

N°19 février 2017

Paquet « Services » : la Commission européenne fournit aux États-membres les outils pour accélérer les réformes des professions réglementées.

Le 10 janvier 2017, la Commission a publié plusieurs initiatives, comme annoncé lors de sa communication du 28 octobre 2015. L'une d'elle établit notamment une liste de critères au crible desquels devra être appréciée la proportionnalité des réglementations. Parallèlement, la Commission émet un certain nombre de recommandations par profession et par pays.

Pour la France, ce sont les réglementations des professions d'architecte, d'expert-comptable, et d'avocat qui font l'objet de recommandations particulières. Les États-membres sont, de façon insistante, invités à réduire le champ de leurs activités dites « réservées » en raison de qualifications particulières requises qui constituent, aux yeux de la Commission européenne, des monopoles. Ainsi sont visées les consultations juridiques et les écritures comptables en ligne. Les États-membres sont également invités à alléger leurs « restrictions » en matière de détention de capital et de partenariats pluri-professionnels.

Le Comité Économique et Social Européen (CESE), saisi sur le paquet « Services », devra se prononcer d'ici la fin du mois de mai. L'UNAPL, au travers de ses représentants Mme Marie-Françoise GONDARD-ARGENTI et M. François BLANCHECOTTE, participera au groupe de travail.

Voir le site de la commission : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-23_fr.htm

Voir en PJ la note de synthèse sur le sujet.

Accès partiel : tout dépendra de l'application du dispositif au cas par cas.

Mises à part quelques très rares exceptions, au rang desquelles la profession d'architecte, celle de psychologue, de guide-conférencier, d'agent sportif, ainsi que l'activité de vente volontaire de meubles aux enchères publiques, les autorités nationales ont transposé le principe de l'accès partiel pour les professions de santé et « les hors- santé ».

L'ordonnance du 22 décembre 2016 puis celle du 19 janvier 2017 ont transposé la directive « qualifications » respectivement pour les professions de santé et les professions des autres secteurs (juridique, cadre de vie). Paradoxalement, les exceptions n'appartiennent pas au champ de la santé. Si le principe de l'accès partiel, inscrit dans la directive, ne peut être que difficilement remis en cause à ce stade, l'UNAPL considère que les conditions de son application demeurent insatisfaisantes. Elle conteste notamment le fait que les Ordres et les organisations professionnelles ne soient pas reconnus comme les « autorités compétentes », chargées d'autoriser l'accès partiel après examen des dossiers au cas par cas.

Voir le communiqué de presse de l'UNAPL : <http://www.unapl.fr/espace-presse/communiques/acces-partiel-unapl-opposee-au-demantelement-professions-reglementees>

Colloque du CLIO sur l'indépendance des professions réglementées : plus qu'un droit, un devoir !

Le 1^{er} février 2016, le Comité de Liaison des Institutions Ordinales (CLIO) a organisé un colloque à la Maison du Barreau sur le thème de l'indépendance des professions réglementées au regard des évolutions sociétales et de l'approche européenne.

Certaines évidences sont toujours bonnes à rappeler : l'indépendance, dénominateur commun de tous les codes de déontologie des professions libérales réglementées, est reconnue par la directive « qualifications » comme l'élément qui les distingue des autres professions réglementées. La Cour de justice de l'UE en a tiré les conséquences en matière de détention de capital et de partenariats pluri-professionnels, reconnaissant que des restrictions aux règles de la concurrence n'étaient pas contraires aux règles du Traité les concernant. Les valeurs déontologiques peuvent être acceptées dans l'analyse concurrentielle. Il n'y a pas d'antinomie a priori. Pas plus qu'il n'y en aurait entre la notion de plateforme et celle de professions réglementées obéissant à des règles éthiques ! De toute évidence, la proposition la plus novatrice a été celle, formulée par l'économiste Robin RIVATON ainsi que par le président de l'Observatoire de l'ubérisation, Grégoire LECLERCQ, qui consistait à inciter les Ordres à se lancer dans la création de plate- formes !

Voir le compte- rendu en PJ.

Parlement européen : un nouveau Président favorable aux professions libérales

Élu le 17 janvier 2017, l'italien Antonio TAJANI (PPE), qui succède à l'allemand Martin SCHULZ (S&D), avait, durant son mandat de Commissaire à l'Industrie, témoigné de la préoccupation de soutenir le secteur des professions libérales.

Face aux différentes crises qui secouent l'Europe, cette élection marque une « droitisation » sans précédent de l'Institution. Comme le Conseil et la Commission, le Parlement est désormais présidé par un conservateur. Dans un contexte où seront examinées prochainement les différentes initiatives du paquet « services », il n'est pas « de trop » de pouvoir compter sur un co-législateur acquis aux professions libérales et soucieux de développer leur secteur. C'est sous l'impulsion de M. Antonio TAJANI que s'était, en effet, réuni, entre 2013 et 2014, le groupe de travail « Bolstering the business of the liberal professions », donnant lieu au rapport du même nom.

Brexit : les conditions de sortie du Royaume- Uni se précisent.

Le 2 février dernier, le gouvernement britannique a publié un « livre blanc » détaillant ses objectifs et précisant sa volonté de quitter le marché unique et de ne plus être soumis à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE.

Bien que nombre d'entre eux avaient voté contre le Brexit, les députés britanniques, se soumettant à la « volonté du peuple » ont voté la semaine dernière en faveur de l'étude du texte proposé par le gouvernement. Ses nombreux amendements sont étudiés cette semaine à la Chambre des Communes. Le projet de loi passera ensuite à la Chambre des Lords, avec une approbation attendue le 7 mars. D'ores et déjà le président de la Commission, Jean- Claude JUNCKER, et le Premier Ministre français, M. Bernard CAZENEUVE, ont exclu que le gouvernement britannique puisse négocier une relation avec l'UE plus avantageuse que celle dont bénéficient les pays- membres.

Pour consulter le livre blanc du gouvernement britannique :
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf

Agenda.

13 janvier 2017 : section « Marche Intérieur » du CESE.

18 janvier 2017: Rencontre franco- allemande UNAPL /BFB, Parlement allemand - Berlin

25- 26 janvier 2017 : plénière CESE

3 février 2017 : bureau et section « Affaires sociales » du CESE

22 mars 2017 : CDSEI en présence du Secrétaire Général aux Affaires européennes, M. LEGLISE-COSTA, sur le programme National de Réforme

Paquet « services »

Commission européenne, 10.1.2017

Attention : cette synthèse est traduite de l'anglais et peut comporter des approximations à l'égard de certains termes techniques.

Contexte :

Dans sa Communication « Améliorer le marché unique : de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises » du 28 octobre 2015, la Commission avait annoncé vouloir accélérer le processus de réforme des services dits « professionnels », en premier lieu, pour les professions libérales en France, les architectes, les experts-comptables, les professions juridiques.

Ainsi, le 10 janvier dernier, la Commission a publié un paquet « services » comportant quatre propositions :

- une directive sur les **tests de proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations**
- une communication présentant des **recommandations par profession et par pays** concernant l'abaissement des exigences en termes de forme juridique, de détention de capital, de restriction à l'exercice d'activités multidisciplinaires, d'assurance professionnelle.
- un règlement sur la **carte européenne des services (électronique)** s'appliquant aux salariés et indépendants et couvrant les services aux entreprises, ainsi que le secteur de la construction. Sur le modèle de la carte professionnelle européenne, l'objectif est de simplifier les démarches administratives et de vérifier les compétences en cas de prestation transfrontalière.
- une directive sur la **notification par les autorités compétentes nationales de toute nouvelle réglementation relative aux services** (obligation de la directive « services » insuffisamment mise en œuvre).

La présente note se limite aux deux premières initiatives qui influent directement sur la forme que prendront à l'avenir les professions libérales. Les deux autres initiatives feront l'objet d'une note ultérieure.

Proposition de directive
sur les tests de proportionnalité
avant l'adoption de nouvelles réglementations pour les professions

Contexte : La Commission déplore de façon répétée la non- prise en compte du critère de **proportionnalité** par les autorités nationales des Etats- membres dans leur tâche d'évaluation de leurs réglementations.

La présente initiative présente ainsi une méthode permettant d'évaluer de façon exhaustive le caractère proportionné des réglementations. Elle se veut être une codification de la jurisprudence de la CJUE.

La Commission rappelle que le Conseil de l'Union européenne¹, de même que le Parlement européen², défendent l'objectif d'une accélération des réformes dans le secteur des services professionnels.

La Commission rappelle que la réglementation des services professionnels, dont le but est d'assurer la réalisation d'objectifs d'intérêt général, est une prérogative des Etats- membres et qu'il n'est pas question d'imposer un quelconque modèle.

Objectifs poursuivis par le processus de réforme : développer le potentiel de croissance du secteur, gagner en productivité, favoriser une meilleure allocation des ressources.

Éléments saillants de la présente proposition de directive :

- Significativement, figurent, dans la proposition de directive, deux définitions (article 3) : celle d'un « **titre professionnel protégé** » et celle d' « **activités réservées** »³, deux réalités amenées à être fortement réduites selon l'objectif de la Commission.

A noter : Dans le considérant 19, la Commission souligne que **le recours aux réserves d'activités ne devrait avoir lieu que quand il s'agit de prévenir un risque important pour l'intérêt général** et recommande de préférer des mesures moins restrictives comme la protection du titre ou l'inscription dans un registre professionnel. La protection du titre constitue, en effet, une mesure moins stricte en ce qu'elle permet l'exercice de ladite activité par des professionnels qui en raisons de l'absence des qualifications requises ne peuvent se prévaloir du titre.

¹ Conseil compétitivité de février 2016

² Résolution du 26 mai 2016 sur la stratégie du marché unique.

³ 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.

- Parmi les **raisons impérieuses d'intérêt général** (article 5) sont cités : la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, récipiendaires de services et travailleurs, la bonne administration de la justice, l'équité dans les transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de l'évasion fiscale, la sécurité routière, la protection de l'environnement, y compris urbain, la santé animale, la propriété intellectuelle, la protection et conservation de l'héritage national historique et artistique, les objectifs de la politique sociale et de la politique culturelle.

Les justifications d'ordre purement économique ayant des buts protectionnistes ou d'ordre purement administratif, comme celles visant à instituer un contrôle ou favoriser un recueil statistique, ne peuvent être considérées comme des raisons impérieuses d'intérêt général.

- **La proportionnalité des réglementations** (Article 6. 2) suppose d'examiner :
 - (a) la nature du risque en lien avec les objectifs de protection de l'intérêt public, en particulier à l'égard des consommateurs, des professionnels, ou des tiers.
 - (b) la pertinence et cohérence des dispositions par rapport aux objectifs visés.
 - (c) la nécessité des dispositions, notamment quand il existe déjà des règles relatives à la sécurité des produits et à la protection des consommateurs
 - (d) le lien entre le champ d'activités couvert par la profession ou qui lui est réservé et les exigences en termes de qualifications
 - (e) le lien entre la complexité des tâches et la nécessaire possession de qualifications professionnelles spécifiques
 - (f) la possibilité de partager les activités réservées avec d'autres professionnels
 - (g) le degré d'autonomie des professionnels réglementés exerçant sous la supervision d'autres professionnels qualifiés
 - (h) l'impact des développements scientifiques et technologiques sur l'asymétrie d'information qui peut s'en trouver réduite
 - (i) l'impact économique (au regard du degré de concurrence, de la qualité des services fournis, de la libre- circulation des professionnels)
 - (j) la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général
 - (k) l'effet cumulatif de toutes les réglementations

Remarques :

*les critères (d), (e), (f) (h)⁴ sont particulièrement « offensifs », comme peuvent en témoigner les recommandations (cf. ci- après). Les Etats membres sont, en effet, fortement incités à réduire le périmètre des activités réservées (consultation juridique, notamment en ligne, pour les avocats, écritures comptables notamment en ligne pour les experts-comptables). La dimension numérique des prestations joue en faveur de leur partage entre un nombre élargi de professionnels aux yeux de la Commission. La Commission souligne, en outre, que la numérisation de nos sociétés réduit considérablement l'asymétrie d'information. Or celle- ci constituait l'argument cardinal justifiant les réglementations des professions. S'il ne tient plus, alors la légitimité de nombre de réglementations s'évanouit.

*L'aspect cumulatif des réglementations est capital à prendre en compte : il doit comporter les exigences suivantes listées au considérant 20 : qualifications professionnelles ; organisation particulière de la profession, appartenance à un corps professionnel, règles éthiques, contrôle et responsabilité, développement professionnel continu, enregistrement professionnel ou système d'autorisation, limites quantitatives et territoriales, restrictions en termes de forme juridique, de détention de capital, de partenariats pluri-professionnels, règles d'incompatibilité, assurance professionnelle, exigence de compétence linguistique.

- **Information et implication des parties prenantes** : L'article 7 spécifie que les citoyens, les consommateurs, les associations représentatives et les autres parties- prenantes autres que les membres de la profession concernée doivent être informés de tout nouveau texte ou modification de texte relatif à la réglementation des services et qu'il doit leur être donnée la possibilité d'exprimer leurs vues.

Remarque : Les professionnels et les organisations professionnelles représentatives sont mis sur le même pied que les citoyens de base et les autres parties prenantes. En outre, la « possibilité d'exprimer leurs vues » est bien le minimum que l'on puisse garantir....

⁴ Ils sont soulignés comme les plus importants dans le considérant 16.

Communication sur les Orientations relatives à la réglementation des services professionnels

10.01.2017

L'objectif de la Commission n'est pas tant la suppression des réglementations que de créer une « conscientisation vertueuse de la réglementation » chez les Etats- membres.

La Commission note qu'alors qu'elles sont censées poursuivre le même objectif d'intérêt public, les réglementations d'une profession peuvent être plus ou moins restrictives selon les Etats. Ce qui prouve qu'il y aurait une alternative à l'approche la plus restrictive

A noter : Le considérant 19 de la proposition de directive sur les tests de proportionnalité développe la même idée.

Les recommandations pour la France :

Pour la France, trois professions sont visées : **architectes, experts- comptables et avocats.**

Aucune recommandation ne concerne, pour la France, les agents commerciaux, ni les agents de brevets ni les guides touristiques. Comme la profession d'ingénieur n'est pas réglementée en France, contrairement à certains autres pays (Allemagne, Italie, etc), il n'y a pas non plus de recommandation à son adresse pour la France.

Sans surprise, les recommandations concernent surtout les activités réservées, les restrictions en matière de détention de capital, mais aussi celles en matière de partenariats pluri-professionnels.

- **Architectes :**

La Commission demande d'examiner l'impact des restrictions en termes de détention de capital (obligation de 50 % du capital détenu par les professionnels) et de forme juridique.

- **Experts- comptables :**

La Commission demande de clarifier le champ des activités réservées, notamment concernant les écritures comptables par voie électronique avant leur approbation.

Elle regrette que la France n'aille pas plus loin en matière de partenariats pluri-professionnels (commissaires aux comptes exclus des SPE).

Elle demande d'évaluer la proportionnalité de la restriction en matière de détention de capital (50 % du capital détenu par les professionnels)

- **Avocats :**

De façon générale, la Commission demande :

*de clarifier le champ des réserves d'activités afin d'ouvrir les consultations juridiques à d'autres professionnels que les avocats, notamment pour les services en ligne.

*d'évaluer l'impact (cumulé) des restrictions en termes de forme juridique, de détention de capital, d'incompatibilités, et de partenariats pluri- professionnels.

La France, comme l'Allemagne et la Belgique, sont priées de revoir les règles d'accès pour les avocats désirant exercer au sein des Cours « suprêmes » (Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel pour la France).

Des fiches détaillées concernant l'état des lieux des réglementations et les recommandations de la Commission suivent.

Architectes

La formation a été largement harmonisée par la directive qualifications (au moins 5 années ou 4 années avec deux ans de stage).

A l'opposé des Etats qui règlementent la profession par le biais de qualifications appropriées, et/ou d'un enregistrement à un organisme professionnel, **le Danemark, l'Estonie, la Finlande et la Suède ne règlementent pas la profession en tant que telle mais prévoient, a posteriori, une vérification des compétences** (certifications, évaluation ad hoc, expérience sur la base d'une analyse au cas par cas) pour accorder l'autorisation d'exercer des services spécifiques (présentation des plans, permis de construire). La Commission conclut qu'en définitive, il n'y a pas tant de différence entre les deux modèles.

La plus grande différence réside dans les **réserves d'activités** :

Quand les activités sont réservées, elles ont tendance à être partagées avec des professionnels associés, tels que les ingénieurs civils. Alors que le Royaume- Uni et les Pays- Bas prévoient une protection du titre sans réserve d'activité, l'Autriche, la Croatie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie, et l'Espagne prévoient, outre la protection du titre, un nombre important d'activités réservées :

- dessin et plan architecturaux, études de faisabilité.
- examen de la conception et documentation associée
- préparation, présentation, signature de contrôle technique et conformité ou documentation associée au permis ou certification de projets.
- management du coût de la construction, contrôle de la construction et de l'exécution.
- dessin de plans urbains et territoriaux

La Pologne et la Slovaquie prévoient nombre de réserves d'activités sans protection du titre. La Bulgarie réserve aux architectes/ingénieurs le dessin des plans spatiaux et les projets d'investissement ainsi que la présentation de ces documents et des plans aux autorités compétentes. L'Allemagne réserve le dessin de documents pour les applications de permis de construire aux architectes et ingénieurs (dans tous les länders). L'Irlande est un pays où la profession n'était pas réglementée jusqu'en 2007 et où l'est désormais avec une protection du titre et un nombre d'activités réservées.

L'intensité de la réglementation diverge entre pays :

1°/L'Autriche, Chypre, la Finlande, la Hongrie, Malte et les Pays- Bas ne posent pas d'exigence en termes d'assurance professionnelle, alors que c'est le cas de la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Roumanie, la Pologne et le Royaume- Uni.

2°/ Des restrictions en termes de forme juridique et de détention de capital sont imposées dans 16 Etats membres, en plus des exigences en termes d'assurance (sauf pour l'Autriche, Chypre, Malte).

La Belgique, Chypre et la Roumanie ont des restrictions spécialement lourdes. Par exemple, Chypre requiert 100 % des parts détenues par les professionnels et n'autorise pas la délivrance de services d'architecture au travers d'entreprises publiques à responsabilité limitée. La Belgique exige que 60 % du capital et des droits de vote soit détenus par les architectes pendant que Malte restreint la forme juridique et exige que 100 % du capital soit détenu par les professionnels. La Roumanie exige de même que 100 % soit détenu par les professionnels mais autorise l'établissement de sociétés commerciales de conception, dont la principale activité doit être la conception architecturale, avec la condition que la société inclut au moins un architecte.

L'Autriche, la République tchèque, la France, l'Allemagne la Slovaquie, l'Espagne exigent qu'au moins 50% des parts soient détenues par les professionnels.

L'Autriche assigne, en outre, une activité exclusive aux entreprises d'architecture, la provision de services architecturaux, et limite ainsi la possibilité d'un exercice conjoint avec d'autres professions.

15 Etats- membres imposent une formation continue mais celle- ci peut revêtir différentes formes et être plus ou moins important: jusqu'à 96 heures par an en Roumanie vs 16 heures aux Pays- Bas.

Un autre aspect à considérer est la fragmentation dans l'accès au marché, source de confusion inutile, en Lettonie et Pologne.

➤ **Recommandations :**

L'Autriche, la Croatie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, et l'Espagne devraient reconsidérer le large champ des réserves d'activités.

L'Autriche, la Belgique, Chypre, la République tchèque, la France, l'Allemagne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne devraient considérer l'impact des règles en matière de détention de capital et de forme juridique ajoutées aux autres exigences.

L'Autriche devrait évaluer la proportionnalité de ses restrictions sur les activités multidisciplinaires.

Chypre et Malte devraient revoir leurs exigences de 100 % des parts détenues par les professionnels.

Les Etats- membres qui obligent à une certification professionnelle pour les professions non réglementées ou prévoient d'autres formes de vérification, notamment pour la provision de services spécifiques, devraient évaluer la cohérence d'ensemble, ainsi que les effets pratiques de ce modèle afin de s'assurer que ne se forment pas des barrières à l'accès à la profession.

L'Irlande devrait considérer l'impact et la nécessité des récentes réformes, en particulier les réserves d'activités.

Experts- comptables/ conseillers fiscaux

Les professions sont réglementées dans **19 Etats- membres** :

- par le biais de réserves d'activités et de protection du titre : **Autriche, Belgique, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie.**
- par des réserves d'activité seulement : **Bulgarie, Croatie, République tchèque, Hongrie, Slovaquie.**
- par la seule protection du titre : **Grèce, Irlande, Pays- Bas, Royaume- Uni⁵.**

9 Etats – membres ne réglementent pas ces professions : Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Espagne et Suède.

Certains Etats- membres réservent à la fois le conseil fiscal et les activités comptables (souvent partagées avec d'autres professionnels, par exemple en République tchèque, en France⁶, au Portugal, en Roumanie).

La Bulgarie et le Luxembourg réservent seulement la comptabilité i. e la tenue des écritures comptables et la rédaction des déclarations financières consolidées pendant que **l'Allemagne** réserve seulement le conseil fiscal et la représentation devant les autorités fiscales.

La Roumanie possède trois professions réglementées différentes dans le secteur tandis que **l'Autriche** en a quatre.

En Italie, certaines activités simples de gestion de la paie sont réservées aux experts- comptables d'une façon qui implique des charges supplémentaires pour les petites entreprises.

La Croatie est en train de réformer la profession de conseiller fiscal en établissant un large éventail d'activités exclusivement réservées à la profession.

La France réserve aux experts- comptables les écritures comptables, une cour nationale (à préciser) a récemment tranché en considérant que la rédaction **des écritures comptables par voie électronique avant leur approbation** n'entrait pas dans le champ des activités réservées. Mais ce jugement n'est pas appliqué.

Les exigences en termes de qualifications varient considérablement, allant de **trois ans (en Grèce, République tchèque)** jusqu'à **8 ans en France et en Roumanie.**

⁵ Au royaume- Uni, la concurrence est très forte et si on peut théoriquement accéder à la profession sans posséder de qualifications professionnelles particulières, ceux qui détiennent un titre professionnel jouissent d'un avantage considérable sur les autres.

⁶ En France, le conseil fiscal, qui touche à des matières complexes, est réservé aux avocats mais les experts- comptables peuvent en fournir à leurs clients. Les commissaires aux comptes et les notaires peuvent aussi en fournir si celui- ci est lié à leurs activités.

Le développement professionnel continu est obligatoire en Belgique, Allemagne, Hongrie, Irlande, à Malte, en Pologne, au Portugal, en Roumanie et Slovaquie.

L'enregistrement à un organisme professionnel ou l'inscription dans un registre professionnel est prévu dans 15 Etats- membres, dont la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, et le Luxembourg.

L'assurance professionnelle est obligatoire dans 14 Etats- membres : Autriche, Belgique, Croatie, République tchèque, France, Allemagne, Irlande, Italie, Malte, la Pologne, le Portugal, Roumanie, Slovaquie, Royaume- Uni.

Dans nombre de pays, des **règles d'incompatibilité ou des restrictions aux partenariats pluri-professionnels** sont fixées concernant les experts- comptables /conseillers fiscaux, mais aussi les avocats et les commissaires aux comptes. Par exemple, **l'Allemagne et la France** restreignent l'exercice conjoint d'activités, le permettant seulement entre un nombre limité de professions, dans le secteur juridique et comptable. **La Belgique** interdit toute possibilité d'exercice conjoint avec une autre profession pour les experts- comptables.

L'Allemagne, le Portugal, et la Roumanie imposent également des restrictions en matière de forme juridique et de détention de capital. **La Belgique, la France, l'Allemagne, l'Irlande, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie** exigent au moins 50 % des parts détenues par les professionnels.

➤ **Recommandations :**

Tous les Etats- membres réglementant les professions du secteur devraient reconsidérer le fait de réserver à des professionnels hautement qualifiés des tâches simples comme les activités de paie ou de préparation des déclarations fiscales.

La Croatie devrait réévaluer la proportionnalité de la mesure visant à élargir le champ d'activités réservées aux conseillers fiscaux dans la réforme imminente, en particulier concernant la rédaction de déclarations de revenu, et devrait considérer la possibilité de faire partager l'activité de conseil fiscal avec d'autres professionnels. Elle devrait également revoir l'exigence de résidence sur le territoire national.

L'Italie et la Roumanie devraient revoir la cohérence de leurs activités réservées ainsi que leur distribution entre de multiples professions réglementées dans le secteur. En particulier, l'Italie devrait tenir compte de la jurisprudence de la CJUE (C- 79/01) concernant la définition des activités réservées, relativement, notamment, aux activités de paie.

La France devrait clarifier le champ des activités réservées aux experts- comptables, en particulier concernant la rédaction des écritures comptables par voie électronique (cf. CJUE, C- 79/01)

La Belgique devrait réévaluer les règles d'incompatibilité empêchant l'exercice conjoint avec d'autres professions pour tous les types de professions comptables, en particulier quand les conflits d'intérêts pourraient être réglés au cas par cas.

L'Allemagne devrait assurer plus de transparence et de sécurité juridique concernant la fourniture de services de conseil fiscal par des entreprises établies dans d'autres Etats- membres.

La Belgique, la France, l'Allemagne, l'Irlande, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie devraient évaluer la proportionnalité des exigences en **matière de détention de capital**.

Avocats

La réglementation de la profession est relativement homogène dans l'UE au sens où tous les Etats-membres prévoient à la fois des réserves d'activités à cette profession et la protection du titre.

En revanche, les Etats -membres témoignent de différentes approches en matière de réserves d'activité concernant la représentation en justice, le conseil juridique, la rédaction de documents juridiques.

En matière de représentation des clients en justice:

L'Espagne régit deux professions dans le secteur, **les abogados et les procuradores**, mais réserve certaines activités exclusivement aux seconds, comme la représentation technique des clients ou la communication de documents aux cours, alors que les premiers seraient autant qualifiés pour le faire et sont soumis à des règles de conduite identiques.

Au Royaume- Uni, l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse ont des règles spécifiques pour les professions de solicitor et de barrister ou advocates, et réservent à ces deux catégories une large part d'activités, comme le droit d'audience, la conduite d'un procès, les activités d'homologation, les activités notariales, certaines activités ayant trait à l'immobilier (les « reserved Instrument activities ») et l'administration des serments (« administration of oaths »).

Le conseil juridique est réservé aux avocats dans plusieurs Etats- membres, comme la **France, l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie**.

La Commission note le manque de clarté en matière de **fourniture de consultation juridique en ligne** ou de **l'automatisation numérique de documents juridiques par des non- avocats**

Alors que les développements technologiques ont réduit l'asymétrie d'information entre avocats et consommateurs, un projet de loi suggère, en **Bulgarie**, de réserver aux avocats les consultations juridiques et la représentation devant un certain nombre d'autorités administratives

La durée totale de formation varie **entre 3 ans (en Irlande) et 9 ans (en Slovaquie)**.

Certains Etats- membres imposent des **exigences supplémentaires en termes de qualifications professionnelles pour exercer devant les cours suprêmes (Belgique, Bulgarie, France, Allemagne, e Grèce)**.

Le développement professionnel continu est obligatoire dans la plupart des Etats- membres, **sauf République tchèque, Grèce, Malte, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie et Espagne** où il est volontaire. La reconnaissance du développement professionnel continu entre Etats- membres pose problème dans le cadre de la libre- prestation et de l'établissement.

Tous les Etats- membres imposent **l'inscription obligatoire à un organisme professionnel ou un registre professionnel.**

A noter : en Irlande et au Royaume- Uni, la **séparation entre l'autorité de régulation et les corps représentatifs de la profession.**

La plupart des pays imposent des règles strictes en matière **d'incompatibilité et de restriction aux partenariats multi-professionnels**, ainsi qu'en matière de **forme juridique et de détention de capital**. Ces exigences doivent être évaluées en considérant l'objectif de ces réserves d'activités. Si de telles restrictions peuvent être justifiées pour les activités liées à la représentation en justice, leur effet cumulatif apparaît plus rigoureux quand d'autres activités sont également réservées aux avocats.

Les Etats- membres ont soit une règle générale afin d'éviter les conflits d'intérêt ou des règles détaillant les incompatibilités et interdisant l'exercice de certaines activités comme les activités commerciales ou salariées (sauf pour l'enseignement et la recherche). **En Italie**, par exemple, il n'est pas possible pour les avocats d'exercer simultanément la profession d'agent de brevet, bien que ces deux professions possèdent des codes de conduire similaires et partagent des activités.

Les restrictions aux partenariats multidisciplinaires vont de **l'interdiction totale (Bulgarie, République tchèque)** à la possibilité d'**activités multidisciplinaires pour un nombre limité de professions (France, Pays Bas, Allemagne).**

Un nombre limité d'Etats permettent **l'implication de non- avocats dans des sociétés d'avocats**. Le **Royaume- Uni (Angleterre et Pays de Galles)** ont introduit la possibilité pour les solicitors de participer aux **alternatives business structures**, qui autorisent la propriété par les non- avocats et des activités multidisciplinaires. **En Espagne**, les non- avocats peuvent détenir jusqu'à 25 % des sociétés et de même, jusqu'à un certain point au **Danemark**.

En Allemagne, plus de 50 % des parts de la société doivent être détenues par des avocats (et seulement **d'autres professionnels juridiques ou des professionnels comptables** peuvent être propriétaires). La Cour Constitutionnelle allemande, en février 2016, a déclaré que l'interdiction de partenariat avec les médecins et les pharmaciens était inconstitutionnelle.

Dans plusieurs Etats- membres, l'exercice de la profession d'avocat peut se faire **sous la forme d'une société professionnelle**. Certains pays permettent aux avocats de recourir à la forme de la **société à responsabilité limitée**. **C'est le cas de l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Finlande, la France, l'Allemagne.**

L'assurance responsabilité professionnelle est obligatoire dans tous les Etats, excepté en **Grèce** et en **Lettonie**. En France et en Espagne, une prime unique d'assurance permet de couvrir le professionnel y compris dans le cadre de la prestation transfrontalière. Au Royaume- Uni, le coût de l'assurance est très élevé, du fait de l'importance des réserves d'activités et de la spécificité du marché.

➤ **Recommandations :**

Tous les Etats- membres où le conseil juridique fait l'objet d'une réserve d'activité devraient clarifier le champ de celle- ci afin de **faciliter la fourniture de services de consultation juridique par des avocats ou par d'autres fournisseurs de services, en particulier pour les services en ligne.**

Tous les Etats- membres devraient évaluer **l'impact des exigences en matière de forme juridique, de détention de capital, ainsi que des restrictions aux activités multidisciplinaires**, en tenant compte de la proportionnalité de celles- ci, et eu égard aux valeurs essentielles de la profession (indépendance notamment). En tenant compte, également ; de leur effet cumulatif, notamment dans les pays où le conseil juridique fait l'objet d'une réserve d'activité.

L'Italie devrait revoir la règle d'incompatibilité entre la profession d'avocat et celle d'agent des brevets.

La Belgique, la France, l'Allemagne devraient introduire plus de transparence et revoir la proportionnalité des règles **d'accès pour l'exercice au sein de cours suprêmes** (Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Conseil constitutionnel en France), ainsi que clarifier les règles applicables aux avocats européens.

L'Allemagne devrait revoir la restriction en termes d'âge pour exercer au sein de la Cour de Justice fédérale, laquelle pourrait être remplacée par une exigence en termes d'expérience professionnelle.

L'Espagne aurait besoin de **revoir le champ des activités réservées aux procuradores** : en particulier, la représentation technique ou la communication de documents aux cours pourraient être partagées avec les abogados.

Le Royaume- Uni devrait examiner le moyen de réduire le coût de l'assurance responsabilité professionnelle.

Destinataire(s) : Membres de la commission des Affaires européennes

Date : 3.02.2017

Objet : CR du colloque du CLIO du 1^{er} Février 2017

Pour information Pour diffusion Pour réponse Pour avis

Colloque du CLIO
Les professions réglementées : indépendance, concurrence, confiance
L'indépendance du professionnel est-elle garante de la qualité du service rendu ?
1^{er} février 2017
Maison du Barreau

Rappel de certaines vérités :

- On ne peut avoir la sécurité des procédures sans indépendance, laquelle s'exprime aussi collectivement comme indépendance de la profession (**Me Frédéric SICARD**, bâtonnier de Paris).
- Nécessité de distinguer l'indépendance du professionnel de celle de la profession. Celle du professionnel est d'abord la capacité à dire « non » à son patient ou client pour lui fournir un service objectivement adapté à son besoin (et non celui qu'il réclame). Cela suppose de réfléchir sur l'intérêt objectif de celui-ci. (**Me Frédéric SICARD**, bâtonnier de Paris).
- L'indépendance doit se concevoir au point de vue matériel, moral, intellectuel à l'égard de tous, et d'abord du client (**Jean- François DALBIN**, président du CLIO).
- L'indépendance est le dénominateur commun de tous les codes de déontologie des professions libérales réglementées (**Michel BEAUSSIER**, président d'honneur du Conseil national de l'ordre des vétérinaires).
- Mais tout le monde se réclame indépendant aujourd'hui, fait remarquer le professeur **Didier TRUCHET** (Droit public, Panthéon Assas), et pas seulement les professions réglementées ordinaires ! L'indépendance est brandie trop souvent, et à tort, comme une valeur cardinale,

auto-justificatrice, et protectrice ! Or elle est davantage un devoir, une obligation de comportement qu'un droit (cf. « La confiance ne se mérite pas, elle est un devoir », Vaclav Havel cité par Me **Frédéric SICARD**). L'indépendance en soi n'a pas de portée juridique, pratique suffisante. L'indépendance du professionnel ne peut se réduire à sa capacité à dire « non » (à son patient et client). Elle est la capacité fondamentale et intangible de prendre seul une décision relevant de ses compétences professionnelles sans accepter d'instruction de qui que ce soit.

- Nécessité de ne plus utiliser la déontologie de manière incantatoire (**Catherine PRIETO**, professeure de droit à la Sorbonne)
- L'indépendance ne crée pas la qualité, c'est une condition nécessaire mais non suffisante.
- L'indépendance est une valeur relative et non absolue. On est plus ou moins indépendant.

Interrogations :

- La problématique de la délégation de service public varie selon la profession. S'il peut y avoir une réflexion commune sur l'indépendance du professionnel, il ne peut y avoir une réflexion commune sur l'indépendance des professions (**Jean- Yves Le BOUILLONNEC**, vice -président de la commission des Lois à l'Assemblée nationale).
- L'indépendance peut être réduite sous la pression médiatique (rôle de la donnée) et technologique (**Jean- Hervé LORENZI**, président du Cercle des Economistes).
- Où est l'indépendance du professionnel quand il exerce dans une structure où le nombre de collaborateurs libéraux n'est pas limité (**Yves DOUTRIAUX**, Conseiller d'Etat, à propos du nouveau code déontologique des infirmiers).
- L'indépendance peut être mise à mal par la paupérisation de certains professionnels (**Philippe DENRY**, président du FIFPL)

Pistes d'évolution proposées pour les professions réglementées:

- **Etre plus à 'écoute du consommateur.**

Agnès – Christine THOMAS- LACOSTE, Directrice générale de l'Institut National de la Consommation (INC), suggère que, sur le **site des Ordres, figurent toutes les informations nécessaires sur l'assurance responsabilité professionnelle du professionnel, ainsi que sur les voies de recours en cas de litige**. Plus le consommateur est informé, moins il y a de suspicion. Pour le consommateur, qui ne sait pas forcément ce que représente la réalité d'une profession réglementée, l'indépendance va de soi. Il recherche la transparence sur les prestations et sur les tarifs. Le consommateur peut avoir le sentiment que le conseil de l'ordre se comporte parfois comme un syndicat en cherchant à défendre le professionnel. Le consommateur est en demande de plus de « savoir - être », de la part du professionnel, de plus d'écoute dans le relationnel. Certaines remontées concernent la maîtrise insuffisante de la langue par les professionnels.

L'ordre des masseurs- kinésithérapeutes a ainsi intégré, dans certaines commissions relatives aux litiges avec les professionnels, la représentation des « consommateurs » (**Pascale MATHIEU**, Présidente du Conseil national de l'Ordre des masseurs- kinésithérapeutes). C'est aussi le cas des notaires. L'ordre des avocats cherche à s'ouvrir, de même, à la représentation des clients.

- **Se mobiliser pour répondre aux défis de l'évolution de la mission de service public qui leur est déléguée.**

Jean- Yves Le BOUILLONNEC, vice – président de la commission des Lois à l’Assemblée nationale, rappelle que les professions réglementées sont, pour certaines d’entre elles, des professions qui ont reçu une mission de service public. Qu’il s’agisse de la « loi pour l’activité », de la loi Allur ou de la loi Santé, c’est la puissance publique qui décide des réglementations les concernant en fonction de l’idée de l’intérêt public du moment. Comment, dans ces conditions, quand on est exécutants d’une délégation service public, être indépendant et autonome dans la conception de son exercice professionnel ? Selon le député, en se mobilisant pour répondre aux défis que posent notre mission déléguée de service public amenée à être revisitée régulièrement sous l’effet de l’évolution de la société et de divers facteurs, notamment les déserts médicaux, la pénurie de certains professionnels (8 mois d’attente pour un rendez- vous d’ophtalmologue), l’aide juridictionnelle¹ etc. Il faut réinventer le dialogue entre les organisations professionnelles et l’Etat.

La question du maillage territorial doit faire partie de la réflexion sur la nécessaire évolution des conditions et du contenu du service public (devoir de proximité). Le député déplore que l’aspect territorial ne soit pas évoqué dans le cadre de la transposition des directives.

- **Mieux se coordonner, cesser les rivalités stériles pour porter un message commun et cohérent**

Jean- Yves Le BOUILLONNEC déplore les rivalités des différentes professions, sur le marché du droit notamment (rivalités entre avocats et notaires, entre avocats et experts- comptables). Au sein même d’une profession, il y a souvent des positions antagonistes (ainsi entre le CNB et la Conférence des bâtonniers). Il conteste l’idée que les professions n’aient pas été entendues lors des dernières lois qui les concernaient (créant l’acte authentique, permettant le mariage par consentement mutuel, etc). Il n’y a simplement pas eu d’accord possible, selon lui. Il appelle à un renforcement de la coordination entre professions réglementées afin qu’elles puissent faire entendre leur voix d’une façon, sinon commune, du moins cohérente.

- **Face aux évolutions technologiques et au progrès de l’intelligence artificielle, être davantage dans la proximité et dans le conseil.**

Grégoire LECLERCQ, Président de l’Observatoire de l’Ubérisation, évoque la profession de l’expertise – comptable touchée de plein fouet par les évolutions technologiques. Dans dix ans, l’intelligence artificielle pourra élaborer toute une liasse fiscale. Les professionnels devront, pour continuer à être nécessaires, se situer davantage dans l’amont que dans l’aval, davantage dans l’expertise que dans la comptabilité...

- **S’emparer du phénomène des plateformes et inciter les Ordres à se lancer eux- mêmes dans la création de plateformes.**

Grégoire LECLERCQ, Président de l’Observatoire de l’Ubérisation, suggère aux professionnels de professions réglementées de s’affilier à une plateforme, quitte à y côtoyer d’autres professionnels peut- être tout aussi bons mais qui ne seront pas réglementés

¹ Le député a fait un rapport sur le sujet.

Robin RIVATON, DG de Paris Région Entreprises, fait remarquer qu'une plateforme s'apparente à une firme de distribution. Or un Ordre, qui, par définition, recense les professionnels adhérents, doit aller au-delà du recensement et investir le champ de la distribution des services. Il n'est d'ailleurs pas si différent, en soi, d'une firme de distribution, laquelle garantit un minimum de qualité. Que le travailleur soit indépendant ou salarié, est secondaire. Que la concurrence s'exerce sur les prix et non sur la qualité est normal dans un premier temps ... Il est important, en France, de constituer nos propres plateformes nationales en matière de services obéissant à des règles strictes de qualité.

Pour Robin RIVATON, il n'y a aucune incompatibilité entre la notion de plateforme et celle de professions réglementées obéissant à des règles éthiques. Il appelle à l'élaboration d'un code de distribution électronique des services (règles de non-discrimination, respect des données, etc).

M. Thierry PEAN précise qu'il suffirait de revoir la liste des compétences des Ordres fixées dans la loi.

Objection de la salle :

- Si les ordres, dont la vocation est monopolistique du fait de l'adhésion obligatoire des professionnels, se lancent dans la création de plateformes, celles-ci risquent d'être sanctionnées pour abus de position dominante....

Attention ! Ne pas confondre plateforme et logiciel d'intelligence artificielle pour la rédaction d'actes, la saisine de juridictions, la rédaction de PV d'AG etc, lequel pose vraiment problème. au regard de l'intérêt du client et du justiciable

Problématiques spécifiquement européennes :

- **Olivier COPPENS**, attaché économique à la Représentation permanente de la Commission en France :

Il ne s'agit pas de déréglementer mais d'évaluer la proportionnalité des réglementations afin que celles-ci n'entravent pas inutilement les potentialités de croissance ni la libre-circulation des services et des professionnels. Il y a 50 millions de professionnels réglementés en Europe. 90 % des créations d'emplois se font dans les services. Nous ne pouvons, dans le contexte actuel, nous offrir le luxe de ne pas rechercher les gisements de croissance. Pour autant, il ne s'agit pas d'harmoniser les réglementations nationales depuis Bruxelles. La compétence en la matière appartient exclusivement aux Etats-membres. Certaines réglementations nationales, ou plutôt certains assouplissements en matière de réglementations, doivent cependant donner à penser : ainsi, aux Pays-Bas, l'accès à la profession de formateur d'auto-école est libre. Ce pays est celui où on enregistre le moins d'accidents de la route.

L'existence de l'ordre comme organe régulateur est reconnue par la CJUE. La directive « qualifications » reconnaît la nécessaire indépendance des professions libérales, comme garante de la qualité des prestations.

L'inscription obligatoire à l'Ordre fait cependant problème aux yeux de la Commission. Selon le député Jean- Yves Le BOUILLONNEC, certains professionnels de professions ordinaires remettraient en question l'obligation d'inscription à celui- ci.

- **Thierry PEAN**, chef de bureau « Professions libérales » à la DGE :

L'indépendance est le critère premier qui apparaît dans la définition des professions libérales de la directive « qualifications », et, cela les différencie aux yeux de la CJUE, des autres professions réglementées. Lors d'arrêts successifs², la CJUE a ainsi considéré que la limitation des capitaux extérieurs - 25% maximum- dans les secteurs de la pharmacie et de la biologie médicale n'était pas contraire aux règles du traité, alors qu'elle avait rendu une décision inverse pour les opticiens grecs, quelques années auparavant.

- **Catherine PRIETO**, professeure de droit à la Sorbonne :

Le droit de la concurrence a vocation à contribuer à la réalisation du bien- être social et de l'intérêt général, comme l'a rappelé la CJUE en 2012. La concurrence est fragile et doit être protégée. Elle n'est pas si naturelle et est un mécanisme construit par le droit. On ne protège pas le marché pour le marché mais pour le bien – être sociétal.

Les valeurs déontologiques peuvent être acceptées dans l'analyse concurrentielle. Ainsi, dans son célèbre arrêt Wouters de 2002, la CJUE a estimé que l'indépendance de l'avocat pouvait justifier une interdiction de partenariat avec la profession de l'expertise comptable et que cette interdiction était compatible avec les règles de la concurrence.

La loi « Macron » est moins une libéralisation qu'un ajustement pour tenir compte d'exigences légitimes comme l'accès aux professions et la desserte géographique.

Catherine PRIETO invite à ne pas diaboliser la grille d'analyse concurrentielle. Elle partage l'avis récent de l'Autorité de la Concurrence sur le code de déontologie des infirmiers, qui regrette que les ceux- ci ne puissent pas communiquer sur leurs spécialités.

² Pour le secteur des pharmacies d'officine, voir les arrêts CJUE du 19 mai 2009, Commission/Italie, C531/06 et Apothekerkammer des Saarlandes e.a, C-171/07 ; pour le secteur des laboratoires d'analyses de biologie médicale, voir l'arrêt CJUE du 16 décembre 2010, Commission/France, C-89/09.