conduite, que des vérifications préalables et des mesures de compensation disproportionnées sont imposées, et que les procédures dépassent les délais prévus (points [38](#) à [64](#)).

**107** La directive, révisée en 2013, avait pour objectif la modernisation de la procédure de reconnaissance. Nous avons constaté qu'à l'exception du système IMI, les citoyens et les autorités compétentes ont peu utilisé les éléments introduits par la révision. Cette dernière a donc une faible valeur ajoutée en pratique. Nous avons constaté que la carte professionnelle européenne couvrait certaines professions bénéficiant également du régime automatique et que le coût de délivrance de la carte est parfois plus élevé que celui de la procédure standard. En outre, les États membres ont à peine fait usage de l'accès partiel: il entre en jeu dans moins de 1 % de l'ensemble des décisions de reconnaissance. Enfin, plus de 10 ans après la révision, de nouvelles procédures de reconnaissance fondées sur des principes communs de formation n'ont été mises au point (et donc appliquées) que pour une seule profession (points 65 à 74).

**108** La directive révisée impose de recourir au système IMI en ce qui concerne les qualifications professionnelles, ce qui, malgré les difficultés d'utilisation engendrées, a facilité la coopération entre États membres et entre ces derniers et la Commission. Toutefois, les autorités compétentes n'ont pas pris en compte les alertes enregistrées dans le système IMI par d'autres États membres, même quand celles-ci invoquaient des «raisons sérieuses» (notion qui n'a pas encore de définition juridique établie et qui peut englober des fautes professionnelles antérieures, des mesures disciplinaires ou encore des condamnations pénales). Enfin, si la liste de l'annexe V, qui énumère les titres de formation nécessaires à la reconnaissance des sept professions sectorielles, est essentielle à la confiance mutuelle entre autorités compétentes, sa mise à jour par la Commission n'est pas assortie d'échéances (points 75 à 86).

**109** Nous avons également constaté que la Commission avait réagi aux difficultés de transposition afin d'assurer le bon fonctionnement du système de l'UE de reconnaissance des qualifications professionnelles, mais qu'elle n'a pas assuré un suivi suffisant de l'application pratique de la directive par les États membres, notamment le respect des obligations en matière d'établissement de rapports (points 87 à 95).

**110** Enfin, nous avons constaté que les informations fournies aux citoyens qui souhaitent exercer une profession réglementée dans un autre État membre sont désormais plus accessibles, mais qu'elles ne sont pas totalement fiables et qu'elles manquent encore souvent de cohérence (points 96 à 102).

**111** Sur la base de nos constatations, nous formulons les recommandations ci-après.

## Recommandation n° 1 – Assurer une application uniforme du système de RQP

---

La Commission devrait:

- a) apporter des éclaircissements (par exemple en proposant des modifications de la législation ou en formulant des recommandations), en l'occurrence:
  - reconnaître l'importance d'une analyse, par ses soins et/ou par une entité indépendante, des examens de proportionnalité effectués par les États membres,
  - préciser ce qu'il faut entendre par «implications en matière de santé ou de sécurité publiques», afin d'éviter des interprétations restrictives de la part des autorités compétentes, qui limiteraient l'efficacité de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles;
- b) assurer un suivi de l'efficacité du système dans son ensemble et adopter des mesures correctives efficaces en cas de faiblesses. L'accent doit être mis sur l'obtention de données harmonisées de la part des États membres, conformément à leurs obligations en matière de rapports, et sur le respect des échéances fixées par la directive pour chacune des procédures de reconnaissance.

**Quand? D'ici à fin 2025.**

## Recommandation n° 2 – Intégrer le mécanisme d'alerte dans la procédure de reconnaissance

---

La Commission devrait:

- a) clarifier, au moyen d'un acte d'exécution par exemple, la notion de «raisons sérieuses» dans le mécanisme d'alerte;
- b) imposer aux États membres l'utilisation du mécanisme d'alerte du système IMI dans le cadre des procédures de reconnaissance, de sorte que les alertes reçues pour «raisons sérieuses» soient dûment prises en compte. Ceci revêt une importance toute particulière pour les professions qui impliquent un contact direct avec des patients ou des mineurs.

**Quand? Dès que possible et au plus tard d'ici à fin 2025.**

### **Recommandation n° 3 – Mettre à jour l’annexe V et réduire le délai de décision pour la reconnaissance des professions sectorielles dans le cadre du régime automatique**

---

Dans le cadre de ses propositions de modification de la législation, la Commission devrait envisager:

- a) d’exiger une mise à jour annuelle de l’annexe V de la directive;
- b) pour le régime automatique, fondé sur l’annexe V, de réduire à un mois – à compter de la réception du dossier complet du demandeur – le délai dont disposent les autorités compétentes pour prendre une décision motivée.

**Quand? D’ici à fin 2026.**

### **Recommandation n° 4 – Assurer la mise à disposition d’informations fiables et cohérentes aux citoyens**

---

La Commission devrait encourager les États membres à proposer aux citoyens une source d’information unique au niveau de l’UE (ou une référence à celle-ci), et veiller à ce que les informations fournies – par exemple sur la nature (réglementée ou non) d’une profession donnée, sur l’existence de vérifications préalables ou de mesures de compensation, ou encore sur les éventuels frais de la procédure de reconnaissance – soient fiables et à jour.

**Quand? D’ici à fin 2025.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 mai 2024.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Organisations des États membres avec lesquelles nous nous sommes entretenus

Partie prenante	Rôle / Responsabilité	Nom de l'organisation
<b>Autriche</b>		
Autorités compétentes pour les professions de notre échantillon	Autorité compétente pour la profession d'ingénieur civil	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministère fédéral du travail et de l'économie)
	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier (établissement)	Amt der Wiener Landesregierung (gouvernement de la ville-Land de Vienne)
	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier (mobilité temporaire)	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministère fédéral du travail et de l'économie)
	Autorité compétente pour la profession d'enseignant dans le secondaire	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Ministère fédéral de l'éducation, des sciences et de la recherche)
	Autorité compétente pour la profession d'enseignant dans le secondaire (Vienne)	Bildungsdirektion für Wien (Direction de l'éducation de la Ville de Vienne)
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ministère fédéral des affaires sociales, de la santé, des soins et de la protection des consommateurs)
Autres parties prenantes	SOLVIT	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministère fédéral du travail et de l'économie)
	Centre d'assistance	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministère fédéral du travail et de l'économie)
	Centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes dans l'UE	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (Ministère fédéral du travail et de l'économie)
	Guichet unique, Vienne	Amt der Wiener Landesregierung (gouvernement de la ville-Land de Vienne)

Partie prenante	Rôle / Responsabilité	Nom de l'organisation
	Pour la profession d'ingénieur civil	Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Wien, Niederösterreich und Burgenland (Chambre des architectes et des ingénieurs civils de Vienne, de la Basse-Autriche et du Burgenland)
	Service public (autrichien) pour l'emploi	Arbeitsmarktservice Wien – Landesgeschäftsstelle
	Pour les ressortissants de pays tiers	Österreichischer Integrationsfonds (Fonds autrichien pour l'intégration)
	Pour les ressortissants de pays tiers	Bundeskanzleramt (Chancellerie fédérale d'Autriche)
	Conseil et assistance apportés lors de la procédure de reconnaissance	Anlaufstelle Wien (AST Wien) – Perspektive, Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen
<b>Belgique</b>		
Autorités compétentes pour les professions de notre échantillon	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier – Région wallonne	Service public de Wallonie, Département du Développement économique
	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier – Région Bruxelles-Capitale	Service public régional de Bruxelles
	Autorité compétente pour la profession d'enseignant dans le secondaire – Communauté française	Fédération Wallonie-Bruxelles, Administration générale de l'enseignement – Direction générale de l'enseignement supérieur, de l'enseignement tout au long de la vie et de la recherche scientifique, et Direction générale des personnels de l'enseignement
	Autorité compétente pour la profession d'enseignant dans le secondaire – Communauté flamande	Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux (niveau fédéral)	Service public fédéral Santé publique / Federale Overheidsdienst Volksgezondheid / Föderale Öffentliche Dienst Volksgesundheit
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux – Communauté flamande	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

Partie prenante	Rôle / Responsabilité	Nom de l'organisation
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux – Communauté française	Fédération Wallonie-Bruxelles, Administration générale de l'enseignement – Direction générale de l'enseignement supérieur, de l'enseignement tout au long de la vie et de la recherche scientifique – Direction de l'agrément des prestataires de soins de santé
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux – Communauté germanophone	Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Fachbereich Gesundheit und Senioren
Autres parties prenantes	Coordonnateur national IMI	Service public fédéral Économie, PME, classes moyennes et énergie / Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie / Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie
	Centre d'assistance	Service public fédéral Économie, PME, classes moyennes et énergie / Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie / Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie
	Guichet unique	Service public fédéral Économie, PME, classes moyennes et énergie / Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie / Föderale Öffentliche Dienst Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie Service public fédéral Stratégie & Appui / Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning / Föderale Öffentliche Dienst Politik und Unterstützung
	Pour la profession d'ingénieur civil (au niveau de l'UE, mais rencontrées lors de la visite en Belgique)	ENGINEERS EUROPE
	Pour la profession d'enseignant dans le secondaire (au niveau de l'UE, mais rencontrées lors de la visite en Belgique)	Comité syndical européen de l'éducation
	Pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux (au niveau de l'UE, mais rencontrées lors de la visite en Belgique)	Fédération européenne des associations infirmières

Partie prenante	Rôle / Responsabilité	Nom de l'organisation
	Pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux	L'Union Générale des Infirmiers de Belgique
	Pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux	Fédération nationale des infirmières de Belgique
	Politique des services publics et assistance	Service public fédéral Stratégie & Appui / Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning / Föderale Öffentliche Dienst Politik und Unterstützung
<b>Tchéquie</b>		
Autorités compétentes pour les professions de notre échantillon	Autorité compétente pour la profession d'ingénieur civil	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (Chambre tchèque des ingénieurs et techniciens certifiés actifs dans la construction)
	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor živností a spotřebitelské legislativy (Ministère de l'industrie et du commerce, Département des licences commerciales et de la législation de la consommation)
	Autorité compétente pour la profession d'enseignant dans le secondaire	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports)
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux	Ministerstvo zdravotnictví, odbor ošetrovatelství a nelékařských povolání (Ministère de la santé, Département des professions infirmières et autres professions de la santé)
Autres parties prenantes	SOLVIT	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu (Ministère de l'industrie et du commerce, Département des affaires européennes et du marché intérieur)
	Centre d'assistance	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports)
	Coordonnateur national IMI	Ministerstvo průmyslu a obchodu, odbor evropských záležitostí a vnitřního trhu (Ministère de l'industrie et du commerce, Département des affaires européennes et du marché intérieur)

Partie prenante	Rôle / Responsabilité	Nom de l'organisation
	Guichet unique	Ministerstvo průmyslu a obchodu (Ministère de l'industrie et du commerce)
	Pour la profession de menuisier-charpentier	Hospodářská komora České republiky (Chambre du commerce de la République tchèque)
	Pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux	Česká asociace sester (Association tchèque des infirmiers)
<b>Luxembourg</b>		
Autorités compétentes pour les professions de notre échantillon	Autorité compétente pour la profession d'ingénieur civil	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier	Ministère de l'économie – Direction générale PME et entrepreneuriat
	Autorité compétente pour la profession de menuisier-charpentier	Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse
	Autorité compétente pour la profession d'infirmier responsable de soins généraux	Ministère de la santé
Autres parties prenantes	SOLVIT	Ministère de l'économie
	Centre d'assistance	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Coordonnateur national IMI	Ministère de la fonction publique
	Médiateur	
<b>Commission européenne et autres organismes de l'UE</b>		
Commission européenne, direction générale du marché intérieur, de l'industrie et de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW) Commission européenne, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) Office statistique de la Commission européenne (Eurostat) Autorité européenne du travail Centre européen pour le développement de la formation professionnelle Comité économique et social européen Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes Médiateur européen		

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe II – Taux de réponse à l'enquête par État membre



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de son enquête.

## Annexe III – Principaux acteurs de la RQP

	Principaux acteurs	Rôles et responsabilités
Au niveau de l'UE	<b>Commission européenne</b>	Veille à l'application uniforme du droit de l'Union Responsabilités spécifiques au titre de la directive 2005/36/CE
	<b>Autorité européenne du travail</b>	Soutient l'application des règles de l'UE relatives à la mobilité de la main-d'œuvre
	<b>Comité économique et social européen (CESE)</b>	Composé d'organisations d'employeurs et de travailleurs et consulté dans le cadre de la procédure législative ordinaire
	<b>Médiateur européen</b>	Aide les citoyens de l'UE qui rencontrent des problèmes avec l'administration de l'Union en examinant les plaintes pour mauvaise administration
	<b>Cour de justice de l'Union européenne</b>	Se prononce sur les procédures d'infraction engagées par la Commission
UE / État membre	<b>Task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique</b>	Forum de haut niveau réunissant la Commission et les États membres qui identifie les obstacles au marché intérieur et met des solutions en œuvre
	<b>Groupe des coordonnateurs</b>	Coordonne les activités des autorités compétentes et promeut l'application uniforme du droit de l'UE dans le domaine de la RQP
Au niveau des États membres	<b>Ministères nationaux (coordonnateurs nationaux)</b>	Transposent et appliquent les directives relatives à la RQP
	<b>Autorités compétentes</b>	Prendent des décisions accordant ou refusant l'accès aux professions réglementées
	<b>Guichets uniques</b>	Portails d'administration en ligne qui permettent d'effectuer des démarches administratives électroniquement
	<b>Centres nationaux d'assistance</b>	Fournissent des informations sur les procédures de reconnaissance et les règles en vigueur dans chaque État membre
	<b>Centres nationaux SOLVIT</b>	Trouvent des solutions aux problèmes liés à une application incorrecte de la législation relative au marché unique
	<b>Médiateurs nationaux</b>	Aident les citoyens qui rencontrent des problèmes avec les administrations des États membres en examinant les plaintes pour mauvaise administration

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe IV – Types de décisions prises par les autorités compétentes

Réponse	Cas	Types de décisions / déclarations au titre de la directive 2005/36/CE	Délai
Positive	Établissement	Décision positive automatique pour les professions sectorielles (annexe V) Décision positive pour le régime de reconnaissance automatique sur la base de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (annexe IV)	3 mois
		Décision positive sans mesure de compensation (régime général) Décision positive à l'issue d'une épreuve d'aptitude (régime général) Décision positive à l'issue d'un stage d'adaptation (régime général) Accès partiel accordé sur la base de l'article 4 septies de la directive	4 mois
	Prestation temporaire de services	Pas de vérification des qualifications – décision positive automatique (article 7, paragraphe 4, point a)) Vérification des qualifications relatives aux professions réglementées ayant des implications sur la santé et la sécurité publiques – réponse positive automatique (article 7, paragraphe 4, point b)) Vérification des qualifications relatives aux professions réglementées ayant des implications sur la santé et la sécurité publiques – réponse positive après mesure de compensation (article 7, paragraphe 4, point b)) Pas de réaction dans le délai imparti – décision positive de facto (article 7, paragraphe 4, avant-dernier alinéa)	1 mois en cas d'implications sur la santé et la sécurité publiques (+ 1 mois si difficultés)
Négative	Établissement	Décision négative automatique pour les professions sectorielles (annexe V) Décision négative pour le régime automatique sur la base de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (annexe IV)	3 mois
		Décision négative automatique (régime général) Décision négative à l'issue d'une épreuve d'aptitude (régime général) Décision négative à l'issue d'un stage d'adaptation (régime général) Accès partiel refusé (y compris pour des raisons impérieuses d'intérêt général, – article 4 septies, paragraphe 2)	4 mois

Réponse	Cas	Types de décisions / déclarations au titre de la directive 2005/36/CE	Délai
	<b>Prestation temporaire de services</b>	Vérification des qualifications relatives aux professions réglementées ayant des implications sur la santé et la sécurité publiques – réponse négative automatique (article 7, paragraphe 4, point b)) Vérification des qualifications relatives aux professions réglementées ayant des implications sur la santé et la sécurité publiques – réponse négative après mesure de compensation (article 7, paragraphe 4, point b))	<b>3 mois (1 mois pour la décision + 1 mois si difficultés + 1 mois si mesure de compensation)</b>
<b>Neutre (déclaration préalable)</b>	<b>Prestation temporaire de services</b>	Déclarations reçues par le pays d'accueil concernant les professions réglementées qui <u>n'ont pas</u> d'implications en matière de santé ou de sécurité publiques	<b>Présentation de la déclaration écrite préalable</b>
<b>Neutre (autres cas)</b>	<b>Établissement / Prestation temporaire de services</b>	En cours d'examen (demandes n'ayant pas abouti à une décision finale, quelle qu'en soit la raison) Stage d'adaptation en cours Recours en vertu de l'article 51, paragraphe 3	<b>Dès que possible</b>

*Remarque:* Délais valables pour les décisions concernant l'établissement seulement: les autorités ont 1 mois pour accuser réception du dossier et indiquer au demandeur si des documents sont manquants. Ce délai est différent du délai pour l'établissement de la décision de reconnaissance, lequel court à compter de la réception du dossier complet.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des informations reçues de la Commission.

## Annexe V – Problèmes observés par la Commission dans les États membres

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
<b>Professions sectorielles</b>	<i>Durée des formations en année, ainsi qu'en nombre d'heures de formation, le cas échéant, (utilisation du système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS), sur une base optionnelle seulement)</i>	<i>Médecin, médecin spécialiste</i>	24, 25, 28	0	1
		<i>Infirmier responsable de soins généraux</i>	31	3	2
		<i>Dentiste, dentiste spécialiste</i>	34, 35	0	1
		<i>Vétérinaire</i>	38	0	0
		<i>Sage-femme</i>	40, 41	1	1
		<i>Pharmacien</i>	44	0	0
		<i>Architecte</i>	46	0	0
	<i>Nouvelle liste de compétences</i>	<i>Infirmier responsable de soins généraux</i>	Article 31, paragraphe 7	1	0
	<i>Actualisation des connaissances et des compétences</i>	<i>Médecin</i>	Article 24, paragraphe 3	0	0
		<i>Infirmier responsable de soins généraux</i>	Article 31, paragraphe 6	0	0
		<i>Vétérinaire</i>	Article 38, paragraphe 3	0	0
		<i>Sage-femme</i>	Article 40, paragraphe 3	0	0
		<i>Pharmacien</i>	Article 44, paragraphe 3	0	0
		<i>Architecte</i>	Article 46, paragraphe 2	0	0
	<i>Équilibre entre les volets théoriques et cliniques des formations et/ou coordination entre les volets théoriques et cliniques</i>	<i>Médecin, médecin spécialiste</i>		0	0
		<i>Infirmier responsable de soins généraux</i>	31	0	0
		<i>Sage-femme</i>		1	0
	<i>Accès à la liste d'activités professionnelles minimale</i>	<i>Médecin généraliste (poursuite d'activité)</i>	29	1	0
		<i>Dentiste</i>	36	0	0
		<i>Sage-femme</i>	42	1	1
<i>Pharmacien</i>		45	1	1	

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
		Architecte	48	0	0
	<i>Conditions minimales relatives aux stages professionnels et aux formations pratiques ou cliniques</i>	Médecin, médecin spécialiste	Articles 28, paragraphe 3, et 25, paragraphe 3		0
		Infirmier responsable de soins généraux	Article 31, paragraphe 5		0
		Architecte	Article 46, paragraphe 4	0	0
		Médecin, médecin spécialiste	23	0	0
	<i>Droits généraux acquis et autres droits acquis figurant à l'article 23</i>	Infirmier responsable de soins généraux	23	0	0
		Dentiste, dentiste spécialiste	23	0	0
		Vétérinaire	23	0	0
		Sage-femme	23	0	0
		Pharmacien	23	0	0
		Architecte	23	0	0
		Médecin, médecin spécialiste	27, 30	1	0
	<i>Droits acquis spécifiques à la profession</i>	Infirmier responsable de soins généraux	Articles 33 et 33 bis	1	0
		Dentiste, dentiste spécialiste	37	0	1
		Sage-femme	Articles 43 et 43 bis	1	0
		Architecte	49	0	0
		Médecin, médecin spécialiste	Annexe V	0	0
	<i>Autres problèmes (matières essentielles figurant à l'annexe V)</i>	Infirmier responsable de soins généraux	Annexe V	0	0
		Dentiste, dentiste spécialiste	Annexe V	0	0
		Vétérinaire	Annexe V	1	0
		Sage-femme	Annexe V	0	0
		Pharmacien	Annexe V	0	0

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
	<i>Autres problèmes (conditions d'accès à la profession de dentiste spécialiste, ouverture de nouvelles pharmacies, dérogations spécifiques pour les architectes, rémunération des médecins spécialistes en formation, conventionnement)</i>	<i>Dentiste, dentiste spécialiste, médecin, médecin spécialiste, pharmacien, architecte</i>	<i>Articles 35, paragraphe 1, 21, paragraphe 4, 25, paragraphe 3, 47 et 55</i>	0	0
<b>Régime général de reconnaissance</b>	<i>Modifications des niveaux de qualification</i>		11, 13	1	2
	<i>Déplacement de professionnels d'un État membre où la profession n'est pas réglementée à un autre où elle l'est (un an d'expérience professionnelle)</i>		13	2	3
	<i>Dispositions révisées relatives à l'imposition de mesures de compensation</i>		14	2	3
	<i>Autres problèmes (par exemple la non-application du régime général de reconnaissance pour les professions sectorielles en cas de non-éligibilité au régime de reconnaissance automatique)</i>		10 12	1	1
<b>Prestation temporaire de services</b>	<i>Exigence d'une preuve de deux années d'expérience professionnelle (alors qu'une année peut suffire) lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine; ou nécessité d'acquérir une expérience professionnelle dans un État membre; ou absence de dispense dans le cas de formations réglementées</i>		<i>Article 5, paragraphe 1, point b)</i> <i>Article 7, paragraphe 2, point d)</i>	1	3
	<i>Questions injustifiées sur les services qui seront fournis, ou demandes de documents ne figurant pas à l'article 7, paragraphe 2</i>		<i>Article 7, paragraphes 1 et 2</i>	6	4
	<i>Validité des déclarations préalables sur tout le territoire de l'État membre d'accueil</i>		<i>Article 7, paragraphe 2, point a)</i>	0	1
	<i>Impossibilité d'assurer que le demandeur puisse commencer son activité dans le mois suivant la décision prise par les autorités compétentes d'imposer une épreuve d'aptitude (article 7, paragraphe 4).</i>		<i>Article 7, paragraphe 4, troisième alinéa</i>	1	0

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
	<i>Vérifications préalables systématiques au titre de l'article 7, paragraphe 4; vérifications préalables pour des professions qui n'ont apparemment pas d'implications en matière de santé et de sécurité publiques, ou qui sont concernées par la reconnaissance automatique; non-respect de l'exigence consistant à assurer que les vérifications ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire</i>		<i>Article 7, paragraphe 4</i>	3	2
	<i>Imposition de règles professionnelles sans rapport direct avec les qualifications professionnelles en question</i>		<i>Article 5, paragraphe 3</i>	4	4
	<i>Inscription automatique/pro forma de prestataires de services sans savoir si cette procédure entraînera des délais ou complications, ou engendrera des coûts supplémentaires à la charge du prestataire; dispense des prestataires de services étrangers concernant les exigences liées à l'enregistrement auprès d'un organisme de sécurité sociale</i>		6	4	3
	<i>Autres problèmes (par exemple concernant la coopération administrative, le principe de prestation temporaire ou occasionnelle de services, la non-transposition de toutes les dispositions du titre II pour certaines professions, l'obligation d'informer les destinataires des services, le port du titre professionnel)</i>		<i>Titre II, articles 5, paragraphe 1, 7, paragraphe 3, 8 et 9</i>	4	4

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
<b>Transparence</b>	<i>Non-établissement d'une liste des professions réglementées existantes précisant les activités propres à chacune d'elles, d'une liste des formations réglementées et des formations professionnelles à structure particulières</i>		<i>Article 59, paragraphe 1</i>	1	4
	<i>Non-établissement d'une liste des professions nécessitant une vérification des qualifications avant la première prestation de services au titre de l'article 7, paragraphe 4, précisant les justifications adéquates</i>		<i>Article 59, paragraphe 2</i>	1	1
	<i>Absence d'évaluations de la proportionnalité des exigences existantes (avant janvier 2016)</i>		<i>Article 59, paragraphes 3 et 5</i>	2	2
	<i>Non-présentation de plans d'action nationaux</i>		<i>Article 59, paragraphe 5</i>	3	1
	<i>Absence d'évaluations de la proportionnalité des exigences nouvelles ou récemment modifiées (après janvier 2016)</i>		<i>Article 59, paragraphes 3 et 5, seconde phrase</i>	2	2
	<i>Non-communication des rapports bisannuels sur les exigences supprimées ou assouplies</i>		<i>Article 59, paragraphe 6</i>	1	1
	<i>Non-communication des rapports bisannuels, y compris le relevé statistique et la description des principaux problèmes qui découlent de l'application de la directive</i>		<i>Article 60, paragraphe 1</i>	0	2
<b>Accès partiel</b>	<i>Exclusion de certaines professions du principe d'accès partiel (exclusion d'office pour les professions «sectorielles», exclusion non justifiée d'autres professions, pas d'évaluation au cas par cas)</i>		<i>Article 4, septies</i>	3	3
	<i>Autres problèmes</i>			0	0
<b>Contrôle linguistique</b>	<i>Les connaissances linguistiques exigibles se limitent à une seule langue officielle de l'État membre d'accueil</i>		<i>Article 53, paragraphe 2</i>	1	1
	<i>Les contrôles linguistiques systématiques sont applicables si la profession a des implications en matière de sécurité des patients</i>		<i>Article 53, paragraphe 3</i>	1	2
	<i>Le contrôle linguistique ne doit pas se limiter à des épreuves de langues obligatoires</i>		<i>Article 53, paragraphe 4</i>	5	2
	<i>Autres problèmes</i>		<i>Article 53, paragraphe 4</i>	0	1

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
<b>Stages professionnels</b>	<i>Reconnaissance des stages professionnels</i>		<i>Article 55 bis</i>	2	3
<b>Carte professionnelle européenne</b>	<i>Délais et prolongation des délais</i>		<i>Articles 4 quater, paragraphe 1, et 4 quinquies</i>	0	0
	<i>Reconnaissance tacite en l'absence de décision ou en cas de non-organisation d'une épreuve</i>		<i>Article 4 quinquies, paragraphe 5</i>	0	0
	<i>Application partielle de la carte professionnelle européenne pour certaines professions ou dans certaines régions de l'État membre concerné</i>		<i>Article 4 quinquies</i>	0	0
	<i>Le rôle de l'État membre d'origine n'est pas défini de manière appropriée</i>		<i>Article 4 bis, paragraphe 3, Règlement d'exécution (UE) 2015/983</i>	0	1
	<i>Autorités compétentes non désignées</i>		<i>Article 4 bis, paragraphe 6</i>	1	0
	<i>Autres problèmes (par exemple concernant les possibilités de recours, les documents exigés, la révocation de la carte professionnelle européenne, des formulations ambiguës)</i>			0	1
<b>Mécanisme d'alerte</b>	<i>Délai d'envoi des alertes</i>		<i>Article 56 bis, paragraphes 2 et 3</i>	0	0
	<i>Le mécanisme n'est pas utilisé pour certaines professions ou dans certaines régions de l'État membre concerné</i>		<i>Article 56 bis, paragraphes 1, 2 et 3</i>	0	2
	<i>Pas ou peu d'alertes créées</i>		<i>Article 56 bis</i>	0	0
	<i>Absence totale d'utilisation du mécanisme</i>		<i>Article 56 bis</i>	1	0
	<i>Autres problèmes (par exemple liés à la protection et à la suppression des données, à l'obligation d'informer les professionnels concernés, à l'accès à des voies de recours, aux types de décisions concernées)</i>		<i>Article 56 bis, paragraphe 1, et paragraphes 5 à 7</i>	0	1

	Problèmes soulevés	Profession	Article de la directive sur la RQP	Problèmes non résolus dans les États membres (mars 2020)	Problèmes non résolus dans les États membres (février 2024)
<b>Accès aux informations en ligne, procédures électroniques et réduction des formalités</b>	<i>Pratiques illégales relatives aux documents exigés (demandes allant au-delà de ce qui est permis par la directive, demandes injustifiées de traductions, de copies certifiées conformes, etc.)</i>		<i>Articles 7, paragraphe 2, et 50, et annexe VII, ainsi qu'articles 49 et 56 du TFUE</i>	4	7
	<i>Centres d'assistance</i>		<i>Article 57 ter</i>	0	0
	<i>Informations accessibles par l'intermédiaire de guichets uniques</i>		<i>57</i>	28	0
	<i>Existence de procédures électroniques (avec une possibilité de tout faire en ligne)</i>		<i>Article 57 bis</i>	28	0
<b>Autres problèmes</b>	<i>Définitions (d'épreuve d'aptitude, de profession réglementée)</i>		3	2	1
	<i>Champ d'application de la directive révisée, première reconnaissance de qualifications délivrées par un pays tiers, relation aux autres instruments de l'UE</i>		2	1	1
	<i>Principe de reconnaissance automatique pour les professions dont les exigences en matière de formation sont harmonisées, ou pour les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie</i>		21	0	1
			<i>Articles 15 à 17</i>		
	<i>Confirmation de la réception des documents dans un délai d'un mois et notification en cas de documents manquants</i>		51	1	1
<b>NOMBRE TOTAL DE PROBLÈMES dans les États membres</b>				<b>130</b>	<b>75</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la Commission, février 2024.

## Sigles, acronymes et abréviations

**Cedefop:** Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

**CESE:** Comité économique et social européen

**DG GROW:** Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

**EIGE:** Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes

**IMI:** système d'information du marché intérieur

**RQP:** Reconnaissance des qualifications professionnelles

**TFUE:** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-10>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-10>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Stef Blok, Membre de la Cour, assisté de: Johan Adriaan Lok, chef de cabinet; Laurence Szwajkajzer, attachée de cabinet et cheffe de mission; Maria Eulàlia Reverté i Casas, manager principale; Zuzana Pikulova, Rene Reiterer, Jussi Bright, Lena Rangus, Borja Martin Simon et Petra Verhasselt, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Jennifer Schofield, l'assistance à la conception graphique par Giuliana Lucchese, et l'assistance relative à l'enquête par Britta Middelberg.



*De gauche à droite:* Borja Martin Simon, Jennifer Schofield, Lena Rangus, Stef Blok, Rene Reiterer, Britta Middelberg, Zuzana Pikulova, Laurence Szwajkajzer, Giuliana Lucchese, Jussi Bright, Maria Eulàlia Reverté i Casas et Johan Adriaan Lok.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). D'une manière générale, une réutilisation est possible à condition que la source et les modifications apportées soient indiquées. Les personnes réutilisant le contenu de documents de la Cour ont l'obligation de ne pas en altérer le sens ou le message d'origine. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou contient des travaux de tiers.

Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-2352-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/369976	QJ-AB-24-009-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2215-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/43651	QJ-AB-24-009-FR-N

Si les États membres peuvent instaurer des règles d'accès aux professions, le TFUE garantit la libre circulation des travailleurs et des services ainsi que la liberté d'établissement au sein du marché unique de l'UE. En 2005, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles visant à empêcher les États membres d'imposer des conditions excessives aux citoyens souhaitant exercer ces droits. Nous avons examiné dans quelle mesure la Commission a assuré une application uniforme de cette directive. Nous concluons que la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'UE constitue un mécanisme essentiel à l'exercice du droit de pratiquer une profession dans un autre État membre, mais qu'il est utilisé de manière sporadique et incohérente. L'application de la directive présente encore des faiblesses et les informations fournies aux citoyens ne sont pas toujours fiables.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)

Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors