

Luxembourg, le 25 avril 2024

Objet : Projet de loi n°8371¹ portant modification de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. (6611SBE/TAL)

*Saisine : Ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur
(28 mars 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles en vue de transposer la directive (UE) 2024/505 du 7 février 2024 modifiant la directive 2005/36/CE en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles des infirmiers responsables des soins généraux formés en Roumanie (ci-après, la « **Directive 2024/505** »).

Les nouvelles dispositions européennes doivent être transposées dans le droit national pour le 4 mars 2025 au plus tard.

En bref

- Alors que la profession d'infirmier figure parmi les métiers très en pénurie, la Chambre de Commerce salue les dispositions projetées qui assouplissent les conditions de reconnaissance des titres de formation d'infirmier roumains ainsi que les formalités administratives, sans remettre en cause le niveau de formation des détenteurs concernés.
- La Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Au sein de l'Union européenne (UE), la reconnaissance des qualifications professionnelles par un Etat membre permet à la personne qui en bénéficie d'accéder dans cet Etat membre d'accueil à la même profession que celle pour laquelle elle est qualifiée dans l'Etat membre d'origine et d'y exercer cette profession dans les mêmes conditions que les nationaux.

La reconnaissance des qualifications professionnelles est régie par la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (ci-après, la « **Directive 2005/36** »). Cette directive établit des règles de reconnaissance mutuelle des titres de formation pour l'accès aux professions réglementées ainsi que les exigences minimales de formation pour plusieurs professions, notamment celle d'« infirmier responsable de soins généraux ». Elle a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles² (ci-après, la « **Loi modifiée de 2016** »).

Les modifications de la Directive 2005/36 opérées par la Directive 2024/505 au niveau européen impliquent, par symétrie, des modifications de la Loi modifiée de 2016 par le biais du Projet sous avis.

I. Rappel des dispositions prévues en matière de reconnaissance des titres roumains de formation des infirmiers en soins généraux (ancienne mouture de la Directive 2005/36 et de la Loi modifiée de 2016)

La reconnaissance des titres roumains de formation des infirmiers en soins généraux peut se faire, selon les cas, suivant l'un des systèmes de reconnaissance synthétisés comme suit :

a) Reconnaissance automatique

Les Etats membres sont tenus de reconnaître les titres d'infirmier responsable de soins généraux détenus par les citoyens de l'Union qui satisfont aux exigences minimales de la Directive 2005/36, s'ils figurent à l'annexe V de celle-ci qui liste les titres des formations commencées après la date d'adhésion à l'UE du pays dans lequel le titre de formation a été obtenu (article 21 paragraphe 1 de ladite directive³).

Ainsi, ce principe de reconnaissance automatique s'applique, s'agissant de la reconnaissance des titres **roumains** d'infirmiers responsables de soins généraux :

- si ces titres correspondent à ceux visés au **point 5.2.2 de l'annexe V⁴** de la Directive 2005/36 (et satisfont aux exigences minimales) **et**

² Loi du 28 octobre 2016

1. relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
2. portant création d'un registre des titres professionnels et d'un registre des titres de formation;
3. modifiant
 - a) la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire,
 - b) la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien,
 - c) loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé,
 - d) la loi modifiée du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières et réglementant la collaboration entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de la Santé
 - e) la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales,
 - f) la loi du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute.

³ Article 21 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

⁴ Le point 5.2.2. de l'Annexe V de la Directive 2005/36 se rapporte à un tableau listant les titres de formation d'infirmier responsable de soins généraux dans l'UE bénéficiant de la reconnaissance automatique (transposé à l'article 21 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles).

- si la formation a débuté **après le 1^{er} janvier 2007** (date d'adhésion de la Roumanie à l'UE).

b) Système des « droits acquis »

En outre, les États membres sont tenus de reconnaître certains titres qui ne satisfont pas aux exigences minimales en matière de formation dès lors que le demandeur peut justifier d'un certain nombre d'années d'expérience professionnelle, conformément aux dispositions spécifiques en matière de « droits acquis » (article 33 de la Directive 2005/36⁵).

S'agissant plus spécifiquement de la reconnaissance des titres roumains d'infirmiers responsables de soins généraux, le système de droits acquis s'applique :

- si **ces titres correspondent à ceux visés à l'article 33 bis** de la Directive 2005/36 (attestant que la formation a débuté avant l'entrée de la Roumanie dans l'UE) **et**
- s'ils sont accompagnés d'un certificat déclarant que ces personnes ont effectivement et légalement **exercé en Roumanie les activités d'infirmier**, y compris la responsabilité pleine et entière de la planification, de l'organisation et de l'exécution de soins aux patients, **pendant une période d'au moins 3 années consécutives** au cours des 5 dernières années précédant la délivrance du certificat.

c) Système général de reconnaissance

A défaut de relever de l'une des deux situations ci-dessus, les personnes peuvent bénéficier en principe du système général de reconnaissance des titres de formation⁶. Suivant ce système, **si des différences substantielles existent** entre le titre du demandeur et celui requis dans l'Etat membre d'accueil qui ne peuvent être compensées par les connaissances, aptitudes et compétences acquises par le demandeur dans le cadre de son expérience professionnelle, **l'Etat membre d'accueil peut exiger des mesures compensatoires** (épreuve d'aptitude ou stage d'adaptation avant d'accorder l'accès à la profession réglementée) (régime général des articles 10 à 14 de la Directive 2005/36⁷).

II. Les nouvelles dispositions de la Directive 2024/505 (modifiant la Directive 2005/36) et leur transposition par le Projet sous avis

La Directive 2024/505 propose une modification ciblée de la Directive 2005/36, qui vise les règles relatives au « système des droits acquis » décrit sous le point I. b) ci-dessus (à savoir son article 33 *bis*). Par symétrie, le Projet sous avis procède également à une adaptation de l'article 33, paragraphe 2, de la Loi modifiée du 28 octobre 2016.

Plus précisément, il s'agit de faciliter la procédure de reconnaissance des titres roumains d'infirmier responsable de soins généraux **qui ont suivi un programme spécial de mise à niveau roumain⁸, attesté par délivrance de certains certificats.**

Comme l'expliquent les auteurs du Projet sous avis dans l'exposé des motifs, cette directive *« innove en ce qu'elle étend le champ des bénéficiaires des droits acquis aux personnes ayant*

⁵ Transposé par l'article 33, paragraphe 2, de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

⁶ A noter enfin que si le citoyen de l'Union ne peut bénéficier d'aucun régime de reconnaissance au titre de ladite directive, la demande doit être évaluée par l'Etat membre d'accueil au regard des règles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne.

⁷ Articles 10 à 14 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

⁸ Pour de plus amples informations relatives aux programmes de mise à niveau, le commentaire de l'article unique du Projet sous avis renvoie à la proposition de directive de la Commission européenne COM (2023) 502 final – 2023/0307 (COD).

certes accompli un programme de mise à niveau sans toutefois disposer d'une expérience professionnelle triennale⁹ ».

Quant à l'impact de cette extension du champ d'application du système des droits acquis pour le Luxembourg, l'exposé des motifs renseigne encore que :

« (...) le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur a depuis 2018 reconnu directement, c'est-à-dire sans l'octroi de mesures compensatoires, via le système général [de reconnaissance] 100% des titres de formation roumains (12/12 demandes) ne pouvant bénéficier ni de la reconnaissance automatique ni de droits acquis.

Un tel taux s'explique par le fait qu'en pratique aucune différence substantielle n'ayant pu être constatée dans les dossiers de demande soumis.

Par conséquent, l'incidence pratique de la présente mesure de transposition est assez limitée pour le Grand-Duché de Luxembourg, en ce qu'une extension du système des droits acquis pour titres de formation d'infirmier roumains permettra uniquement à certains demandeurs de ne pas devoir passer par une procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles auprès du ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, mais de pouvoir directement demander leur droit d'exercer auprès du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale sur base de la reconnaissance de lege que le présent texte tend à introduire. »¹⁰

A la lumière des explications fournies par les auteurs, la Chambre de Commerce salue les dispositions projetées. Sans remettre en cause le niveau de formation des détenteurs concernés¹¹, elles permettent d'assouplir les conditions de reconnaissance des titres de formation d'infirmier roumains, ceci dans un contexte persistant de pénurie d'infirmiers¹² et alors même que les besoins en personnels soignants ne feront qu'augmenter dans les années à venir¹³. Elle relève en outre, dans cette extension du système des droits acquis, une réduction de la charge administrative favorable à la mobilité de la main d'œuvre.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce observe que le Projet sous avis effectue un travail de transposition moyennant une reprise « 1:1 » des dispositions européennes, de sorte qu'il n'appelle pas de commentaire.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis.

SBE/TAL/DJI

⁹ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁰ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹¹ Les détenteurs de titres roumains d'infirmier responsable de soins généraux devront en effet avoir suivi un programme spécial de remise à niveau afin de bénéficier du système de reconnaissance des droits acquis.

¹² Suivant la liste des métiers très en pénurie - Année de référence 2023, qui vient d'être publiée au Journal officiel du 4 avril 2024, et à l'instar de 2022, voir la référence :

« J1506 - Soins infirmiers généralistes

Appellations sous-jacentes : Infirmier / Infirmière de service hospitalier, Infirmier / Infirmière de soins généraux, Infirmier / Infirmière d'hospitalisation à domicile, Infirmier / Infirmière psychiatrique, Infirmier coordinateur / Infirmière coordinatrice de services de maintien à domicile, Infirmier / Infirmière en gériatrie, Infirmier préleveur / Infirmière préleveuse ».

¹³ Etude sectorielle des tendances en matière de métiers et de compétences, Santé et soins, ADEM septembre 2023.