



Evaluation et réforme des professions réglementées

**Cartographie
d'une ambition européenne**

DÉCEMBRE 2017



www.unapl.fr

unapl
UNION NATIONALE
DES PROFESSIONS LIBÉRALES

PRISES EN CHARGE 2017 SUR FONDS SPÉCIFIQUES

Dans la limite des fonds disponibles de ces fonds spécifiques, hors budget annuel des professions.

Formation de longue durée

Prise en charge plafonnée à **70%** du coût réel de la formation, limitée à :

- ▶ **2 000 €** par professionnel pour **les formations prioritaires**
- ▶ **1 000 €** par professionnel pour **les formations non prioritaires**

- Limitée à une prise en charge tous les 3 ans.
- 100 heures ou 130 heures de formation minimum selon les critères des professions.
- Thèmes de formation entrant dans les critères de prise en charge 2017 de la profession concernée.

VAE (*Validation des Acquis d'Expérience*)
+ diplôme qualifiant interne à une profession
(+ certificat de spécialisation uniquement pour les professions de la Section Juridique)

Forfait de **1 000 €** par an et par professionnel

Bilan de compétences

Forfait de **1 500 €** par professionnel

Limité à une prise en charge tous les 3 ans.

Formation de conversion

Prise en charge plafonnée à **2 000 €**, limitée à **200 €** par jour et par professionnel

- Limitée à une prise en charge tous les 3 ans.
- Le professionnel libéral doit joindre obligatoirement un courrier de motivation à sa demande de prise en charge.

Participation à un jury d'examen ou de VAE

Prise en charge plafonnée à **200 €** par jour, limitée à **4 jours** par an et par professionnel

Aide à l'installation et à la création ou reprise d'entreprise

Prise en charge plafonnée à **200 €** par jour, limitée à **5 jours** par an et par professionnel

- Formations dispensées par les ORIFF PL dans le cadre de dossiers collectifs.
- Faourniture d'un justificatif d'inscription à l'INSEE mentionnant le numéro Siret et le code NAF du participant.
- Dans le cas où le demandeur de prise en charge n'est pas encore installé en libéral, ce dernier doit fournir une attestation sur l'honneur stipulant qu'il suit cette formation en vue d'une future activité libérale.

Sommaire

- Professions réglementées : simple obsession européenne ou potentiel de croissance à développer ? 4
- Les professions réglementées en France (y compris artisanales et commerciales) 8
- Une méthode pour la réforme : l'évaluation mutuelle entre États-membres, supervisée par la commission européenne 9
- Paquet « services » : coup de tonnerre au sein des professions réglementées 15
- Concrétisation des exigences européennes : ce qui a changé au plan national en 2017 22
- Le comité économique et social européen s'invite dans le débat 29
- Zoom sur la réglementation de certaines professions en Europe 30

Professions réglementées : simple obsession européenne ou potentiel de croissance à développer ?

L'Europe compte actuellement plus de 5500 professions réglementées regroupant plus de 50 millions de personnes (salariées et indépendantes). Au sein de l'Union européenne, 22 % des emplois correspondent à une profession réglementée¹, et cette proportion est encore plus élevée chez les indépendants, puisqu'un tiers d'entre eux exercent une profession réglementée. En tout, cela représente 15 millions de personnes².

Le « complexe de la réglementation » n'est pas spécifiquement européen. Il est intéressant de rappeler que la proportion des professions réglementées est plus importante aux Etats-Unis qu'en Europe : elle couvre, outre-Atlantique, presque un tiers des emplois, alors que seule l'Allemagne atteint ce niveau (33%), certains pays comme le Danemark, la Suisse ou la Lettonie étant les plus faiblement réglementés (14%). La France se situe dans la fourchette basse, avec un taux de 17 %.

Réforme des professions réglementées : Une obsession européenne ? Non, un droit pour les professionnels !

La multiplicité de réglementations hétérogènes constitue un obstacle insurmontable à la libre-prestation et à liberté d'établissement. Pour prendre l'exemple de la profession d'ingénieur, qui n'est pas une profession réglementée en France, il existe encore 99 régimes de réglementation pour les ingénieurs civils³ !

Or, il est inscrit dans le projet européen que tout entrepreneur, toute entreprise doit avoir la possibilité d'offrir ses services au-delà de ses propres frontières nationales et tirer ainsi parti du marché unique. Plus qu'une possibilité, il s'agit d'un droit, d'une liberté fondamentale garantis par les traités⁴ et qu'il importe de rendre effectifs.

1 - Profession qui peut être commerciale, artisanale ou libérale.

2 - cf. discours de la Commissaire au Marché Intérieur, aux PME et à l'Entrepreneuriat, Mme Elzbieta BIENKOWSKA, lors de la conférence du 18 mai 2016 sur la réforme des professions réglementées.

3 - Il existe des réglementations régionales divergentes en plus des réglementations nationales.

4 - Liberté d'établissement et liberté de prestation de service, garanties respectivement à l'article 49 et à l'article 56 du traité de fonctionnement de l'UE.

Les enjeux économiques d'une révision des réglementations : éléments de doctrine et études empiriques.

La doctrine est simple : abaisser les barrières réglementaires, ouvrir les professions pour accroître la concurrence entre un plus grand nombre de professionnels, élargir le choix des consommateurs, inciter les professionnels à gagner en productivité⁵ et à développer l'innovation, ce qui devrait enclencher un processus porteur de croissance.

Pour la Commission, les enjeux d'une réforme des professions réglementées dépassent le strict secteur des professions concernées. Une modification de réglementation en apparence infime peut avoir un impact important, étant donné l'importance du secteur et sa position-clé dans l'économie. Les services dits « professionnels » (services aux entreprises) constituent, en effet, une entrée intermédiaire pour de nombreux secteurs. Les effets multiplicateurs peuvent par conséquent entraîner des répercussions économiques considérables pour le reste de l'économie. Ainsi, selon des études empiriques⁶ citées par la Commission européenne, une réglementation restrictive des services aux entreprises affecterait négativement la productivité, la croissance de la valeur ajoutée brute et les exportations sur les secteurs en aval qui utilisent ces services parmi leurs facteurs de production.

Ainsi la Commission a été amenée à cibler en premier lieu, et de façon prioritaire, les services dits « professionnels », qui génèrent 9 % du PIB de l'Union. Selon ses estimations, une application plus ambitieuse de la directive « services » se traduirait par une hausse de 1,8 % du PIB de l'Union⁷.

Les Etats-membres sont, par conséquent, invités à se livrer à l'examen de leurs réglementations en se posant la question suivante : l'équilibre est-il le bon entre, d'une part, le niveau de réglementation censé garantir l'intérêt public et la protection contre les risques, et, d'autre part, la possibilité d'innovation et de développement économique du secteur ? Comment garantir l'indépendance des professionnels sans restreindre le choix des formes d'entreprise auxquelles ils peuvent prétendre ? Le « bon » point d'équilibre doit permettre d'encourager l'innovation et le développement économique.

L'innovation est d'autant plus importante que les services en Europe, soit 70 % des emplois, accusent un retard important en termes de productivité par rapport aux services aux Etats-Unis. Comment rattraper ce retard ? Comment pousser les services à être plus novateurs, en modifiant non pas leur contenu mais les moyens utilisés à cette fin ?

5 - cf. Etude de M. Michal MANSIOR, Warsaw School of Economics, Effects of recent deregulation reform in Poland, 2014

6 - cf. Etude de M. Achim WAMBACH, University of Cologne, Services liberalisation in Germany. Overview and the potential of deregulation.

7 - Communication sur « L'achèvement du marché unique », du 28 octobre 2015.



Les professions libérales réglementées : un potentiel de croissance encore sous-exploité !

Chaque année, en Europe, **un euro sur dix de valeur ajoutée brute** provient du secteur libéral.

Cette contribution au PIB pourrait être augmentée dans la mesure où la **valeur ajoutée** de leurs services est proportionnellement plus élevée que celle d'autres secteurs.

L'OCDE estime que la loi « Macron » est de nature à générer environ 0,3 point de PIB à un horizon de 5 ans et 0,4 point de PIB à un horizon de 10 ans.

Pendant indispensable à la réforme des réglementations, la Commission souhaite développer la **logique entrepreneuriale** des professions libérales réglementées.

Les enjeux éthiques d'une révision des réglementations.

Comme le souligne le Comité économique et social européen (CESE), « le système des professions libérales peut, moyennant des adaptations sociales, apporter une contribution décisive à la fourniture de prestations de qualité relevant de « biens sociaux » comme la santé, aux régimes publics de prévoyance, à la protection des droits des citoyens et à la prospérité économique. Les professions libérales sont une composante à part entière de toute société démocratique et présentent un potentiel de croissance considérable pour l'emploi et le PIB ». La Commission européenne, quant à elle, reconnaît les professions libérales comme des entrepreneurs à part entière et les a intégrées aux programmes destinés à favoriser le développement et la compétitivité des PME.

Dans tous les États membres, la notion de profession libérale est liée à celle d'intérêt général, mais aussi aux libertés individuelles. Ainsi par exemple, le CESE, dans son avis « sur le rôle et l'avenir des professions libérales dans la société civile européenne de 2020 », souligne-t-il qu'« il est indispensable que le secret professionnel soit protégé légalement.... »

Le CESE dans le même avis estime que « les réglementations professionnelles doivent être compatibles avec les libertés fondamentales européennes, et notamment la libre prestation de services, la liberté d'établissement et la libre circulation... » Pour autant, les professions réglementées sont, pour la plupart, soumises à une déontologie ou se sont données des règles éthiques visant à protéger le patient, le client ou le consommateur d'un service.

Selon le rapport « Bolstering the business of the liberal professions » de novembre 2015, adopté par la Commission européenne, les statistiques montrent que le secteur des professions libérales est en croissance partout en Europe. A plusieurs reprises, l'UNAPL a reconnu que l'Europe peut offrir aux professionnels libéraux l'opportunité d'exporter leurs services et

leurs compétences. Mais pas à n'importe quelle condition. Il y a un équilibre à trouver entre les différentes considérations évoquées ci-dessus, entre le niveau de réglementation censée garantir l'intérêt public et la protection des usagers et la nécessité d'encourager l'innovation et le développement économique du secteur.

Les professions réglementées en France (y compris artisanales et commerciales)

Les autorités nationales comptent **230 professions réglementées en France**. C'est un peu moins que les 257 répertoriées par la Commission pour la France au mois de mai 2014.

(http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map&b_services=true)

Ces professions appartiennent, pour **un tiers**, au 1^{er} groupe identifié par la Commission (**services, construction, immobilier, transports, commerce de gros et de détail**), et, pour les **deux tiers**, au **second (santé, services sociaux, éducation, tourisme et divertissement)**, les plus nombreuses appartenant aux secteurs de la santé et de l'éducation.

On compte **155 professions dans le 2^o groupe** :

- Pour les deux tiers, les éléments de réglementation consistent en la seule « **protection du titre** » (psychologue, assistant de service social), ou la seule « **réserve d'activité** » (70 % des professions de l'agriculture), **voire les deux** (aide-soignant, auxiliaire de puériculture).

- Pour certaines (**professions paramédicales et autres professions dans la santé notamment**), s'ajoutent **l'obligation de s'enregistrer auprès d'un organisme professionnel** et /ou de souscrire une **assurance responsabilité civile professionnelle**.
- Pour d'autres encore dans le domaine de la santé, les conditions requises sont plus nombreuses encore pour y accéder ou exercer : il s'agit de professions médicales (spécialités médicales, chirurgien-dentiste et sage-femme) et de certains auxiliaires médicaux (infirmiers, masseurs-kinésithérapeute, pédicures-podologues).

Une méthode pour la réforme : l'évaluation mutuelle entre États-membres, supervisée par la commission européenne

Vers un effort d'objectivation et de transparence.

L'article 59 amendé lors de la révision de la directive « qualifications » adoptée en décembre 2013 prévoit l'obligation pour les États-membres de procéder à une évaluation des règles en place. Cet exercice prend place après un recensement exhaustif, par les États-membres, de toutes les réglementations.

La Commission demandait d'évaluer les réglementations nationales au regard de trois critères :

- la **non-discrimination** (notamment en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence) ;
- la **nécessité** (justification par une raison impérieuses d'intérêt général) ;
- la **proportionnalité** par rapport aux objectifs poursuivis.

Cette dernière notion est la plus difficile à apprécier et la Commission déplore de

façon répétée la non-prise en compte de ce critère par les autorités nationales des États-membres dans leur tâche d'évaluation.

La Commission demandait aux États-membres de se pencher, en particulier, sur l'effet cumulé de toutes les restrictions imposées à une même profession.

La Commission prévoyait que l'évaluation mutuelle s'effectue par secteur afin de tenir compte du contexte économique (concurrence, prix, emploi, pénuries de main-d'œuvre, qualité des services). Dans sa communication du 2 octobre 2013, la Commission proposait deux phases aux calendriers distincts, chacune portant sur un groupe différent de secteurs :

- le premier groupe devait couvrir toutes les professions réglementées dans les secteurs économiques où la modernisation du cadre réglementaire pourrait sensiblement contribuer à l'emploi et à la croissance : pour les professions libérales, il s'agit des services aux entreprises.

- le second groupe devait rassembler les autres secteurs, soit, pour les professions libérales, l'éducation, la santé, le tourisme.

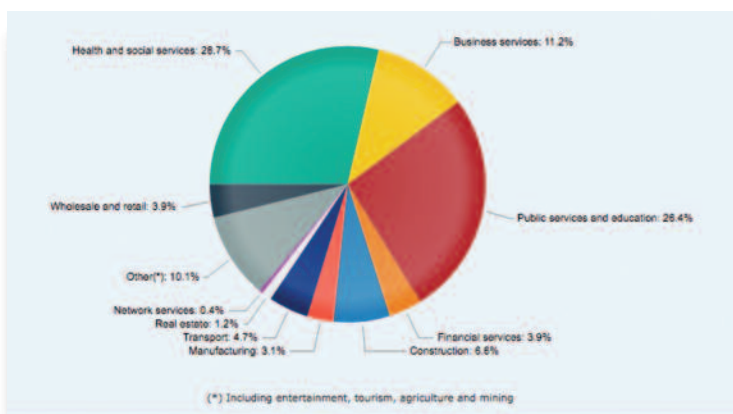
Les Etats devaient élaborer un rapport sur les professions du premier groupe dont la date butoir était fixée au mois d'avril 2015. Pour le second groupe, la date butoir était janvier 2016.

Dans ces plans d'action nationaux, les Etats-membres devaient présenter les mesures qu'ils prendraient afin de remédier aux problèmes possibles identifiés lors de l'évaluation mutuelle. La Commission européenne demandait que ces plans d'action nationaux s'appuient sur une analyse approfondie, au cas par cas, des obstacles entravant l'accès à une profession et des possibles mécanismes de régulation alternatifs. Les autorités françaises ont rendu leur rapport successivement en mai 2015 et février 2016.

Les plans d'action nationaux sont tous sur le site de la Commission : <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>

Une carte interactive des professions réglementées en Europe

Le 8 mai 2014, sur la base des données fournies par les Etats, la Commission européenne a publié une carte européenne interactive des professions réglementées pour chaque pays en inscrivant leur nombre et la répartition par secteur économique, l'évolution du nombre de décisions de reconnaissance depuis 2005 et les coordonnées du point de contact chargé de l'information des professionnels quant aux procédures et formalités à accomplir pour la reconnaissance de leurs qualifications.



RÉPARTITION PAR SECTEUR ÉCONOMIQUE DES PROFESSIONS RÉGLÉMENTÉES EN FRANCE

Les réglementations en cause

La définition européenne de la profession libérale réglementée

La directive « qualifications », dans son considérant 43, énonce une **définition de la profession libérale réglementée** :

« Toute profession exercée sur la base de qualifications professionnelles appropriées, à titre personnel, sous sa propre responsabilité et de façon professionnellement indépendante, en offrant des services intellectuels et conceptuels dans l'intérêt du client et du public ».

Et le considérant de poursuivre :

« L'exercice de la profession peut être soumis dans les Etats- membres, en conformité avec le traité, à des obligations juridiques spécifiques, basées sur la législation nationale, et la réglementation établie dans ce cadre, de manière autonome par l'organe professionnel représentatif compétent, qui garantissent et améliorent le professionnalisme, la qualité du service et la confidentialité des relations avec le client ».

Vers une restriction de la notion de « profession réglementée » ?

L'arrêt « Brouillard » rendu par la Cour de Justice de l'Union Européenne en octobre 2015⁸ est venu préciser la notion de « profession réglementée » : d'après la Cour, seules les professions exigeant un titre de formation spécifiquement conçu pour leur

exercice peuvent être qualifiées de « professions réglementées » au sens de la directive, excluant ainsi les activités professionnelles dont l'exercice est subordonné à la détention de qualifications professionnelles, ou d'un titre de formation, de nature générale. Cette interprétation restrictive de la notion de « profession réglementée » va dans le sens d'une réduction du champ d'application de la directive « qualifications ».

Trois types de réglementation en Europe

Les États-membres recourent à différentes formes de réglementation des activités professionnelles. La démarche la plus courante consiste à réserver le droit d'exercer certaines activités à des professionnels qualifiés au moyen de législations ou de réglementations nationales. Parmi les autres types de réglementation, on trouve notamment la protection des titres professionnels. Les deux approches peuvent être combinées. Ainsi, la Commission distingue 3 ensembles de réglementation :

- « activité réservée et protection du titre »
- « activité réservée sans protection du titre »
- et « protection du titre sans activité réservée »

⁸ - Alain Brouillard contre jury du concours de recrutement de référendaire près la Cour de Cassation, Etat- belge (Affaire C- 298/14).

Une activité est dite « réservée » si elle ne peut être exercée que par des personnes qui possèdent des qualifications professionnelles déterminées. Ce type d'activité constitue un « monopole », aux yeux de la Commission, pour les professionnels qui remplissent les conditions de qualifications professionnelles requises.

La protection du titre, quant à elle, permet d'avoir la garantie que le professionnel qui le porte est titulaire de certaines qualifications professionnelles, tout en permettant l'exercice de cette profession sans ces

qualifications, à la condition de ne pas se prévaloir du titre. Cette protection du titre constitue une garantie de qualité pour le consommateur.

D'autres exigences peuvent régir l'accès à une profession ou son exercice, comme par exemple, des restrictions quantitatives (nombre des personnes autorisées à exercer) et territoriales, des restrictions en matière de formes juridiques des sociétés, de détention du capital et des droits de vote, des obligations d'adhésion à un ordre (cf. ci-dessous) ...



ZOOM sur la profession d'expert-comptable : entre activités réservées et protection du titre

L'existence d'une **prérogative d'exercice** en matière de services comptables est loin d'être la règle au sein de l'UE. Elle est cependant partagée par la France, la Belgique, le Portugal et, dans une moindre mesure, par le Luxembourg et l'Italie. **Les titres des professions comptables**, en revanche, sont partout protégés et **l'exigence d'une qualification initiale élevée (Master+ stage)**, notamment ceux où les professionnels peuvent exercer conjointement l'expertise comptable et le commissariat aux comptes. De même, l'existence d'un contrôle de qualité supervisé par une organisation professionnelle et l'obligation d'assurance des professionnels comptables sont largement répandues.

En réalité, l'enjeu stratégique réside dans la capacité des professionnels comptables européens à exercer conjointement les deux métiers et à bénéficier d'un périmètre le plus large possible en matière de dérivés de services comptables rendus aux entreprises, le fameux full service aux entreprises voir activités commerciales .

Si les professionnels britanniques peuvent, à peu de choses près tout faire dans la limite fixée par le principe absolu d'indépendance et par les principes éthiques fixées par la profession, les professionnels allemands sont, avant tout, des professionnels de la fiscalité (dans toutes ses dimensions), ainsi que les professionnels du Bénélux.

Des réglementations pointées du doigt par la Commission

Il s'agit principalement des restrictions en matière :

- **d'activités dites « réservées » (Article 59 de la directive « qualifications »)** : aux yeux de la Commission, les freins les plus

importants à la libre-circulation des services demeure l'utilisation massive de la part des Etats de la possibilité de réserver certaines activités de services à certains prestataires possédant des qualifications spécifiques.

Conformément aux exigences de la directives « qualifications, elle demande, par conséquent, aux Etats de réduire le champ des activités « réservées », en ouvrant celles-ci à d'autres professions réglementées ou en choisissant des approches moins restrictives. Si, par exemple, les professionnels venant de l'étranger demandent un accès partiel à quelques-unes, mais non à la totalité, des activités réservées, cela est, à ses yeux, un indicateur du caractère proportionné ou non de la réglementation actuelle.

- **de forme juridique, de règles de détention de capital et de tarifs obligatoires (article 15 de la directive « services »)**.

Les exigences en termes de propriété du capital, additionnées à celles relatives à la forme juridique et aux tarifs obligatoires, créent, aux yeux de la Commission, un goulot d'étranglement qui limite, voire empêche la liberté d'établissement⁹.



A noter

- Depuis l'adoption de la directive « services », la Grèce et la Hongrie ont supprimé les exigences en matière de forme juridique et de détention du capital pour la grande majorité des professions.
- D'autres Etats-membres ont assoupli leurs exigences. En France, par exemple, la participation requise, pour nombre de professions libérales, est passée d'un seuil de 75 % à 51 %, avec une exception pour les avocats (75 %). L'Italie, qui n'autorisait traditionnellement que l'exercice individuel, autorise désormais les sociétés professionnelles.

9 - cf. Document de travail accompagnant la communication du 2 octobre 2013 « Evaluer les réglementations nationales en matière d'accès aux professions ».

- **de partenariats pluri-professionnels (article 25 de la directive « services ») :**

Moins restrictives car plus ciblées apparaissent les règles régissant les incompatibilités concernant l'exercice conjoint de professions pour garantir l'indépendance de l'exercice. En créant les Sociétés pluri-professionnelles d'exercice (SPE) ouvertes à la fois aux professions du droit et du chiffre, la loi Macron répond néanmoins directement à cette attente (cf. ci-dessous).

Il est utile de rappeler que la Commission elle-même reconnaît une exception possible en cas de professions réglementées aux règles déontologiques incompatibles, et de citer l'arrêt WOUTERS de la CJUE relatif aux professions d'avocat et d'experts-comptable. La Loi française ne prend pas en considération de tels scrupules ...

- **d'affiliation à une organisation professionnelle**

Les arguments de la Commission

- Les restrictions de forme juridique n'autorisant que l'exercice individuel constituent une entrave à la création d'activité **en excluant toute réalisation d'une « performance collective »**. C'est le cas des vétérinaires au Luxembourg et en France, des conseils en propriété industrielle en Bulgarie et Belgique.
- Quand l'exercice est autorisé sous la forme d'une société, la condition qu'une majorité du capital soit détenue par les professionnels d'une empêche la **constitution de sociétés multidisciplinaires**.
- **De telles règles qui imposent en pratique « une société une activité » freinent l'émergence de nouveaux modèles d'entreprises capables d'offrir une offre variée de services**. Elles ont un impact direct sur la **capacité d'innovation et la capacité de croissance de la société**, en empêchant le recours à des capitaux extérieurs pour financer certains outils essentiels au développement des entreprises concernées.
- La Commission pointe, non sans une certaine ironie, quelques **« incohérences »** dans les moyens mis en œuvre afin d'assurer l'indépendance des professionnels : pourquoi, par exemple, un Etat impose-t-il, pour les vétérinaires, des restrictions en matière de forme juridique et de propriété du capital qu'il n'impose pas aux experts-comptables ?
- **Quant aux tarifs fixes et obligatoires**, outre qu'ils réduisent le choix des consommateurs, la **Commission met en doute leur capacité à garantir une haute qualité des services**.

Paquet « services » : coup de tonnerre au sein des professions réglementées

Comme annoncé dans une communication du 28 octobre 2015 intitulée « Améliorer le marché unique : de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises », la Commission européenne a publié, le 10 janvier 2017, quatre propositions :

- une proposition de directive instaurant un **test de proportionnalité** pour toute nouvelle réglementation
- une proposition de directive révisant la **procédure de notification** inscrite dans la directive « services ».
- un règlement et une directive instaurant une **carte électronique des services** pour les entreprises de service aux entreprises et les entreprises de la construction.

Proposition de directive instaurant un test de proportionnalité pour toute nouvelle réglementation :

Cette proposition a pour champ d'application celui de la directive « qualifications ». Elle est, en effet, censée permettre, aux yeux de la Commission européenne, une meilleure application de l'obligation d'évaluation mutuelle inscrite en son article 59. Déplorant, en effet, une médiocre qualité des rapports d'évaluation de leurs propres

réglementations fournis par les Etats-membres en vertu de cet article (quand ils le fournissent !), la Commission européenne a voulu instaurer un cadre commun d'analyse permettant aux autorités nationales d'évaluer de façon homogène la proportionnalité de leurs réglementations par rapport aux objectifs que celles-ci poursuivent (santé et sécurité publiques, protection de l'environnement etc.).

L'appréciation du respect du principe de proportionnalité est, il est vrai, particulièrement délicate. Une réglementation respecte le principe de proportionnalité quand elle n'impose pas aux professionnels d'obligations allant au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir la protection des objectifs d'intérêt général qu'elle est censée servir. Selon l'approche de la Commission européenne, cela veut surtout dire qu'elle ne crée pas d'obstacle à la libre-circulation des services et des professionnels ... Car toute réglementation est vue comme un possible « obstacle » au bon fonctionnement du marché unique. Or, sans remettre aucunement en cause le principe de proportionnalité, qui est un principe fondamental du droit européen, l'UNAPL pointe la situation **absurde** qui veut que « **la mobilité des travailleurs et la liberté de fournir des services implique le démantèlement des réglementations**

professionnelles ». Aux yeux de l'UNAPL, la directive « **test de proportionnalité** » doit elle-même respecter le principe de proportionnalité ! Or elle va au-delà de ce qui est pertinent en empiétant sur la marge de manœuvre des Etats-membres !

La proportionnalité des réglementations doit être dorénavant examinée à l'aune de **onze critères obligatoires et cumulatifs**, qui semblent aller **au-delà de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE**. Il est à souligner que certains visent, en particulier, les activités dites « réservées » à certains professionnels en raison de qualifications particulières. L'objectif est bien, entre autre, de faire partager ces activités avec d'autres professionnels.

La question des professions de santé pose problème. **L'article 168 du traité de fonctionnement sur l'UE (TFUE)** rappelle la **responsabilité des Etats-membres dans la définition de leur politique de santé ainsi que dans l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux**.

- ✓ **Les organisations européennes représentant les pharmaciens (GPUE), les médecins (CPME) et les chirurgiens-dentistes (CED)** ont ainsi dénoncé, dans un communiqué de presse conjoint, au mois de juin 2017, l'application des tests de proportionnalité au secteur de la santé.
- ✓ **L'Assemblée nationale** a présenté, le 21 février 2017, une proposition de résolution européenne dénonçant la violation du principe de subsidiarité par l'initiative de la Commission. Le contrôle de

proportionnalité pourrait atteindre la capacité des Etats-membres de mettre en œuvre des réglementations en matière de santé.

Quelle est la position des co-législateurs ?

- **Au Conseil**, il y a un relatif consensus des Etats-membres sur la proposition de directive, même si la France et l'Allemagne étaient, à l'origine, opposées au caractère contraignant des critères.
- **Au Parlement européen** : la ligne de fracture est entre ceux qui défendent le principe de l'exclusion des services de santé et ceux qui y sont opposés.
 - ▶ Mme Françoise Grossetête (FR ; PPE), rapporteure pour la commission ENVI – (Environnement/ Santé), qui a un rôle consultatif en la matière, défend le principe de **l'exclusion des professions de santé** du test de proportionnalité en se fondant sur l'article 168 du TFUE. Il n'y a pas lieu, à ses yeux, de complexifier et de prévoir un test *ex ante* (trop bureaucratique) pour les professions de santé déjà soumises à l'exercice d'évaluation mutuelle en vertu de l'article 59 de la directive « qualifications ».
 - ▶ M. Andreas Schwab (GER ; PPE), rapporteur pour la commission IMCO (Marché Intérieur/ Consommateurs) a évolué dans ses positions. Alors que son rapport initial était très favorable aux réglementations professionnelles

dont il soulignait la valeur ajoutée, la dernière version de son rapport, modifiée après négociations entre les groupes, **a abandonné la proposition d'exclure les professions de santé du champ d'application de la directive.**

entre les restrictions aux différentes libertés et la protection des objectifs d'intérêt général ».

Le vote en plénière est prévu début 2018.

Le rapport de M. Andreas Schwab est néanmoins soucieux de :

- ✓ **définir une marge d'appréciation raisonnable pour les Etats-membres** : *en supprimant l'obligation que ce soit un organisme indépendant qui évalue les réglementations *en **allégeant les obligations de preuves à fournir** dans le rapport de proportionnalité.

- ✓ **modifier le sens des critères d'appréciation de la proportionnalité** :

*Les **progrès scientifiques** et techniques devraient, ainsi, imposer de renforcer la formation des **professionnels pour gérer les nouvelles technologies**, au lieu d'aller dans le sens d'un allègement des réglementations sous prétexte d'une réduction de l'asymétrie d'information entre le professionnel et le client/patient).

*Au lieu d'évaluer « **l'impact économique** » de la mesure concernée, il est proposé de se focaliser sur « **l'équilibre**



L'UNAPL a fait porter deux amendements au rapport de M. Andreas Schwab par le député Philippe Juvin, membre de la commission IMCO :

- l'un rappelle que les Etats-membres sont, par le biais des réglementations, libres de déterminer le niveau de protection qu'ils jugent approprié (et pas seulement de proposer telle ou telle mesure).
- l'autre précise que si les activités dites « réservées » (à certains professionnels en raison de leurs qualifications particulières) sont amenées à être partagées avec d'autres professionnels, il faut que la qualité et la sécurité pour les clients et les patients soient entièrement préservées.

Proposition de directive révisant la procédure de notification

La procédure de notification est inscrite dans la directive « services ». Elle oblige les Etats-membres à transmettre à la Commission européenne toute nouvelle mesure de réglementation des services. Ceux-ci ne se plient que de façon relativement aléatoire à cette obligation. C'est pourquoi, la Commission européenne propose de réviser la procédure par le biais d'une directive à part entière dont le champ d'application recouvre, par conséquent, celui de la directive « services ».

De façon très dangereuse, la proposition de directive remet en cause la liberté de manœuvre des Etats-membres en matière de réglementations des professions en instaurant un pouvoir de blocage de la Commission européenne sur tout projet de mesure que celle-ci jugerait non-conforme à la directive « services ».

De gardienne a priori des traités, la Commission aurait un rôle de censeur ex ante, ce qui représente une ingérence inadmissible dans les processus législatifs nationaux. Le principe de subsidiarité n'est plus respecté, comme l'a souligné l'Assemblée Nationale. En effet,

- Les Etats-membres devront notifier toute nouvelle mesure **au moins 3 mois avant son adoption, en l'accompagnant d'une évaluation quasi-scientifique** prouvant son bien-fondé.
- **Une phase de consultation** est prévue durant ces 3 mois :
- **Dans un délai de 2 mois, la Commission transmet ses observations à l'Etat-membre, qui est tenu d'y répondre dans un délai d'un mois.**
- **L'Etat-membre doit expliquer comment il sera tenu compte de ces observations ou pourquoi il n'en sera pas tenu compte.**
- Si la Commission estime que des doutes subsistent quant à la conformité de la mesure en question, **une alerte peut être émise. Ce qui bloque toute adoption de la mesure.**
- Une fois qu'une alerte aura été émise, la Commission pourra décider de **manière juridiquement contraignante** que **la mesure notifiée est incompatible avec la directive « services » et qu'elle ne peut être adoptée.**
- **Toute violation du délai de notification entraîne l'invalidité de la mesure en cause (même si celle-ci est conforme!).**

Quelle est la position des co-législateurs ?

- **Au Conseil,**
Lors du Conseil « Compétitivité des 29 et 30 mai 2017, la présidence maltaise a présenté des amendements qui vont dans le sens d'un **rééquilibrage en faveur de**

l'échelon national afin de préserver le principe de subsidiarité. L'Allemagne, la France, l'Autriche, le Luxembourg ont également fait des amendements en ce sens.

- ✓ Il est significatif que le mot « **alerte** » ait été supprimé et que l'accent soit davantage mis sur le **partenariat** et le **dialogue** entre la Commission et les Etats- membres.
- ✓ **Le pouvoir de la Commission européenne de bloquer l'adoption d'une mesure nationale est restreint aux exigences listées à l'article 15 de la directive « services »** : exigences en termes de forme juridique, détention de capital, tarifs, restrictions quantitatives et territoriales etc. Dans ces derniers cas, la Commission conserve un pouvoir de **décision contraignante**.
- ✓ Dans les autres cas, elle émet seulement une « **recommandation** ».
- ✓ Il est également significatif que les garanties en matière **d'assurance professionnelle** ne soient plus considérées comme un obstacle à la libre-circulation et que la réglementation qui leur est attachée **ne fasse plus l'objet d'une obligation de notification**.

▪ **Au Parlement européen,**

Le rapport de M. Gutierrez Prieto (ESP ; S&D) pour la commission IMCO, compétente sur le fond, introduit des amendements qui modifient radicalement la portée de la proposition, le principal **supprimant le pouvoir de blocage de la Commission européenne** vis-à-vis de tout projet législatif qu'elle jugerait « non conforme ». Seules des actions ex post devraient être envisagées.



A noter

Dans un texte adressé à tous les députés européens, conjointement avec son homologue allemande, la BFB, l'UNAPL a alerté ceux-ci sur la gravité du changement institutionnel que représente le projet de la Commission européenne dans sa version actuelle en termes d'équilibre des pouvoirs.

Le vote en plénière est prévu début 2018.

Règlement et directive instaurant une carte électronique des services

- La e-carte des services a pour objectif de simplifier les formalités, de développer les échanges transfrontaliers et de susciter ainsi de la croissance.
- Elle couvrirait uniquement les **services aux entreprises** et les **entreprises de la construction**. **Sont exclues les professions de santé, mais aussi les professions juridiques et judiciaires.**
- Elle est censée attester qu'une entreprise, qui exerce légalement une activité dans son pays d'origine, **respecte également les conditions d'exercice dans le pays d'accueil** en termes d'exigences diverses, **mais non en termes de qualifications professionnelles ni de droit du travail, ni de procédures fiscales ...**
- **A la différence de la carte professionnelle européenne (CPE) instituée par la directive « qualifications », la e-carte des services ne s'adresse pas aux professionnels mais aux entreprises et ne traite pas des compétences et qualifications professionnelles.**

Le projet tel qu'il est conçu n'est pas sans susciter certaines interrogations de fond sur le bien-fondé d'un tel dispositif : **quelle utilité d'une telle carte**, étant donné le champ restreint du contrôle et la qualité de celui-ci ? **Que vaut, en effet, un tel contrôle ?**

*L'autorité compétente nationale a **une semaine** pour vérifier les informations transmises par le professionnel.

*L'autorité compétente du pays d'accueil a **deux semaines** pour vérifier les pièces du dossier (traduction automatique!), et, *in fine*, c'est le principe d'une **approbation tacite** qui prévaut !

Sans compter que la carte a une **durée illimitée** et que n'est pas **prévue d'obligation de mise à jour !**

► **Tout est fait pour qu'on ne puisse s'opposer à la validation de la carte (« reconnaissance mutuelle forcée »).**

– En réalité, l'objectif non avoué de la Commission est **d'obliger à supprimer les derniers régimes d'autorisation** (137 régimes préservés en France suite au screening effectué dans le cadre de la transposition de la directive « services »). La garantie décennale pour les architectes est, en particulier, dans le collimateur.

– Celle-ci risque de permettre **le retour du principe du pays d'origine** d'autant plus facilement que le contrôle ne pourra être effectif.

Qu'en pensent les co-législateurs ?

- **Au Conseil,**

rare sont les Etats-membres à comprendre l'intérêt d'une telle carte ! Seuls le Danemark, la Suède, la République tchèque, le Royaume-Uni poussent au projet. Les autres Etats-membres freinent toute négociation.

- **Au Parlement européen,** en revanche, la situation est plus critique, même si les députés opposés au projet se font de plus en plus nombreux.



A NOTER

Consciente de l'urgence à bloquer le vote du texte au Parlement, l'UNAPL a alerté tous les députés français de la dangerosité du projet. Si les députés S&D se révèlent acquis à la cause, ceux du PPE ont une position plus ambiguë ...

Le vote en plénière devrait avoir lieu au premier trimestre 2018.

Concrétisation des exigences européennes : ce qui a changé au plan national en 2017

Si, dans les Recommandations 2017 à la France, la Commission européenne invite à continuer à lever les barrières à la concurrence dans le secteur des services aux entreprises et des professions réglementées, des évolutions notables sont à souligner en matière d'interprofessionnalité d'exercice entre professions du chiffre et professions du droit ainsi qu'en termes d'allègement de la réglementation des professions juridiques, suite aux derniers décrets et arrêtés publiés dans le cadre de l'application de la loi Macron.

La France a également effectué la transposition complète du dispositif de l'accès partiel pour les professions de santé, comme pour les professions hors-santé.

Une interprofessionnalité en marche : la création des structures professionnelles d'exercice (SPE) entre professions du droit et du chiffre.

Longtemps, l'idée d'un exercice conjoint et structuré associant plusieurs professions libérales réglementées a fait l'objet de fortes réticences de la part de celles-ci, pour des raisons principalement d'ordre

déontologique. La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est venue balayer de tels scrupules

L'interprofessionnalité d'exercice est conçue comme un moyen de mieux répondre à l'intérêt du client et de renforcer la compétitivité des cabinets libéraux du fait des économies d'échelle et des gains de temps attendus, tout en accroissant la demande de tels services du fait d'une réponse plus réactive, plus pertinente, mieux coordonnée aux besoins des entreprises clientes.

Conformément aux dispositions de la directive « services » qui demande aux Etats-membres de supprimer les restrictions aux activités pluridisciplinaires (article 25), l'article 65- 2° de la loi dite « Macron » prévoit ainsi l'institution de sociétés d'exercice pluri-professionnelles, entre professionnels du droit mais aussi entre professionnels du droit et du chiffre (avocat, d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, de commissaire-priseur judiciaire, d'huissier de justice, de notaire, d'administrateur judiciaire, de mandataire judiciaire, de conseil en propriété industrielle et d'expert-comptable).



ZOOM sur les partenariats pluri-professionnels en Europe

Certains Etats ont, d'ores et déjà, mené, de longue date, des réformes en ce sens et autorisé de tels partenariats : entre professionnels du droit (avocats, notaires, conseils fiscaux, mandataires en matière de brevets) pour les Pays-Bas, mais aussi entre professionnels du droit et du chiffre pour l'Italie (avocats, experts-comptables, voire ingénieurs) ou l'Allemagne (avocats, notaires, agents de brevets, experts-comptables, vérificateurs assermentés des comptes).

Le dispositif de la société d'exercice pluri-professionnelle (SPE) se veut particulièrement souple:

- celle-ci peut exercer **autant d'activités pluriprofessionnelles** qu'elle l'entend **dès lors qu'elle a au moins un associé relevant de chacune de ces activités**¹⁰. Ainsi, il est possible pour une SPE d'être détenue à 99 % par des experts-comptables et d'exercer l'activité d'avocat si elle comporte au moins un avocat parmi ses associés.
- la SPE pourra, en outre, revêtir la **forme juridique de droit commun** (SARL, EURL,

SA ou SAS) - à l'exception de celle conférant aux associés la qualité de commerçant.

En revanche, **la totalité du capital et des droits de vote** devra être détenue, directement ou indirectement, par des personnes qui exercent l'une des professions au sein de la société.

L'ordonnance du 31 mars 2016 apporte certaines précisions concernant les contours de ces sociétés d'exercice pluri-professionnelles, mais les **questions d'ordre déontologique restent entières**. En **matière de secret professionnel**, de loin la problématique la plus délicate, comment concilier les pratiques des avocats et des experts-comptables, et celles des avocats et des notaires, ou plus généralement des officiers publics et ministériels ? Par ailleurs, la circulation des informations couvertes par le secret (ou de certaines d'entre elles) entre les différents membres de la structure (ou certains d'entre eux)¹¹, supposera un aménagement substantiel des règles en vigueur.

► Un assouplissement de la réglementation des avocats :

Suite à la loi dite « Macron », la réglementation de la profession d'avocat fait l'objet d'une certaine libéralisation.

- **en matière de capital social** : l'article 67 de la loi du 6 août 2015 dispose que les droits de vote et le capital peuvent être détenus par toute personne physique ou

10 - La loi dispose que « la SPE doit comprendre, parmi ses associés, au moins un membre de chacune des professions qu'elle exerce ».
11 - L'ordonnance du 31 mars 2016 prévoit une « circulation du secret professionnel ». Le décret n°2017- 794 relatif à la constitution, au fonctionnement et au contrôle des SPE précise les conditions du recueil de l'accord préalable du client.

morale exerçant une profession juridique ou judiciaire à la seule condition qu'au moins un associé remplisse les conditions requises pour exercer la profession objet de la société.

- **en matière de forme juridique** : en vertu de l'article 63 de la loi du 6 août 2015¹², les avocats peuvent désormais exercer leur profession dans le cadre de sociétés commerciales de droit
- **en termes de biens ou des services connexes à l'exercice de la profession** (édition juridique, formation professionnelle, mise à disposition de moyens matériels ou de locaux au bénéfice d'autres avocats), les avocats sont désormais autorisés à commercialiser dès lors que cette activité demeure accessoire et que ces biens et services sont destinés à des clients ou à d'autres membres de la profession.¹³
- **du fait de la suppression de la loi dite « d'unicité d'exercice »** à laquelle étaient soumis les avocats en vertu des dispositions du décret n° 93- 492 du 25 mars 1993 (articles 20 et 22) ¹⁴. Celle-ci leur interdisait d'organiser leur exercice au sein de plusieurs structures, qui seraient dédiées à des activités distinctes.

► **Un assouplissement des contraintes démographiques pour les notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires.**

Pour rappel, la loi Macron prévoit une réforme des modalités d'installation de ces professions. Ainsi l'article 52 consacre **le principe de libre installation** dans les zones **où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services.**

Les propositions en matière de démographie professionnelle formulées par l'Autorité de la Concurrence en juin 2016 ont été acceptées.

- **A échéance de deux ans, l'Autorité de la Concurrence propose d'augmenter de 20 % le nombre de notaires libéraux**, ce qui représente 1650 notaires supplémentaires répartis zone par zone. Cette proposition a été validée par un arrêté du 20 septembre 2016.
- L'objectif de l'Autorité de la Concurrence est d'améliorer le maillage territorial en rapprochant les notaires des entreprises et de la population dans les zones mal desservies... L'un des autres objectifs doit être de réaliser **l'aspiration des jeunes diplômés à exercer en libéral.**

12 - Décret n°2016- 882.

13 -Décret n°2016- 8882.

14 -Décret n°2016- 878

Transposition du dispositif de l'accès partie

► Retour sur un principe controversé

L'accès partiel est un principe fondé par la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) à partir d'une question préjudicielle. L'accès partiel est un dispositif prévu dans les cas où la différence entre les formations est trop grande pour qu'une mesure de compensation soit utile. Toute la difficulté est ainsi d'apprécier dans quelle mesure l'écart des formations peut être, ou pas, comblé par des mesures de compensation, et si cela a du sens. Il n'est pas inutile de rappeler que le professionnel candidat doit, c'est la moindre des choses, être pleinement qualifié et que l'activité visée doit pouvoir être séparée des autres activités.

Au cas par cas, les autorités compétentes ont la possibilité de refuser une demande d'accès partiel pour motif d'intérêt général dès lors que ce refus est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Si l'autorisation d'accès partiel est obtenue, des garde-fous sont prévus : en particulier, l'exercice doit se faire sous le titre professionnel du pays d'origine, qu'on peut exiger d'être traduit ; le professionnel doit informer le client et/ou patient des activités qu'il est qualifié à exercer.

► La question de l'accès partiel aux professions à reconnaissance automatique ou « sectorielles » (médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, infirmier, architecte, vétérinaire)

L'exclusion au dispositif de l'accès partiel, telle qu'elle est formulée dans la directive¹⁵, est l'objet d'interprétations divergentes et contradictoires. Pour les représentants des professionnels et pour l'UNAPL, elle doit s'entendre comme une interdiction de l'accès partiel aux professions dites « sectorielles ». Pour la Commission européenne et les autorités françaises chargées de la transposition de la directive, la directive se contente de rappeler une vérité de la Palice (les professionnels bénéficiant de la reconnaissance automatique n'auraient aucun intérêt à demander l'accès partiel à une profession qu'ils sont en droit d'exercer de façon pleine et entière) et il n'y aurait pas d'exclusion a priori de l'accès partiel.

Ainsi, en France, les ordonnances de transposition prévoient l'accès partiel aux professions dites « sectorielles ». Dans le secteur de la santé, il est néanmoins prévu de recueillir l'avis de l'Ordre ou de l'organisation professionnelle préalablement à la prise de décision de la part de l'autorité compétente (préfet) qui délivrera, ou pas, l'autorisation (voir ci-dessous).

La question de l'accès partiel est particulièrement sensible dans le cas d'un profes-

15 - Titre I, article 4 septies, paragraphe 6 : « Le présent article ne s'applique pas aux professionnels qui bénéficient de la reconnaissance automatique ».

sionnel paramédical (ex. denturologue ou hygiéniste dentaire) demandant l'accès partiel à une profession médicale (ex. : chirurgien-dentiste).

Il n'est pas inutile de rappeler que, dans un arrêt du 27 juin 2013 (arrêt « Nasiopoulos, C- 575/11), la Cour de Justice de l'Union européenne avait reconnu la légitimité de l'octroi de l'accès partiel à la profession de kinésithérapeute concernant la demande d'un balnéo-thérapeute, et que son argumentation se fondait sur le fait que cette dernière profession (kinésithérapeute) était une profession paramédicale, et non médicale, et que, par conséquent, une prescription médicale était nécessaire pour que le patient soit orienté vers le professionnel.

La transposition française prévoit, quant à elle, **l'accès partiel aux professions médicales - et non seulement aux professions paramédicales**. Là est le point critique.

► **L'accès partiel à la profession d'avocat : exemple d'une discrimination à rebours en défaveur des nationaux.**

L'application du dispositif de l'accès partiel à la profession d'avocat comportera les dérives suivantes, comme mis en exergue par la Conférence des bâtonniers dans le recours en annulation qu'elle a soumis au Conseil d'Etat¹⁶ :

- **atteinte au principe de libre-concurrence** : les ressortissants de l'UE non

avocats ne sont pas soumis aux obligations notamment déontologiques et financières s'imposant aux nationaux.

- **atteinte au principe d'égalité** : un ressortissant de l'UE n'étant pas avocat pourra exercer une activité de consultation juridique, laquelle est, par principe, interdite en France à un simple juriste.
- **atteinte à l'indépendance même de la profession** : c'est le Ministre de tutelle et non la profession qui autorise l'accès partiel à la profession.
- Ces dérives seront malheureusement observables pour toutes les professions auxquelles s'applique l'accès partiel.

La transposition en France du dispositif de l'accès partiel pour les professionnels de santé

Les ordonnances N° 2017 50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé et l'ordonnance N° 2017 48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical transposent dans le droit français la directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.

L'accès partiel reste la règle pour les professions de santé et la non-autorisation l'exception. L'exercice partiel concerne donc toutes les professions de santé, et

¹⁶ - L'issue de ce recours n'est pas connue au moment de la présente publication.

non les seules professions para-médicales. Le décret du 2 novembre 2017 précise dans quelles conditions une demande d'accès partiel émanant d'un professionnel formé dans un pays de l'Union européenne est accordée pour s'établir en France. Il prévoit que « l'autorité compétente se prononce sur l'autorisation sollicitée après avis de la commission de la profession de santé concernée, ainsi que, pour les professions dotées d'un ordre, après avis de cet ordre. » Le dossier déposé par le demandeur « fait l'objet d'une analyse spécifique », comportant l'examen du périmètre de l'exercice partiel sollicité, des titres de formation du demandeur, de son expérience professionnelle et de la formation qu'il a suivie tout au long de sa vie professionnelle.

L'avis de la commission (et de l'Ordre) est motivé « notamment par l'analyse des conséquences d'une éventuelle autorisation sur la qualité et la sécurité des soins, l'information des professionnels de santé et des usagers du système de santé... » La commission devra se prononcer sur la délimitation du champ d'exercice ou des actes que le professionnel serait autorisé à faire dans le cadre de l'exercice partiel, et décrire l'intégration effective de ces actes dans processus de soins. L'avis devra également exposer les conséquences de l'autorisation d'exercice partiel sur l'offre de soins, et en particulier son incidence sur la continuité de la prise en charge des patients.

Si l'écart entre la formation du demandeur et la réalité de l'exercice qu'il sollicite n'est pas couvert par l'expérience professionnelle ou la formation qu'il a acquise ou suivie au long de sa vie professionnelle, la commission « propose une mesure de compensation », consistant soit en un stage d'adaptation soit en une épreuve écrite, voire des deux, en fonction des niveaux respectifs de qualification. Le ministre de la Santé notifie à l'intéressé, par décision motivée, le contenu et la durée des mesures de compensation envisagées. Les connaissances linguistiques font également l'objet d'un contrôle.

Plusieurs arrêtés ont été publiés dans la foulée. Ainsi, les préfets de région sont désignés comme les « autorités compétentes » pour l'examen des demandes d'autorisation d'exercice partiel. Il est précisé que l'obtention d'un accès partiel ne doit en rien contrarier une quelconque raison impérieuse d'intérêt général.

La transposition du dispositif de l'accès partiel pour les autres professions que celles de la santé

C'est l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées¹⁷ qui transpose le dispositif de l'accès partiel.

17 - <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/12/22/2016-1809/jo/texte>

A la différence de l'ordonnance pour la santé, qui ne prévoit aucune exception au dispositif de l'accès partiel, la présente ordonnance maintient à l'écart certaines professions : psychologue (article 12), guide-conférencier (article 13), agent sportif (article 20), ainsi que l'activité de vente volontaire de meubles aux enchères publiques (article 18). La profession d'architecte, jugée non « sécable », et donc ne pouvant faire l'objet d'un accès partiel, ne figure pas dans l'ordonnance.

Le dispositif s'applique en revanche aux experts-comptables (article 24), aux avocats (article 25), aux géomètres-experts (article 17), ainsi qu'à un certain nombre d'autres professions : les formateurs à la conduite des bateaux de plaisance en mer et en eaux intérieures (article 16), les éducateurs sportifs (article 19), les professeurs de danse (article 21).

Cette ordonnance a été suivie de décrets instituant l'accès partiel aux professions d'expert-comptable, d'éducateur sportif, d'avocat¹⁸. Pour la profession de géomètre-expert, il semble qu'il n'y ait pas encore eu de décret précisant les modalités d'application.



L'ordonnance du 22 décembre 2016 précise certaines dispositions :

Les professionnels ayant obtenu un accès partiel à la profession d'expert-comptable et d'avocat (activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé), doivent être couverts par un contrat d'assurance et sont tenus au secret professionnel.

Les professionnels ayant obtenu un accès partiel à la profession d'expert-comptable assument la responsabilité de leurs travaux et activités et s'inscrivent à l'ordre, sans en être membres.

Les professionnels ayant obtenu un accès partiel à la profession d'avocat ne font pas partie d'un barreau et ne sont pas inscrits au tableau des avocats. Ils sont inscrits sur une liste tenue par le Garde des Sceaux. En cas d'établissement, ils sont soumis à l'épreuve d'aptitude.

¹⁸ - Décret du 23 février 2017 relatif à l'exercice de l'activité d'expert-comptable par les ressortissants des Etats membres, décret du 9 août 2017 portant adaptation au droit de l'Union européenne relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice des professions d'éducateur sportif et d'agent sportif, décret du 20 septembre 2017 sur l'accès partiel à la profession d'avocat.

Le comité économique et social européen s'invite dans le débat

Lors de la plénière des 16 et 17 mars 2015, le Comité Economique et Social Européen a adopté un avis sur la communication de la Commission sur « l'achèvement du Marché Unique », du 28 octobre 2015. Le rapporteur, M. Pezzini (Groupe Employeurs, Italie) y appelait notamment :

- à une « **tolérance zéro** » en matière d'application de la directive « services » ;
- et à **meilleure application du principe de reconnaissance des qualifications.**

L'avis comporte deux recommandations importantes relatives aux professions libérales:

- Une **initiative politique en vue d'une harmonisation effective des formations des professions réglementées** afin de garantir une véritable libre-concurrence et l'égalité des chances dans l'accès à l'offre de services professionnels.
- **Des réglementations communes pour les professions libérales valables dans tous les pays européens** et fondées sur le principe de la proportionnalité des réglementations **professionnelles par rapport aux objectifs d'intérêt général** poursuivis.

Sur la proposition d'amendements de l'UNAPL, l'avis mentionne la nécessité de porter davantage d'attention aux **micro-entreprises**, elles aussi, susceptibles de prêter leurs services au-delà des frontières, et qui doivent bénéficier, à cette fin, des conseils d'ordre juridique, économique, administratif existants en la matière pour les PME.

L'UNAPL s'est, en outre, montrée favorable à une généralisation progressive de la Carte professionnelle Européenne (CPE), tout en rappelant que cela ne pouvait se faire qu'après une évaluation précise des besoins des professionnels, ainsi que des clients/patients, du degré d'harmonisation des formations, du potentiel de circulation des professionnels.

Zoom sur la réglementation de certaines professions en Europe

En mai 2016, la Commission a rendu publics les rapports qu'elle a élaborés dans le cadre de l'évaluation mutuelle (Etats-membres, Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse). Ceux-ci portaient sur les professions de guide-touristique, de physiothérapeute, d'architecte, d'hygiéniste dentaire, d'instructeur sportif, de psychologue.

Pour les premières d'entre elles, suit une synthèse de ces rapports disponibles sur le site de la Commission.

Profession de guide touristique

La profession est réglementée dans 13 Etats-membres : Autriche, Croatie, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne. Ce n'est pas le cas dans les pays suivants : Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suisse, Royaume-Uni, Islande, Norvège, Suisse¹⁹.

- **Des activités sont « réservées » à la profession** en Autriche, en Croatie, en France, en Hongrie, en Italie, en Lituanie, à Malte, en Roumanie, en Slovaquie, en Espagne. Le périmètre des activités « réservées » varie cependant d'un pays à

l'autre. En France, il est relativement restreint (visites commentées dans les musées nationaux et dans les monuments historiques lorsque celles-ci sont organisées dans le cadre de tour opérateur). En Italie, les activités « réservées » recouvrent un périmètre beaucoup plus large !

- **Certains Etats prévoient des exigences supplémentaires** : enregistrement obligatoire à un organisme professionnel, comme en Autriche ; restrictions territoriales en Espagne et en Belgique (supprimées en Pologne, Portugal et Italie) ; interdiction d'activités exercées de façon complémentaire à Chypre ; carte d'identification professionnelle (Autriche, Italie, Malte)...
- A Malte, en plus des activités réservées, la réglementation prévoit la protection du titre.

La Commission reconnaît que la préservation de l'héritage culturel, historique, artistique, archéologique justifie certaines restrictions. Elle appelle cependant les Etats membres à définir plus précisément lesquelles des réglementations s'imposant aux professionnels du guidage touristique contribuent réellement à la préservation de cet héritage.

19 - Sachant que la Grèce, la Croatie, l'Irlande, la Lettonie, le Liechtenstein n'ont pas rendu leur rapport.

La Commission invite notamment les Etats-membres :

- à **réduire le périmètre des activités réservées à cette profession,**
- à **ouvrir la profession de guide-touristique en permettant un accès par le biais de la reconnaissance de l'expérience professionnelle,** comme c'est le cas en Autriche, en Belgique et en Slovaquie.

Selon la Commission, la réforme en France concernant cette profession pourrait consister :

- soit à introduire une procédure de simple déclaration auprès d'un registre central national permettant aux professionnels de fournir des services pour le compte d'un fournisseur de services touristiques
- soit à maintenir les activités réservées, **tout en permettant à un plus grand nombre de diplômés d'obtenir la carte professionnelle de « guide-conférencier ».**

C'est cette seconde solution vers laquelle les autorités françaises semblent se tourner (cf. plan national d'actions de février 2016).

Profession de physiothérapeute

26 Etats-membres réglementent la profession de physiothérapeute sans compter l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Seules l'Estonie et la Roumanie ne la réglementent pas.

L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, la Finlande, la

France, la Slovénie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, ainsi que l'Islande, protègent le titre et prévoient une réserve d'activités.

La Croatie, l'Italie, l'Estonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, ainsi que le Liechtenstein et la Suisse ne prévoient **qu'une réserve d'activités.**

Le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni ne réglementent qu'au travers de la **protection du titre** (sans prévoir de réserves d'activités).

Outre les exigences en termes de qualifications, il existe en France certaines restrictions supplémentaires pointées par la Commission :

- en termes de forme juridique (les sociétés commerciales ne peuvent être établies qu'au travers d'une SEL, laquelle est sujette à certaines restrictions supplémentaires)
- en termes de capital (51 % du capital doit être détenu par des professionnels en exercice ou par une entité juridique dont l'objet social est d'exercer la profession)
- en termes d'assurance professionnelle obligatoire (de même en Belgique, Bulgarie, Allemagne, Hongrie, Malte, Slovénie, Slovaquie, Espagne, Suède, RU, ainsi qu'Islande et Suisse).

La Commission demande d'évaluer ces dernières réglementations à la lumière du principe de proportionnalité afin de vérifier si celles-ci ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de préservation de l'intérêt général.

Si la France a exprimé sa volonté de maintenir son système actuel, la Commission note qu'elle est en train d'examiner les **exigences requises en termes de formation et de capital concernant les SEL**.

Profession d'architecte

La directive « qualifications » de 2005 prévoyait l'exigence d'un minimum de 4 années d'étude pour la profession. La nouvelle directive de 2013 augmente ce minimum à 5 années ou prévoit, après 4 années d'étude, deux ans de stage.

L'Autriche, la Belgique, la Croatie, Chypre, la République Tchèque, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, le Liechtenstein, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et la Suisse prévoient des réserves d'activités pour les professionnels pleinement qualifiés.

La France, la Belgique, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie, l'Irlande, l'Estonie, le Luxembourg, et l'Espagne ont une réglementation prévoient, en outre, une protection du titre.

▪ Activités réservées

Dans de nombreux cas, les réserves d'activités sont partagées avec d'autres professionnels en lien avec le secteur de la construction, en particulier les ingénieurs et les techniciens de l'architecture.

La délivrance du permis de construire est réservée aux architectes en Autriche, à Chypre, en République tchèque, en Allemagne, en France, en Irlande, en Slovaquie, en Slovénie.

La réserve d'activité concerne le travail de conception et de plan dans de nombreux pays, avec, dans le détail, certaines variations. En France, comme en République tchèque, au Portugal et en Espagne, cette activité peut être partagée avec d'autres professionnels selon la nature du bâtiment.

Le management de projet fait également l'objet de réserves d'activité dans certains pays (Autriche, Lituanie, Belgique, République tchèque, Chypre, Italie, Lituanie, Pologne, Slovénie, Suisse, Irlande).

La Commission considère que la stratification de l'accès aux activités réservées selon la nature du projet et l'habilitation du professionnel est source de complexité. En matière de « documents » à fournir (ex. permis de construire), les règles varient et n'apparaissent pas toujours nécessaires (notamment quand un contrôle supplémentaire est prévu de la part des autorités). La Commission demande aux Etats-membres de réévaluer la proportionnalité de leur réglementation en ce domaine.

▪ Forme juridique et activités conjointes

La Commission remarque que les 19 Etats-membres dont la réglementation ne prévoit aucune restriction en matière de forme juridique ou d'activités conjointes ne font état d'aucun problème particulier. Les activités conjointes ne concernent pas seulement les architectes et les ingénieurs, mais aussi d'autres professionnels (entreprises du bâtiment, « développeurs », ...)

▪ Détenion de capital

La Commission considère que le taux de 50 % détenu par les professionnels est suffisant pour garantir l'indépendance des professionnels (comme c'est le cas en Bulgarie, en Allemagne, en Espagne). Or, en France, comme en Autriche et en République tchèque, le taux détenu par les professionnels doit être de 51 %. Dans certains Etats- membres, ce taux est plus élevé. Il est de 100 % à Chypre et à Malte !

▪ Assurance

Elle est obligatoire en Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Danemark, France, Grèce, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Estonie, Malte, Pologne, Slovénie, Royaume-Uni, Liechtenstein. Ce n'est pas le cas aux Pays-Bas, ni au Danemark, où la profession n'est pas réglementée. 9 Etats-membres n'ont pas de réglementation relative à l'assurance professionnelle et considèrent que d'autres mécanismes concourant au même objectif sont suffisants en la matière...

▪ Développement professionnel continu

La Commission note un accroissement des exigences en matière de développement professionnel continu. Cette évolution, bien que positive, peut se révéler coûteuse et chronophage pour les professionnels. La Commission demande que les contenus soient conçus de façon à assurer des résultats de la façon la plus efficiente.

▪ Tarifs minimum/maximum

La Commission rappelle que la directive « services » demande de les supprimer (article 15). Elle s'appuie, en outre, sur la

jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) ne les jugerait pas nécessaires à partir du moment où d'autres réglementations (en matière de qualifications, responsabilité, assurance, éthique) contribuent à assurer le même objectif.

En conclusion, la Commission note une grande variété d'approches selon les Etats-membres : certains réglementent *ex ante* (réglementation de l'accès à la profession), associant un haut degré de responsabilité des professionnels et un moindre degré de contrôles externes ; d'autres, comme le Danemark, la Finlande, la Suède, l'Estonie et la Suisse, se contentent de réglementer *ex post* (contrôle des projets de bâtiment). D'autres encore réglementent à la fois *ex ante* et *ex post*. ...sans que ces disparités de réglementation ne puissent être rationnellement expliquées aux yeux de la Commission.



RAPPEL

En France, une réforme de 2011 a ouvert les entreprises d'architecture établies sur le territoire national aux professionnels d'autres Etats-membres et exerçant en toute légalité la profession.

Une autre réforme d'août 2015 a assoupli les règles relatives à la détention du capital permettant aux personnes morales détenues en majorité par les architectes, ces dernières exerçant leurs activités dans un autre Etat-membre, un plus grand accès au capital, notamment par le biais des filiales et des succursales.

Profession d'hygiéniste dentaire et autres professions en relation avec celle-ci

Il faut distinguer :

- **les Etats-membres (au nombre de 8) où l'accès et l'exercice de la profession d'hygiéniste dentaire ne sont pas réglementés et où la profession n'existe pas en tant que telle** : Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, France, Allemagne, Luxembourg, Roumanie.

Dans la plupart de de ces pays, les activités en matière d'hygiène dentaire sont exercées par les praticiens dentaires (spécialisés ou non), les assistants dentaires travaillant sous la supervision de ces derniers²⁰.

- **les autres Etats-membres (au nombre de 21) qui réglementent les activités d'hygiéniste dentaire** soit en plaçant le professionnel sous la supervision étroite de praticiens dentaires, soit en autorisant un exercice pleinement autonome de l'activité : République tchèque, Danemark, Finlande, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Royaume- Uni.

Parmi les Etats qui réglementent la profession d'hygiéniste-dentaire :

6 Etats-membres réglementent les professions dans ce champ d'activité de l'hygiène dentaire par le biais des **réserves d'activités** : Italie, Espagne, Lituanie, Pologne, Portugal, Liechtenstein.

La Norvège et la Suisse réglementent en protégeant seulement l'**usage du titre professionnel** sans prévoir de réserves d'activités.

13 Etats-membres combinent les deux approches (**protection du titre et activités réservées**) : République tchèque, Danemark, Finlande, Hongrie, Islande, Irlande, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie, Suède, Royaume-Uni.



A NOTER

La France prévoit, dans le cadre de la loi de modernisation de son système de soins de santé, la **création d'une nouvelle profession réglementée de santé : la profession d'infirmier ou d'assistant dentaire**, qui reposerait sur une approche combinant la protection du titre et une réserve d'activités.

20 - Selon la classification ISCO (classification internationale des emplois), la prévention et l'éducation à la santé dentaire entrent dans le champ des activités des chirurgiens- dentistes. Les assistants dentaires sont une profession réglementée dans 10 Etats- membres : Autriche, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Suisse, et RU.

Au sein des Etats-membres qui réglementent la profession d'hygiéniste dentaire, le champ des activités réservées à ces professionnels varient énormément. Si le cœur des activités d'hygiéniste dentaire concerne l'éducation et la promotion de la santé dentaire, les autres activités qui leur sont dévolues varient d'un Etat à l'autre : anesthésies locales (Danemark, Malte, Lituanie, Pays-Bas, RU, Irlande, Slovaquie) ; prescription de radiographies (Danemark, RU) ; injections sous cutanées ou intramusculaires (Lituanie) ; prescription de certains produits médicinaux (Suède) ; ...

Les exigences en termes de durée de formation, d'enregistrement à un corps professionnel, de formation continue, ainsi que les conditions de remboursements des services d'hygiéniste dentaire (sur prescription d'un chirurgien-dentiste dans certains pays) sont également variables d'un pays à l'autre.

Ces divergences d'approche en termes réglementation constituent une barrière pour la mobilité, en particulier dans les cas où **un hygiéniste dentaire se déplace dans un pays où l'activité est exercée par les praticiens de l'art dentaire.**

- **La Commission demande aux Etats (notamment ceux où n'existe pas la profession d'hygiéniste-dentaire) de s'assurer que les hygiénistes-dentaires puissent bénéficier du droit à l'accès partiel à la profession de chirurgien-dentiste.**

La Commission formule d'autres recommandations aux Etats-membres :

- **La Commission invite les Etats-membres à évaluer le champ des activités réservées aux hygiénistes dentaires.**
- **La Commission demande aux Etats-membres d'évaluer si les restrictions à l'autonomie des hygiénistes dentaires sont bien justifiées et proportionnés aux objectifs poursuivis.**

Le degré d'autonomie accordé à la profession varie de façon importante d'un pays à l'autre. Dans certains pays, en dépit d'une large autonomie, la prescription d'un chirurgien-dentiste est nécessaire pour le remboursement des services d'un hygiéniste-dentaire. En général, ce sont les pays nordiques qui possèdent l'approche la moins restrictive en termes d'autonomie.

- **La Commission demande aux Etats-membres d'évaluer si les exigences accrues requises en matière de formation sont justifiées et nécessaires au regard de la qualité attendue du service et du degré d'autonomie consentie.**

La majorité des Etats qui réglementent la profession exigent entre 3 et 4 ans d'études à un niveau post secondaire. Certains exigent davantage, comme la Hongrie, le Danemark et l'Espagne. Moins de la moitié des Etats qui réglementent la profession ne demandent qu'une formation de 1 à 2 ans.

- **De même, les Etats-membres sont invités à évaluer la pertinence d'autres « restrictions » : obligation d'assurance responsabilité civile, enregistrement à un corps professionnel, forme juridique, détention de capital, droits de vote, à la lumière du principe de proportionnalité.**
- **Plus globalement, les Etats-membres sont invités à évaluer les avantages et désavantages de la réglementation de cette profession, au regard de celle des autres professions dentaires et en fonction du degré d'autonomie qui lui est octroyé.**

Aux yeux de la Commission, l'argument de la protection de la santé publique, invoqué de façon générale, ne peut justifier entièrement la réglementation de la profession d'hygiéniste dentaire. Rien ne prouve qu'un moindre degré de réglementation aurait pour conséquence d'abaisser le niveau de santé dentaire.

La représentation des professions libérales au niveau européen

Le Conseil Européen des Professions libérales (CEPLIS) :

Présidée par M. Rudolph KOLBE, le CEPLIS est l'association interprofessionnelle réunissant sous le même toit **les professionnels libéraux au niveau communautaire**.

Ses membres sont des associations nationales interprofessionnelles, comme l'UNAPL qui en est le membre fondateur, ainsi que des associations européennes

mono-professionnelles représentatives du secteur, comme la Confédération des Biologistes Européens ou le Conseil Européen des Infirmiers.

Le CEPLIS entretient des liens étroits avec les députés européens ainsi qu'avec la Commission européenne, aux travaux de laquelle il est régulièrement associé.



Parmi les associations nationales interprofessionnelles :

Union Nationale des Professions Libérales (France) ; Unión Profesional (Espagne) ; Irish Inter-professional Association (Irlande) ; Malta Federation of Professional Associations (Malte) ; Uniunea Profesiilor Liberale din România (Roumanie) ; Union Nationale des Professions Libérales et Intellectuelles de Belgique (Belgique) ; Union Nationale des Professionnels de Santé (France) ; Die Freien Berufe Österreichs (Autriche) ; Fédération luxembourgeoise des travailleurs intellectuels indépendants (Luxembourg)

Parmi les associations européennes mono-professionnelles :

Association Européenne des Médecins Experts ; Confédération des Biologistes Européens ; Conseil Européen des Podologues ; Conseil européen des ordres infirmiers ; European Federation of Clinical Chemistry and Laboratory Medicine ; European Confederation of Conservators-Restorers' Organisations ; European Council of Engineer Chambers ; European Federation of Tourist Guide Associations Fédération Européenne des Ostéopathes European Society of Aesthetic Surgery ; Fédération Internationale des Experts en Automobile European Federation of Psychologists' Associations.

Interlocuteurs de l'UNAPL sur la question de la révision des réglementations professionnelles

Au niveau national :

- Services du Contrôle Général et Financier (Ministère de l'Economie et des Finances)
- La Direction Générale des Entreprises (DGE)
- La Direction Générale de l'Organisation des Soins (DGOS) pour les professions de santé

- La Représentation permanente de la Commission en France

Au niveau européen :

- Unité Compétences et qualifications professionnelles, DG Croissance

Le Comité Economique et Social Européen (CESE) :

Les professions libérales françaises sont représentées au sein du Groupe des Employeurs

Cette assemblée consultative est saisie par la Commission, le Conseil et le Parlement européen sur toute initiative législative ou réglementaire européenne. Composée de 350 membres, elle compte 24 membres français, répartis dans les groupes Employeurs, Salariés, et Activités diverses.

Auparavant représentées au sein de ce dernier groupe, les professions libérales françaises sont ainsi les seules à intégrer,

pour cette nouvelle mandature (2015-2020), le groupe des Employeurs, aux côtés de 7 autres représentants français. Elles sont représentées par Mme Marie-Françoise GONDARD- ARGENTI, Secrétaire générale, et générale, et M. François BLANCHECOTTE (suppléant), Président du SDB, Président de la Commission des affaires européennes de l'UNAPL, qui siègent dans les sections Affaires Sociales et Marché Intérieur.

Pour consulter le site du CESE et en particulier la page consacrée au groupe des Employeurs :

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.group-1-members>



POUR EN SAVOIR PLUS

Plans nationaux d'actions 2016 par pays:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>

Etudes empiriques sur la déréglementation des professions publiées sur le site de la Commission : <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16784>

Base des données européennes sur les professions réglementées :

http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map&b_services=true

Communication de la Commission sur « L'achèvement du marché unique », du 28 octobre 2015.

Communication de la Commission « Evaluer les réglementations nationales en matière d'accès aux professions », accompagnée d'un document de travail, du 2 octobre 2013.

Le rôle et la place des professions libérales dans la société civile européenne, Etude de l'Université de Cologne, 2013 :

<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-01-13-678-en-c.pdf>

Lettre Europe UNAPL, Edition spéciale, mai 2016, sur la conférence du 18 mai 2016 organisée par la Commission sur l'évaluation des professions réglementées.



Union Nationale des Professions Libérales
46 boulevard de la Tour-Maubourg - 75 343 PARIS cedex 07
T. 01 44 11 31 50 / F. 01 44 11 31 51
email : unapl@unapl.fr

www.unapl.fr