

>> Repères

>> L'AUTEUR

Christophe BUHOT

Vice-Président de la FVE

Directive Services : tout ce que vous avez toujours voulu savoir...

Ouverture des capitaux, publicité, domicile professionnel : la transposition prochaine de la directive Services en droit français va certainement bouleverser les habitudes des vétérinaires. Quelles que soient les motivations de chacun, cette directive peut être une opportunité à saisir. Pour éviter que des solutions ne soient imposées à la profession sans concertation, il faut réussir à peser sur les décisions gouvernementales et communautaires.

Après d'intenses controverses, la directive relative aux services dans le marché intérieur a été adoptée le 11 décembre 2006 en deuxième lecture par le Conseil de l'Union européenne (UE) et publiée au Journal officiel des Communautés européennes le 27 décembre 2006. Elle doit donc être transposée dans la législation des Etats membres le 28 décembre 2009 au plus tard.

Cette directive s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Cette stratégie, adoptée par le Conseil en mars 2000, consiste à suivre un programme de réformes économiques afin de faire de l'UE l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde pour 2010.

De plus, la directive Services participe au programme « *Mieux légiférer* » puisque des mesures de simplification administrative sont prévues.

Quels sont les objectifs de cette directive ?

La directive Services a pour objectif d'établir les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services. Le but est donc de supprimer les barrières administratives et juridiques entravant le développement des activités de service entre les Etats membres.

Un objectif concomitant est d'augmenter la concurrence dans le marché des services, ce qui aurait pour effet d'augmenter l'offre auprès des consommateurs, d'améliorer la qualité et le choix, de baisser les prix et donc d'augmenter la consommation.

Qu'est-ce qu'un service ?

Un service est défini comme toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération. Sont concernés les services fournis à distance ou lors d'un déplacement temporaire (service transfrontalier) ou en s'établissant dans un pays différent de son pays d'origine.

Quelles sont les professions concernées ?

Le champ d'application inclut :

- **les services aux entreprises** (management, gestion, publicité...);
- **les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs** (immobilier, construction, distribution, agences de voyages...);
- **les services aux consommateurs** (tourisme, loisirs, parcs d'attraction, vétérinaires...);
- **certains services d'intérêt économique général** (transports, eau, électricité, poste...).

Il exclut, entre autres, les soins de santé. A ce sujet, il est nécessaire de rappeler que la profession vétérinaire n'est pas considérée comme une profession de santé par la Commission européenne, cette appellation étant réservée à l'intention exclusive de la santé humaine.

Quelles sont brièvement les grandes lignes de cette directive ?

Un élément important est l'abandon du principe du pays d'origine qui avait cristallisé les critiques de nombreux partis politiques et d'acteurs de la société civile. Tout le monde se souvient du plombier polonais qui avait été largement agité pour ne pas ratifier le traité de Lisbonne.

C'est donc bien la législation du pays hôte qui s'applique désormais mais le pays hôte doit garantir le libre accès à l'activité de service et le libre exercice sur son territoire. Pour ce faire, chaque Etat doit passer en revue sa législation en veillant particulièrement au respect de la « liste noire » et de la « liste grise ».

Les Etats membres doivent aussi simplifier les procédures administratives en créant des guichets uniques. Des procédures électroniques sont également mises en place ainsi que des cartes professionnelles.

Par ailleurs, l'obligation d'assurance responsabilité professionnelle est clairement stipulée tandis que la communication commerciale des professions réglementées est autorisée ainsi que les activités pluridisciplinaires.

Enfin, les Etats membres doivent garantir la qualité des services, se doivent mutuelle assistance et prennent les mesures pour encourager l'élaboration de codes de conduite, en particulier par les Ordres.

Chaque Etat membre devra rédiger un rapport dans lequel il décrira comment la directive a été retranscrite. Ce rapport sera transmis aux autres Etats membres et à la Commission pour être soumis à leur appréciation et pour parvenir à la plus grande harmonisation possible. A cet effet, une personne est nommée dans chaque Etat pour coordonner ce travail gigantesque.

Qu'est-ce que la « liste noire » ?

L'article 14 de la directive décrit les exigences qui sont désormais interdites. Les Etats membres doivent les supprimer tout simplement. Ainsi, il ne sera plus possible d'interdire l'établissement dans plus d'un Etat membre ou l'inscription auprès des Ordres de plus d'un Etat membre.

Qu'est-ce que la « liste grise » ?

L'article 15 liste les exigences qui constituent des freins et qui devront être évaluées par les Etats membres et la Commission, après consultation des parties intéressées, et en tenant compte des jugements rendus par la Cour de justice.

A l'issue de cette évaluation, l'exigence est soit supprimée, soit maintenue en l'état ou modifiée.

Cette liste grise est de la plus haute importance pour notre profession et constitue le cœur des débats actuels. Elle traite, en effet, des formes juridiques, de la détention du capital et de l'unicité de domicile professionnel.

Sur quels critères se base l'évaluation ?

Afin qu'une exigence soit acceptée, elle doit impérativement être à la fois :

- **non discriminatoire** : l'exigence ne doit pas être liée directement ou indirectement à la nationalité ;
- **nécessaire** : l'exigence est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, ce qui inclut l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs et les objectifs de politique sociale ;
- **proportionnée** : l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

Pourquoi les vétérinaires sont-ils concernés par cette directive ?

Les professions libérales, en général, et les vétérinaires, en particulier, sont concernés par ce texte parce que non seulement ils participent à l'économie et à l'activité européennes, mais parce qu'ils offrent également leurs services directement aux consommateurs.

Certaines professions libérales, telles les avocats ou les services de santé, sont toutefois exclues du champ d'application parce qu'elles sont régies par des directives sectorielles. Enfin, notre profession est particulièrement visée puisqu'elle est réglementée par un Ordre professionnel.

Quelle est, en France, la personne responsable de la transposition de la directive ?

Mme Palasz joue le rôle de coordinatrice interministérielle.

Pourquoi est-ce l'Ordre qui est en charge de ce dossier ?

Pour la profession vétérinaire, la partie du Code rural relative à l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux est le texte législatif contenant des exigences réglementaires.

C'est pourquoi l'Ordre des vétérinaires est tout naturellement l'interlocuteur privilégié de Mme Palasz. Certains articles du code appartiennent à la liste grise et doivent donc être évalués selon les critères précédemment décrits pour être soit supprimés, soit maintenus en l'état, soit modifiés.

Il est rapidement apparu que maintenir le statu quo était une position indéfendable et irresponsable. C'est la raison pour laquelle l'Ordre a créé des groupes de travail sur les thèmes posant problème et a encouragé chaque vétérinaire à faire part de ses remarques ou de ses commentaires auprès de son président régional.

Toutes les familles professionnelles sont impliquées dans cette réflexion et ce travail, dont le CSO demeure le maître d'œuvre.

L'accès à notre profession peut-il être remis en cause ?

Non, absolument pas, parce que la profession de vétérinaire est une profession réglementée selon la directive 2005/36 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui précise les conditions d'accès.

Par ailleurs, cette directive définit une profession réglementée comme étant une activité professionnelle ou un groupe d'activités professionnelles dont l'accès et l'exercice sont sujets à la possession de qualifications professionnelles spécifiques.

Le lien avec un ordre, une chambre ou un code de conduite n'est pas une condition nécessaire pour être une profession réglementée selon la législation communautaire.

En cas de conflit entre la directive qualifications professionnelles et la directive services, la première directive prévaut et la liste grise ne couvre pas les activités réservées liées aux qualifications professionnelles des professions réglementées.

De nouvelles sociétés d'exercice sont-elles envisageables ?

Article 15.2.b : Les Etats membres examinent si le système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect d'exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière.

Cette exigence devra être évaluée, ce qui est une excellente opportunité pour étudier de nouvelles formes de société intéressantes pour la profession vétérinaire, dont les SPFPL, les SEL multisites ou les sociétés holding.

Comment va évoluer la détention des capitaux ?

Article 15.2.c : Les Etats membres examinent si le système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect d'exigences relatives à la détention du capital d'une société.

Cet article concerne à la fois la qualité du détenteur et la quantité détenue.

A l'heure actuelle, la législation permet l'entrée d'investisseurs non vétérinaires au capital des SEL à hauteur de 25 %. Pourquoi 25 et pas un autre chiffre ? Mystère !

Quoi qu'il en soit, la Commission est excessivement vigilante sur ce point et a engagé de nombreuses procédures d'infractions. Les opticiens grecs ont été ainsi condamnés. La Cour de justice a, en effet, jugé qu'un niveau donné de participation des opticiens dans le capital social n'était pas proportionné par rapport à l'objectif de protection de la santé publique. La qualité élevée du service et le professionnalisme peuvent être garantis par des mesures moins restrictives, comme l'exigence de présence dans les magasins de professionnels qualifiés ou de règles nationales imposant une responsabilité civile professionnelle.

Toutefois, la Cour de justice a rendu très récemment un arrêt à l'esprit fort différent à propos de la propriété du capital des officines de pharmacie. Les conclusions sont intéressantes et seront d'une aide très précieuse à la profession vétérinaire. L'avocat général et la Cour reconnaissent que :

- **des restrictions à la liberté d'établissement** et à la circulation des capitaux peuvent être justifiées afin d'assurer « *un approvisionnement en médicaments de la population sûr et de qualité* » ;

- **des mesures moins restrictives** ne parviendraient pas forcément à atteindre cet objectif ;



▲ La directive prévoit que les Etats membres doivent garantir la qualité des services et prendre les mesures pour encourager l'élaboration de codes de conduite.

- « **les non-pharmaciens** n'ont pas, par définition, une formation, une expérience et une responsabilité équivalentes à celles des pharmaciens » ;

- « **un Etat membre peut estimer, dans le cadre de sa marge d'appréciation, que l'exploitation d'une pharmacie par un non-pharmacien peut représenter un risque pour la santé publique** ».

Il est clair que la transcription de la directive peut mettre en péril l'indépendance des vétérinaires. Tout dépendra de la position du curseur et de la qualité des arguments pour positionner celui-ci.

Pour le SNVEL*, la profession doit rester majoritaire et maître du capital et des droits de vote, et tout conflit d'intérêts doit être absolument évité. La fraction restante du capital pourrait être détenue par des vétérinaires exerçant la profession afin que l'exercice en réseau, dont le développement est souhaitable, puisse s'accompagner de liens économiques.

Que devient l'unicité de domicile professionnel d'exercice ?

Article 15.2.e : *Les Etats membres examinent si le système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'interdiction de disposer de plus d'un établissement sur le territoire d'un même Etat.*

Cet article remet en cause l'unicité de domicile professionnel qui est largement débattue depuis plusieurs mois.

Il est curieux de constater que nos salariés vétérinaires ou ASV ont la possibilité de travailler dans plusieurs structures alors que les vétérinaires libéraux ne bénéficient pas de cette opportunité !

Cette exigence devra donc être aménagée ou remplacée par des mesures qui permettront un service réel et de qualité de nature à satisfaire les besoins des usagers.

Le SNVEL considère qu'une possibilité serait d'avoir un vétérinaire diplômé par site et que chaque site bénéficie d'un équipement minimum à déterminer et d'horaires d'ouverture *ad hoc*, et adhère à un système garantissant la continuité des soins. Le diplômé pourrait exercer en tant que libéral ou que salarié.

A quand l'accès à la publicité ?

Article 24 : *Les Etats membres suppriment toutes les interdictions totales visant les communications commerciales des professions réglementées... mais veillent à ce que les communications... respectent les règles professionnelles...*

En termes plus directs, il s'agit de l'accès à la publicité. Pour autant, il n'est pas autorisé de distribuer des prospectus promettant des vaccinations à des tarifs sacrifiés lors de la tenue d'un buffet campagnard gratuit dans votre cabinet !

Pour la Commission, la clientèle doit être informée et non pas séduite, et l'information dispensée doit demeurer factuelle. Toute publicité doit se faire en toute transparence. Des restrictions sont possibles en respectant les critères habituels décrits précédemment mais ne doivent pas conduire à l'immobilisme.

La Direction générale Marché intérieur de la Commission européenne souhaite une communication sur la formation et la qualification des professionnels, le problème étant la non-équivalence éventuelle de certains titres dans les zones transfrontalières.

Le SNVEL estime que la publicité ne doit pas entraîner la perte d'indépendance du praticien, ni générer un quelconque conflit d'intérêt. La communication devra concourir à une information loyale des usagers, sans pour autant inciter à une consommation abusive de produits ou de prestations.

Que se passe-t-il chez nos voisins européens ?

Lors d'une assemblée générale de l'Union européenne des vétérinaires praticiens, un sondage a été réalisé auprès des délégations présentes à propos du domicile professionnel, de la détention des capitaux et de la publicité.

Sans entrer dans le détail de chaque pays, il ressort que les vétérinaires peuvent détenir autant de cabinets qu'ils le souhaitent,

que des non vétérinaires peuvent également posséder des cabinets, que la publicité est soit strictement réglementée ou totalement libre avec accès à la télévision et personnalisation publicitaire des véhicules professionnels, et que les chaînes de cliniques existent au Royaume-Uni, en Suède, en Espagne, en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas...

Tous s'accordent à déplorer certains excès et à décréter que l'éthique et l'absence de conflits d'intérêts sont et doivent rester les critères majeurs. La délégation française a ressenti un grand moment de solitude...

Serons-nous prêts le 28 décembre 2009 ?

Il paraît fort peu probable que nous soyons fin prêts le 28 décembre de cette année et nous ne serons certainement pas les seuls !

Par ailleurs, il ne faut pas s'attendre à une révolution le 29 décembre au matin. Cette directive est d'une grande complexité - à un tel point qu'un guide d'aide à la mise en œuvre a été créé - et représente un travail colossal pour les Etats membres.

La transposition prendra du temps et ne sera sûrement pas parfaite dès la première proposition. N'oublions pas qu'elle doit être acceptée non seulement par la Commission mais également par les autres Etats membres. Des corrections seront certainement nécessaires.

L'idéal serait que certaines de nos propositions ayant trait aux capitaux, au domicile professionnel et à la publicité soient acceptées dans leurs principes avant d'être plus détaillées.

Alors cette directive, un risque ou une opportunité ?

La transposition de cette directive va certainement être un événement majeur pour notre profession et risque de bouleverser nos habitudes.

Tout changement inquiète, voire fait peur, surtout quand il est imposé et subi. Certains ont déjà crié au loup, en agitant le spectre des chaînes *low cost*, en annonçant la création de cliniques LIDL, en parlant de déréglementation de notre profession, en annonçant que les Anglo-saxons traversent le Channel pour conquérir nos cabinets et cliniques...

D'autres, au contraire, se voient bien à la tête de sociétés avec des sites dans chaque pays européen ou des cabinets implantés au sein de grandes surfaces de la croquette avec des capitaux détenus par la grande distribution ou les laboratoires pharmaceutiques. Certains cauchemardent, d'autres rêvent, de façon excessive.

Force est de constater que nos conditions d'exercice doivent évoluer de façon à tenir compte des attentes et des exigences du public, de la progression de nos connaissances, de la reconnaissance des spécialistes, de la féminisation, du désintérêt partiel des jeunes diplômés dans l'exercice libéral, du nombre croissant d'installations de diplômes obtenus hors de France...

Par ailleurs, certains d'entre nous préfèrent se consacrer à l'exercice de leur art en toute quiétude sans se préoccuper de gestion, d'autres se passionnent pour le management et l'économie de leurs entreprises.

Quelle que soit la motivation de chacun, cette directive est une opportunité à saisir qui peut permettre des économies d'échelle, la mutualisation des personnes et du matériel, améliorer la qualité de travail et de vie privée et créer de nouveaux services.

Personne ne sait ce que nous réserve l'avenir et aucune boule de cristal ne peut prédire l'évolution de nos diverses branches d'activités. En revanche, nous pouvons maintenant mettre en place les conditions de nos exercices pour les années à venir avec la transcription de cette directive.

Nous devons peser sur les décisions gouvernementales et communautaires en évitant à tout prix que des solutions nous soient imposées sans concertation. C'est à nous de déterminer la position du curseur en étant imaginatifs et innovants tout en restant lucides et ouverts. ■