

**ABSTRACT DE L'ETUDE RELATIVE A
LA REGLEMENTATION DES PROFESSIONS LIBERALES
DANS L'UE, AUX ETATS-UNIS, AU CANADA (2005)**

1 – Les professions libérales et le droit communautaire

1-1 Une approche de définition des professions libérales

Une définition des professions réglementées a été apportée par le **Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la directive** 2005/36/CE du 7 septembre 2005 **relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles**.

Aux termes de l'article 3, 1. a) de cette directive, on entend par « profession réglementée » : « une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice ».

Aux termes du considérant n° 43 : « *Dans la mesure où elles sont réglementées, la présente directive couvre aussi les **professions libérales**, c'est-à-dire, au sens de cette directive, 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. 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* ».

Par ailleurs, la CJCE a donné une définition partielle des professions libérales.

Ce « *sont des activités qui entre autres, présentent un caractère intellectuel marqué, requièrent une qualification de niveau élevé et sont d'habitude soumises à une réglementation professionnelle précise et stricte. Il convient d'ajouter que, dans l'exercice d'une telle activité, l'élément personnel a une importance spéciale et qu'un tel exercice présuppose, de toute manière, une grande autonomie dans l'accomplissement des actes professionnels* » (cf. point 41, al. 2 de l'arrêt de la CJCE du 11 octobre 2001, Christiane Adam, épouse Urbing et Administration de l'enregistrement et des domaines).

1-2 Les travaux de la Commission européenne dans le secteur des services professionnels

Les services professionnels qui constituent un secteur clé de l'économie européenne sont chargés de fournir des services d'un intérêt public considérable.

Le secteur se caractérise par un niveau élevé de réglementation. Il s'agit souvent d'un mélange de législations nationales, d'auto-réglementation et de coutumes et pratiques ayant évolué au fil des années.

En novembre 2004, le rapport KOK a mis l'accent sur la nécessité d'ouvrir tous les marchés et de supprimer les législations superflues afin de promouvoir la concurrence. Il s'agissait donc de procéder à un examen systématique de manière à éviter que la réglementation n'entrave inutilement l'activité économique. Afin d'atteindre cet objectif, la communication de la Commission européenne au Conseil européen du printemps 2005 et la stratégie de Lisbonne renouvelée ont présenté l'amélioration de la réglementation comme l'un des volets essentiels de la promotion des marchés concurrentiels. **Dans ses conclusions de mars 2005, le Conseil européen** a, en outre, souligné l'importance de cette tâche en invitant les Etats membres à vérifier la compatibilité des législations nationales avec la réglementation communautaire, afin d'éliminer les obstacles et d'ouvrir le marché intérieur à la concurrence.

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les travaux de la Commission européenne dans le secteur des services professionnels. Elle tient, en effet, à examiner si le régime actuel constitue la combinaison la plus efficace et la moins restrictive pour la concurrence ou si une meilleure législation, mieux adaptée au monde moderne, pourrait contribuer à relancer la croissance économique et à améliorer les services aux consommateurs.

Après avoir collecté des informations en 2002-2003 pour mieux s'informer sur les pratiques actuelles, **la Commission a publié, le 9 février 2004, un rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales dit rapport Monti.** Ce rapport a été complété par le point sur la réglementation des services professionnels dans les nouveaux Etats membres, **publié en novembre 2004.**

La Commission a axé son étude sur six professions : les notaires, les avocats, les ingénieurs, les architectes, les pharmaciens et les comptables (y compris la profession voisine de conseiller fiscal) et a analysé en détail les cinq principales restrictions à la concurrence : les prix fixes, les prix recommandés, les règles en matière de publicité, les conditions d'accès et les droits réservés et enfin les réglementations régissant la structure des entreprises et les pratiques multidisciplinaires.

Les Etats-membres et, plus particulièrement les autorités nationales de la concurrence, pour la France la DGCCRF, ont été invités à examiner toutes les possibilités pour lancer les réformes nécessaires pour renforcer la concurrence dans ce secteur et pour prendre les initiatives idoines au niveau national susceptibles d'entraîner des améliorations.

Pour commencer, les Etats membres devaient lancer un travail d'analyse des restrictions existantes. La première étape consistait à dresser l'inventaire des restrictions susceptibles d'être supprimées rapidement sans nécessiter d'autres analyses. En même temps, il était recommandé d'entamer une analyse structurelle plus substantielle (par exemple des structures réglementaires) pour évaluer le besoin de réformes de plus grande ampleur et en ouvrir la voie.

Le 5 septembre 2005, la Commission européenne a publié une Communication au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des Régions intitulée « Services professionnels : poursuivre la réforme. »

Ce document est consacré au suivi du rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales dit rapport « Monti » (février 2004).

- La Commission prend acte des mesures effectuées par les Etats-membres.
- Elle distingue 5 groupes d'Etats-membres (ceux qui n'ont rien fait, ceux qui sont encore au stade de la réflexion, ceux qui ont pris des « réformes mineures », ceux qui ont de plus entamé une réflexion (Allemagne, France), ceux qui ont pris des réformes « structurelles substantielles » (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni).
- Elle affiche des priorités : réformes sur la publicité et les prix, travail d'analyse sur les réglementations existantes.
- Elle rappelle les mesures qu'elle a engagées (10 procédures en cours). A l'avenir, elle n'exclut pas de s'appuyer sur l'article 86 du traité (sur droits spéciaux et exclusifs comme le numerus clausus).

=> A noter que la France s'est engagée dans un processus d'examen de la réglementation existante pour les professions réglementées citées supra, à laquelle la DCASPL a été associée en partie.

Au sein de la DCASPL, le dossier est suivi par la 1^{ère} sous-direction- bureau des professions libérales et des services- qui assure le secrétariat de la Commission nationale de concertation des professions libérales (CNCPL) qui examine, dans ses travaux actuels, ce dossier, y compris à travers le prisme de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et du projet de directive relative aux services dans le marché intérieur européen.

2 – La méthodologie de l'enquête

Dans le contexte européen précédemment décrit, les missions économiques de la DGTPE en poste dans les pays de l'Union européenne, à l'exception de la Slovénie et de la Slovaquie, et aux Etats-Unis et au Canada, ont mené, à la demande de la DCASPL, une étude portant notamment sur la notion d'entreprise libérale et sur le régime juridique des professions libérales. Mme Souad Le Gall –DCASPL (bureau A3)- a réalisé une exploitation et une synthèse de cette enquête.

=> L'enquête des missions économiques de la DGTPE a été réalisée au cours du printemps 2005. La réglementation des professions libérales dans les 25 Etats, décrite ci-après peut avoir fait l'objet d'évolutions législatives ou réglementaires depuis la réalisation de l'enquête.

3 – Les principaux enseignements de l'enquête

3-1 L'absence de définition homogène des professions libérales

L'enquête relève **5 grandes catégories** de définitions des professions libérales :

- une définition juridique positive (les professions libérales sont définies juridiquement sur la base de critères clairement établis (Canada) ou de listes (Pologne) et de la combinaison des deux (Allemagne);
- une définition par défaut : les professions libérales (PL) sont définies par rapport aux autres secteurs professionnels (République tchèque) et parfois combinées avec d'autres critères (Belgique, France) ;
- une définition sociologique mais non légale : les pays qui dans la pratique, identifient les PL comme un secteur professionnel -définition de facto- (Autriche, Danemark, Espagne, Pays Bas) ;
- les pays qui ne disposent pas d'une définition juridique ni d'une définition sociologique des PL mais dans lesquels il existe une entité spécifique les désignant sous le terme de « professions réglementées » (Union européenne avec la définition de l'article 3 de la directive qualification professionnelle, Etats-Unis, Finlande, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Royaume-Uni, Suède) ;
- un pays qui ne fait pas de distinction pour les professions libérales qui sont soumises au droit commun (Malte).

⇒ **Il n'existe donc pas de définition homogène des professions libérales dans les 25 pays examinés** et de plus les notions de professions libérales et de professions réglementées ne sont pas assimilables l'une à l'autre dans tous les Etats.

3-2 Une réglementation des professions libérales plutôt satisfaisante dans les Etats.

A l'exception de l'absence de définition juridique claire des professions libérales, les professionnels sont, en règle générale, plutôt satisfaits de leur réglementation nationale, d'autant plus que celle-ci est souvent peu contraignante, sauf l'Italie (jugée trop lourde) et le Canada (jugée protectionniste).

3-3 Des pays en retard en matière de guichet unique à l'exception de la France et du Danemark.

Peu d'Etats ont mis en place un guichet unique vis-à-vis des entreprises. Seuls la France et le Danemark disposent véritablement de guichets uniques permettant à la fois la déclaration d'entreprise, les immatriculations, les déclarations sociales et fiscales et des procédures dématérialisées.

En revanche, la plupart des pays ont exprimé une volonté politique récente de s'engager dans une voie de simplification administrative, de guichets uniques et de dématérialisation des procédures.

3-4 Les activités en libre concurrence restent exceptionnelles

Dans tous les pays examinés, la plupart des activités des professions libérales sont exercées en monopole exclusif ou en monopole partagé avec d'autres professions, la libre concurrence restant l'exception.

3-4-1 Les architectes

La France fait partie de la dizaine de pays où le monopole de l'architecte dans les travaux de construction est établi. Il n'existe en revanche aucun monopole au Royaume-Uni, Irlande, Pays-bas et Suède.

3-4-2 Les avocats

L'assistance et la représentation des parties sont plutôt sous un régime de monopole au profit des avocats. Le monopole partagé ou la concurrence libre s'exercent davantage dans les autres activités des avocats comme le conseil juridique.

3-4-3 Les notaires

Le monopole des notaires s'exerce principalement dans le domaine des authentications d'actes.

3-4-4 Les commissaires aux comptes

Leurs activités s'exercent principalement sous le régime du monopole comme en France et accessoirement sous le régime du monopole partagé.

3-4-5 Les experts-comptables

Dans la plupart des pays, les experts-comptables sont en monopole, avec un monopole partagé pour certaines de leurs activités.

3-4-6 Les pharmaciens

La profession de pharmacien s'exerce très clairement en monopole exclusif dans tous les Etats, à de très rares exceptions comme par exemple les médicaments sans danger de prescription vendus librement aux Etats-Unis, Royaume-Uni et Danemark.

3-5 Les titres des professions libérales sont généralement protégés

La plupart des titres des professions sont protégés dans tous les Etats (avocat, notaire, architecte, commissaire aux comptes, pharmacien), cette protection n'est cependant pas générale pour certaines professions (agent privé de recherche, conseiller en investissement financier).

3-6 L'accès aux professions libérales est soumis à des conditions de diplôme de l'enseignement supérieur

Dans tous les Etats, l'accès aux professions libérales est soumis à des conditions de diplôme de l'enseignement supérieur, avec parfois la possibilité de faire jouer des équivalences en termes d'expérience professionnelle.

3-7 L'inscription obligatoire à un ordre professionnel est variable selon les Etats et les professions

Le caractère obligatoire de l'inscription à un ordre professionnel existe, à de rares exceptions, pour les professions juridiques (avocat, notaire), pour les commissaires aux comptes et experts-comptables. Il existe dans une moindre mesure pour les pharmaciens. La pratique des Etats est plus diversifiée pour les métiers d'architecte, agent privé de recherche et conseiller en investissement financier.

3-8 Une exigence de moralité pour l'exercice des professions

A de rares exceptions (experts-comptables aux Etats-Unis et au Canada), les législations nationales exigent des conditions de moralité pour exercer les professions libérales.

3-9 Des règles d'incompatibilité professionnelle variables

Dans tous les Etats, la plupart des professions examinées font l'objet de règles d'incompatibilité avec d'autres activités professionnelles. La liste des incompatibilités professionnelles est plus ou moins développée selon les pays. Le plus souvent, les activités compatibles sont du domaine de l'enseignement, scientifique ou culturel

L'absence d'incompatibilité professionnelle existe dans certains Etats surtout pour les architectes (pays anglo-saxons, Suède, Pays-bas, Lituanie, Grèce) et les agents privés de recherche.

3-10 Absence de numerus clausus sauf minoritairement pour les pharmaciens et les notaires

Pour l'ensemble des professions analysées par l'enquête, il n'existe pas de numerus clausus. Ce numerus clausus existe minoritairement dans certains Etats pour les notaires (pays du sud de l'Europe) et pour les pharmaciens (France, Royaume-Uni, Irlande).

3-11 Il n'existe pas généralement de clauses de nationalité

En règle générale, les professions sont ouvertes aux ressortissants de l'UE. Parmi les exceptions à ce principe on peut citer les seuls avocats français (au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation) et lettons, les notaires (en France, Autriche, Belgique, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-bas, Pologne, Tchéquie) et les détectives en Espagne.

3-12 Le caractère obligatoire du secret professionnel

Le secret professionnel est généralement requis dans l'exercice des professions à de très rares exceptions.

3-13 L'assurance de responsabilité civile professionnelle

Dans les professions juridiques (avocats, notaires), une grande majorité d'Etats impose l'obligation de souscrire une assurance de responsabilité civile professionnelle. Les obligations sont plus disparates pour les experts-comptables et les commissaires aux comptes : 7 pays (dont 6 de l'UE) ne prévoient pas une telle obligation. Cette obligation d'assurance s'impose majoritairement pour les architectes.

Les niveaux de garantie exigés sont très variables d'un Etat à l'autre.

3-14 Des règles déontologiques s'imposent dans la plupart des Etats

Les règles déontologiques sont assez généralisées pour les avocats, notaires, experts-comptables, commissaires aux comptes, architectes et pharmaciens. Ces règles sont en revanche minoritaires pour les agents privés de recherche et les conseillers en investissement financier.

3-15 Seuls les honoraires des pharmaciens et notaires sont très encadrés

Dans tous les Etats, les honoraires des pharmaciens sont réglementés dans le cadre d'une maîtrise des dépenses de santé.

Dans la plupart des pays, les honoraires des notaires sont réglementés. Ceci est minoritairement le cas pour les avocats, sauf en Allemagne, en France (pour les avoués seulement), en Italie et au Canada. Les honoraires des avocats sont libres dans une dizaine d'Etats. Cette liberté de prix se retrouve également très majoritairement pour les experts-comptables, les architectes et les agents privés de recherche.

3-16 Une publicité généralement autorisée sauf pour les notaires

Les notaires sont les seuls professionnels à connaître des restrictions de publicité dans presque une majorité d'Etats (11 Etats dont la France). Hormis cette profession, la publicité est généralement admise à de rares exceptions. On notera cependant que l'on vient de passer en France d'une pratique d'interdiction de publicité pour les experts-comptables et les commissaires aux comptes à une pratique d'interdiction du démarchage.

3-17 Peu d'interdiction d'exercer sous certaines formes juridiques

Il existe peu d'interdictions quant à la forme juridique d'exercice, on en trouve cependant pour les avocats (8 Etats dont la France) et les notaires (5 Etats). Ces deux professions connaissent également le plus d'interdictions d'association avec les membres d'autres professions.

3-18 Une Europe très partagée sur le projet de directive relative aux services

Ce sont parmi les pays membres de l'ancien bloc de l'est de l'Europe que l'on trouve les plus farouches partisans du projet de directive services. A ces pays, il convient d'ajouter le Royaume-Uni, les Pays-bas et les deux nouveaux entrants du sud Chypre et Malte.

XXX