VETAGRO SUP
CAMPUS VETERINAIRE DE LYON

Année 2014 - Thèse n°…..

CONTRIBUTION A L'ETUDE DE L'EVOLUTION DU CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEN AU XXIEME SIECLE ET A SES REPERCUSSIONS POUR LA PROFESSION VETERINAIRE EN FRANCE : L'APPORT DES DIRECTIVES SERVICES ET QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

THESE

Présentée à l'UNIVERSITE CLAUDE-BERNARD - LYON I
(Médecine - Pharmacie)
et soutenue publiquement le 11 décembre 2014
pour obtenir le grade de Docteur Vétérinaire

par

VAN DER VOORDE Guillaume
Né le 31 août 1989
à Rouen (76)

VETAGRO SUP
CAMPUS VETERINAIRE DE LYON

Année 2014 - Thèse n°…..

CONTRIBUTION A L'ETUDE DE L'EVOLUTION DU CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEN AU XXIEME SIECLE ET A SES REPERCUSSIONS POUR LA PROFESSION VETERINAIRE EN FRANCE : L'APPORT DES DIRECTIVES SERVICES ET QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

THESE

Présentée à l'UNIVERSITE CLAUDE-BERNARD - LYON I
(Médecine - Pharmacie)
et soutenue publiquement le 11 décembre 2014
pour obtenir le grade de Docteur Vétérinaire

par

VAN DER VOORDE Guillaume
Né le 31 août 1989
à Rouen (76)

Liste des Enseignants du Campus Vétérinaire de Lyon

Mise à jour :
12 mars 2014

Civilité	Nom	Prénom	Unités pédagogiques	Grade
M.	ALOGNINOUWA	Théodore	Pathologie du bétail	Professeur
M.	ALVES-DE-OLIVEIRA	Laurent	Gestion des élevages	Maître de conférences
Mme	ARCANGIOLI	Marie-Anne	Pathologie du bétail	Maître de conférences
M.	ARTOIS	Marc	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
M.	BARTHELEMY	Anthony	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences Contractuel
Mme	BECKER	Claire	Pathologie du bétail	Maître de conférences
M.	BELLI	Patrick	Pathologie morphologique et clinique des animaux de compagnie	Maître de conférences Contractuel
Mme	BENAMOU-SMITH	Agnès	Equine	Maître de conférences
M.	BENOIT	Etienne	Biologie fonctionnelle	Professeur
M.	BERNY	Philippe	Biologie fonctionnelle	Professeur
Mme	BERTHELET	Marie-Anne	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
Mme	BONNET-GARIN	Jeanne-Marie	Biologie fonctionnelle	Professeur
Mme	BOULOCHER	Caroline	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
M.	BOURDOISEAU	Gilles	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
M.	BOURGOIN	Gilles	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
M.	BRUYERE	Pierre	Biotechnologies et pathologie de la reproduction	Maître de conférences Stagiaire
M.	BUFF	Samuel	Biotechnologies et pathologie de la reproduction	Maître de conférences
M.	BURONFOSSE	Thierry	Biologie fonctionnelle	Maître de conférences
M.	CACHON	Thibaut	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences Stagiaire
M.	CADORE	Jean-Luc	Pathologie médicale des animaux de compagnie	Professeur
Mme	CALLAIT-CARDINAL	Marie-Pierre	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
M.	CAROZZO	Claude	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
M.	CHABANNE	Luc	Pathologie médicale des animaux de compagnie	Professeur
Mme	CHALVET-MONFRAY	Karine	Biologie fonctionnelle	Professeur
M.	COMMUN	Loic	Gestion des élevages	Maître de conférences
Mme	DE BOYER DES ROCHES	Alice	Gestion des élevages	Maître de conférences
Mme	DELIGNETTE-MULLER	Marie-Laure	Biologie fonctionnelle	Professeur
M.	DEMONT	Pierre	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
Mme	DESJARDINS PESSON	Isabelle	Equine	Maître de conférences Contractuel
Mme	DJELOUADJI	Zorée	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
Mme	ESCRIOU	Catherine	Pathologie médicale des animaux de compagnie	Maître de conférences
M.	FAU	Didier	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Professeur
Mme	FOURNEL	Corinne	Pathologie morphologique et clinique des animaux de compagnie	Professeur
M.	FRANCK	Michel	Gestion des élevages	Professeur
M.	FREYBURGER	Ludovic	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
M.	FRIKHA	Mohamed-Ridha	Pathologie du bétail	Maître de conférences
Mme	GILOT-FROMONT	Emmanuelle	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
M.	GONTHIER	Alain	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
Mme	GRAIN	Françoise	Gestion des élevages	Professeur
M.	GRANCHER	Denis	Gestion des élevages	Maître de conférences
Mme	GREZEL	Delphine	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
M.	GUERIN	Pierre	Biotechnologies et pathologie de la reproduction	Professeur
Mme	HUGONNARD	Marine	Pathologie médicale des animaux de compagnie	Maître de conférences
M.	JUNOT	Stéphane	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
M.	KECK	Gérard	Biologie fonctionnelle	Professeur
M.	KODJO	Angeli	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
Mme	LAABERKI	Maria-Halima	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
M.	LACHERETZ	Antoine	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
Mme	LAMBERT	Véronique	Gestion des élevages	Maître de conférences
Mme	LATTARD	Virginie	Biologie fonctionnelle	Maître de conférences
Mme	LE GRAND	Dominique	Pathologie du bétail	Professeur
Mme	LEBLOND	Agnès	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
M.	LEPAGE	Olivier	Equine	Professeur
Mme	LOUZIER	Vanessa	Biologie fonctionnelle	Maître de conférences
M.	MARCHAL	Thierry	Pathologie morphologique et clinique des animaux de compagnie	Professeur
Mme	MIALET	Sylvie	Santé Publique et Vétérinaire	Inspecteur en santé publique vétérinaire (ISPV)
Mme	MICHAUD	Audrey	Gestion des élevages	Maître de conférences
M.	MOUNIER	Luc	Gestion des élevages	Maître de conférences
M.	PEPIN	Michel	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur
M.	PIN	Didier	Pathologie morphologique et clinique des animaux de compagnie	Maître de conférences
Mme	PONCE	Frédérique	Pathologie médicale des animaux de compagnie	Maître de conférences
Mme	PORTIER	Karine	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
Mme	POUZOT-NEVORET	Céline	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
Mme	PROUILLAC	Caroline	Biologie fonctionnelle	Maître de conférences
Mme	REMY	Denise	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Professeur
M.	ROGER	Thierry	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Professeur
M.	SABATIER	Philippe	Biologie fonctionnelle	Professeur
M.	SAWAYA	Serge	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences
Mme	SEGARD	Emilie	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences Contractuel
Mme	SERGENTET	Delphine	Santé Publique et Vétérinaire	Maître de conférences
Mme	SONET	Juliette	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Maître de conférences Contractuel
M.	THIEBAULT	Jean-Jacques	Biologie fonctionnelle	Maître de conférences
M.	VIGUIER	Eric	Anatomie Chirurgie (ACSAI)	Professeur
Mme	VIRIEUX-WATRELOT	Dorothée	Pathologie morphologique et clinique des animaux de compagnie	Maître de conférences Contractuel
M.	ZENNER	Lionel	Santé Publique et Vétérinaire	Professeur

Remerciements

A Madame Françoise MORNEX
Professeur de la Faculté de Médecine de Lyon,
Pour nous avoir fait l'honneur de présider notre jury de thèse.
Nos respectueux hommages.

A Madame Denise REMY,
Professeur du Campus Vétérinaire de Lyon,
Pour nous avoir soutenu dans ce projet, pour sa disponibilité et sa bienveillance.
Qu'elle trouve ici l'expression de notre reconnaissance et de notre respect les plus sincères.

A Monsieur Luc MOUNIER
Maitre de Conférences du Campus Vétérinaire de Lyon,
Pour avoir accepté immédiatement ce projet en tant que second assesseur et nous avoir fait l'honneur de participer à notre jury de thèse
Nos sincères remerciements.

A mes parents,
Pour votre soutien indéfectible, votre gentillesse et votre amour.
Je n'aurais jamais réalisé mon rêve si vous n'aviez pas été là à chaque instant pour m'épauler. Vous êtes des parents en or ! Je vous aime et vous embrasse très fort.

A Arnaud et France,
Pour le temps que vous avez consacré à m'aider dans mes déboires de mise en page et le réconfort que vous m'avez aussi apporté dans mes moments d'angoisse. Je vous embrasse également.

A Aurélie, Emilie et Tatiana (sans oublier Laureline),
Mon super groupe 3 de 5A, merci pour tous ces bons moments passés avec vous. Je n'oublierai pas la diplomatie et la gentillesse de Tatiana, les séquences de craquage avec Aurélie, et les délires ou autres fous rires partagés avec Emilie. Merci à vous trois de m'avoir permis de vivre une belle année de 5A en votre compagnie. Vous serez de bonnes vétérinaires, je n'en ai pas le moindre doute !

A Robin,
Même si je ne suis pas aussi courageux qu'Albator, ou aussi discret que Batman, je ferai de mon mieux pour porter le flambeau de la médecine vétérinaire, car comme tu me l'as rappelé dans un moment de déprime, je me débrouille plutôt bien ! Merci pour ton amitié !

A Diana,
Ma super poulotte, dynamique et motivée. Ton ancien est fier de toi, dommage qu'on se soit si peu croisés aux cliniques, je garderai dans mon cœur les bons moments qu'on a passé ensemble. Je veillerai de loin sur la suite de ton parcours !

A Marie,
Mon ancienne préférée, pour nos heures à refaire le monde au téléphone, les soirées passées ensemble à délirer en chantant des chansons des années 30, en imitant Michael Jackson ou en faisant le concours de celui qui tirerait la pire tête sur une photo. Merci pour ton soutien, tes conseils et ta joie de vivre !

A Mikael,
Pour avoir autant apprécié mes blagues que d'autres trouvaient lourdes, il y en a en archive des séquences de délires assez mémorables ! J'ai passé de bons moments avec toi en clinique, que ce soit en 4A ou en 5A, et surtout en dehors. Je sais que tu seras un bon vétérinaire ! Je n'oublie pas Maud au passage pour sa joie de vivre et sa gentillesse !

A Bernadette,
Ma meilleure amie, je ne pensais pas rencontrer une personne aussi formidable que toi, on en a traversé des choses ensemble, n'est-ce pas ? Merci pour tout ce que tu m'as apporté, ton aide, ton soutien, ta bonne humeur, ta présence lorsque je traversai des épreuves. Je sais que tu feras une grande chercheuse, mais que tu continueras toujours à œuvre pour le bien des animaux ! A notre amitié !

A Véronique Lambert,
Pour votre soutien indéfectible et votre disponibilité dans les heures les plus dures, et pour tous les cafés que nous avons bu ensemble ! Merci à vous !

Table des matières

Table des figures……..9
Table des tableaux……..10
Table des abréviations……...11
Introduction…….....12

I. Etat des lieux des services en Europe : la profession vétérinaire dans ce contexte.....13

1) ***Les services, force économique majeure de l'Europe***……13

2) ***Les services en Europe, une évolution vers la libéralisation***……15

a) Une prise de conscience progressive de l'Europe ……..…15
b) Vers une nouvelle dynamique de l'activité libérale en France ? ……...17
i. *La Commission Attali*……...17
ii. *Le rapport Longuet* ……..18

3) ***Rappels sur la profession vétérinaire et son cadre réglementaire en France et en Europe***……..22

a. Définition d'une profession réglementée en France…….....22
b. Les instances ordinales en France et en Europe……...23
i. *L'Ordre National des Vétérinaires*…….....23
ii. *La Fédération Vétérinaire Européenne et les statutary bodies*……24
c. Une profession réglementée régie par un Code de Déontologie…….....28
i. *Le Code de Déontologie Vétérinaire*……..28
ii. *Les Institutions Françaises impliquées dans la rédaction du Code*……...28
d. Les cadres réglementaires français et européen……29
i. Les institutions Européennes.....29
ii. La hiérarchie des normes…….....32

4) ***La profession vétérinaire en France face à une nécessaire mutation dans le contexte européen de libéralisation des services***……..35

a. Le nouveau visage de la profession vétérinaire en France……..35
b. Vers un nouveau dynamisme de la profession ? ……..40

II. La Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : une évolution majeure de l'exercice de l'activité des vétérinaires 43

1) Présentation générale de la Directive Services : objectifs et enjeux économiques……43

a. Objectifs de la Directive et conséquences……...43
b. Les professions concernées par la Directive……..43
c. Une réforme profitable à ses acteurs économiques ?.....45

2) Un instrument de modernisation de l'Etat et de simplification administrative : le contenu de la Directive Services……46

a. Les guichets uniques……...47
b. Le système d'information sur le marché intérieur (IMI)……48
c. L'exercice d'activités transfrontalières en exergue : la liberté d'établissement et la libre prestation de service……49
d. Le cadre législatif de la Directive en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services……...50
   i. Les régimes d'autorisation et les exigences imposées……51
   ii. La black list : les exigences à supprimer……52
   iii. La grey list : les exigences à évaluer……...53
   iv. L'assistance mutuelle des Etats membres dans la mise en œuvre et le contrôle de ces exigences……56
e. Les dispositions de la Directive en matière de communication commerciale et de droit du consommateur……57
   i. Le renforcement des droits des consommateurs……..57
   ii. *L'ouverture de la communication commerciale des professions réglementées*……...58

3) La Directive Services : un exemple majeur de coopération au niveau législatif……..59

a. Les origines de la Directive Services……59
b. L'évaluation mutuelle : vers une coopération au niveau législatif……60
c. La transposition de la Directive Services : un nouveau processus d'évaluation mutuelle entre Etats membres……62
d. L'évaluation en 2012 de la mise en œuvre de la Directive Services……...64

4) La Directive Services appliquée à la profession vétérinaire : adaptations du CRPM et du Code de Déontologie……..69

a. Historique des modifications successives apportées au CRPM et des débats suscités par la transposition et la mise en œuvre de la Directive Services……69
   i. Première période : la transposition de la Directive Services entre 2006 et 2009……...69
   ii. L'année 2010 : une première adaptation du Code de Déontologie suite au décret n°2010-780 du 8 juillet 2010……72
   iii. L'année 2012 : une seconde adaptation du Code de Déontologie suite à de nombreux contentieux……76
   iv. L'année 2013 : une troisième adaptation du Code de Déontologie par le gouvernement français……..80

b. L'importance de l'élaboration de codes de conduite au niveau européen……90

III. La révision de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : une opportunité d'homogénéisation des cursus vétérinaires ? Mise en perspective de l'enseignement vétérinaire en France……93

1) ***La Directive Qualifications Professionnelles de 2005 : un premier jalon européen dans la réforme des professions réglementées***……..93

a. L'histoire mouvementée des professions réglementées en France : un éternel dialogue de sourds ?……..93
b. La Directive Qualifications Professionnelles de 2005 : une première homogénéisation des formations initiales en Europe……97
   i. *Objectifs de la Directive*……98
   ii. *Quelques définitions importantes posées par la Directive*……101
   iii. *Le classement des professions concernées en trois régimes distincts de reconnaissance des qualifications professionnelles*……...102
   iv. *La mobilité temporaire des professionnels*……..108
   v. *Un premier exemple de coopération et de modernisation administrative à l'échelle européenne*……..110
   vi. *La Directive Qualifications Professionnelles appliquée à la profession vétérinaire*……..112
c. La transposition de la Directive Qualifications Professionnelles en France et ses conséquences pour la profession vétérinaire……114
   i. *Modifications relatives au vétérinaire sanitaire*……114
   ii. *Modifications relatives à l'exercice de la profession et à l'inscription à l'Ordre*.....116
   iii. *Modifications relatives à la reconnaissance des diplômes étrangers et aux diplômes français*……...121
   iv. *Modifications relatives aux concours d'accès aux ENV*…….*124*
   v. *Modifications relatives à l'organisation des ENV et à la recherche vétérinaire*……127

2) Mise en perspective de l'enseignement français dans le cadre de la révision de la Directive Qualifications Professionnelles en 2013……128

a. Etat des lieux de la formation vétérinaire en Europe……..128
b. L'installation des vétérinaires étrangers sur le territoire français……..130
c. L'évolution nécessaire de l'enseignement français dans un contexte de modernisation des référentiels pédagogiques internationaux……130
   i. *Les recommandations de l'OIE*……..130
   ii. *La réforme du cursus vétérinaire français : quelles solutions ?*.....132
d. Un nouveau chantier en perspective : la transposition de la Directive 2013/55/UE……138

Conclusion……..140
Bibliographie……..142

Table des figures

Figure 1 : Part des services dans le PIB européen depuis 1991……...13

Figure 2 : Evolution de l'indice de chiffre d'affaires des différents types de services entre 2003 et 2013 ……14

Figure 3 : Affiche de la campagne de communication menée par l'Ordre dans le plan du plan Ecoantibio…….24

Figure 4 : Organisation de la Fédération Vétérinaire Européenne ……...25

Figure 5 : Hiérarchie pyramidale des normes en France et place des traités européens dans cette hiérarchie…….32

Figure 6 : Modes d'exercice de l'activité vétérinaire et formes juridiques des structures vétérinaires en 2008……...36

Figure 7 : Importance relative des diplômés de facultés étrangères en 2008…….37

Figure 8 : Modes d'exercice de l'activité vétérinaire et formes juridiques des structures vétérinaires en 2013……...38

Figure 9 : Importance relative des diplômés de facultés étrangères en 2014……....39

Figure 10 : Part des services visés par la Directive Services dans le PIB européen…….44

Figure 11 : Sondage réalisé au premier trimestre 2009 auprès de 84 vétérinaires répondants à la question : *Comment percevez-vous la directive « services » pour la profession ?*.....70

Figure 12 : Résultats de l'étude de branche de 2009 à propos de la perception qu'ont les vétérinaires de terrain des conséquences de la transposition de la Directive Services…….....71

Figure 13 : Sondage réalisé en novembre 2012 auprès de 84 vétérinaires praticiens répondant à la question : « *Que pensez-vous de la Directive Services ?* »……79

Figure 14 : Sondage réalisé à la fin de l'année 2013 auprès de 480 vétérinaire praticiens à propos de l'existence d'un site internet pour leur clinique……79

Figure 15 : Programme commun d'études pour les vétérinaires fourni à l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles……107

Figure 16 : Proportions d'étudiants vétérinaires formés par rapport au nombre de praticiens en exercice en 1998……..130

Table des tableaux

Tableau 1: Les statutary bodies membres de la FVE……..……..26-27

Tableau 2 : Principales caractéristiques du revenu de la profession vétérinaire en comparaison aux autres professions libérales de santé…….40

Tableau 3 : Extraits choisis de la liste d'actions envisagées par la Commission dans sa communication de 2012 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Directive…….67-68

Tableau 4 : Arborescence du CRPM dans sa partie réglementaire et mise en évidence des modifications effectuées en 2010 et en 2012……...73

Tableau 5 : Arborescence du CRPM dans sa partie législative et mise en évidence des modifications apportées par la loi DDADUE en 2013……..89

Tableau 6 : Structure simplifiée de la Directive Qualification Professionnelles…….100

Tableau 7 : Détails des coefficients des épreuves du contrôle de connaissance pour le titulaire de diplômes non reconnus par l'article L241-2……119

Tableau 8 : Extrait de l'article 1 de l'arrêté du 21 mai 2004…….....122-123

Table des abréviations

AEEEV : Association Européenne des Etablissements d'Enseignement Vétérinaire
ANSEL : Association Nationale des Sociétés d'Exercice Libéral
BCPST : Biologie Chimie Physique Sciences de la Terre
BTSA : Brevet de Technicien Supérieur Agricole
CARPV : Caisse Autonome de Retraite et de Prévoyance des Vétérinaires
CEE : Communauté Economique Européenne
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
CROV : Conseil Régional de l'Ordre des Vétérinaires
CRPM : Code Rural et de la Pêche Maritime
CSOV : Conseil Supérieur de l'Ordre des Vétérinaires
DDADUE : acronyme de la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable
DEFV : Diplôme d'Etudes Fondamentales Vétérinaires
DEUG : Diplôme d'Etudes Universitaires Générales
DGAL : Direction Générale de l'Alimentation
DPE : Domicile Professionnel d'Exercice
EEE : Espace Economique Européen
ENS : Ecoles Normales Supérieures
ENV : Ecoles Nationales Vétérinaires
FVE : Fédération Vétérinaire Européenne
IMI : International Market Information
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MURCEF : acronyme de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
OIE : Office International des Epizooties
PIB : Produit Intérieur Brut
PME : Petites et Moyennes Entreprises
SCEI : Service de Concours des Ecoles d'Ingénieurs
SCP : Société Civile Professionnelle
SEL : Société d'Exercice Libéral
SELARL : Société d'Exercice Libéral à Responsabilité Limitée
SIEG : Service d'Intérêt Economique Général
SNVEL : Syndicat National des Vétérinaires d'Exercice Libéral
SNVSE : Syndicat National des Vétérinaires Salariés d'Entreprise
SPFPL : Société de Participations Financières de Professions Libérales
TB : Technologie et Biologie
UE : Union Européenne
VAE : Validation des Acquis par l'Expérience

Introduction

La profession vétérinaire, qui a fêté ses 250 ans récemment, est en perpétuelle évolution. Son visage n'a cessé de changer, afin de répondre à de nombreuses mutations sociétales qui l'ont fait évoluer d'une pratique quasi exclusivement rurale à une filière des animaux de compagnie de plus en plus prépondérante et exigeante. De même, évoluant dans un espace ne se limitant plus seulement aux frontières de la France, mais désormais à l'ensemble de l'Union Européenne, elle doit de nouveau s'adapter. Récemment, deux directives européennes lui ont offert de nouvelles possibilités, dans un but de faciliter la liberté d'établissement et de prestation des services, de simplifier les procédures administratives, et d'uniformiser le niveau de formation initiale. Pourtant, une majorité de vétérinaires ne semble pas avoir conscience de ces enjeux. Le propos de cette thèse est de donner un aperçu des modifications engendrées par ces deux directives et d'en dégager les répercussions pour notre profession.

Ainsi , nous soulignerons dans un premier temps la nécessaire mutation de notre profession dans un contexte de libéralisation des services et d'homogénéisation des formations en Europe, qui est un enjeu de taille pour l'Union Européenne au vu du poids relatif de ce secteur, et les réflexions menées antérieurement sur ces sujets qui ont abouti à l'élaboration de ces deux directives. Ensuite, nous présenterons les évolutions majeures apportées à notre profession par la Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, et nous verrons en quoi la lente transposition de cette directive a suscité de nombreux débats, notamment sur les formes juridiques d'exercice et sur l'ouverture à la communication de notre profession. Enfin, nous envisagerons que la facilitation des flux de services induite par la Directive Services implique nécessairement une homogénéisation des formations initiales en Europe, notamment au niveau du cursus vétérinaire, ce qui a entraîné un processus de réforme de la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

I. Etat des lieux des services en Europe : la profession vétérinaire dans ce contexte

1) Les services, force économique majeure de l'Europe

L'institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (l'INSEE) donne une définition précise des services, inspirée du monde anglo-saxon. Un service consiste à mettre à la disposition du destinataire de ce service une capacité technique ou intellectuelle, à la différence par exemple d'une activité industrielle qui offre un bien tangible acquis par un client. Les services recouvrent ainsi un champ très large d'activités variées comprenant par exemple les transports, l'administration, le commerce, les activités financières, immobilières, juridiques, scientifiques, techniques, l'éducation, l'action sociale ou encore la santé (1).

Les services représentent un atout de plus en plus important pour l'économie européenne. En effet, leur poids relatif dans le Produit Intérieur Brut (PIB) européen ne cesse de croître comme le souligne la figure 1. Les services représentent désormais un peu plus de 74 % du PIB européen, en faisant un secteur-clé de l'économie européenne. En France, ils constituent 80% du PIB en 2013 (2).

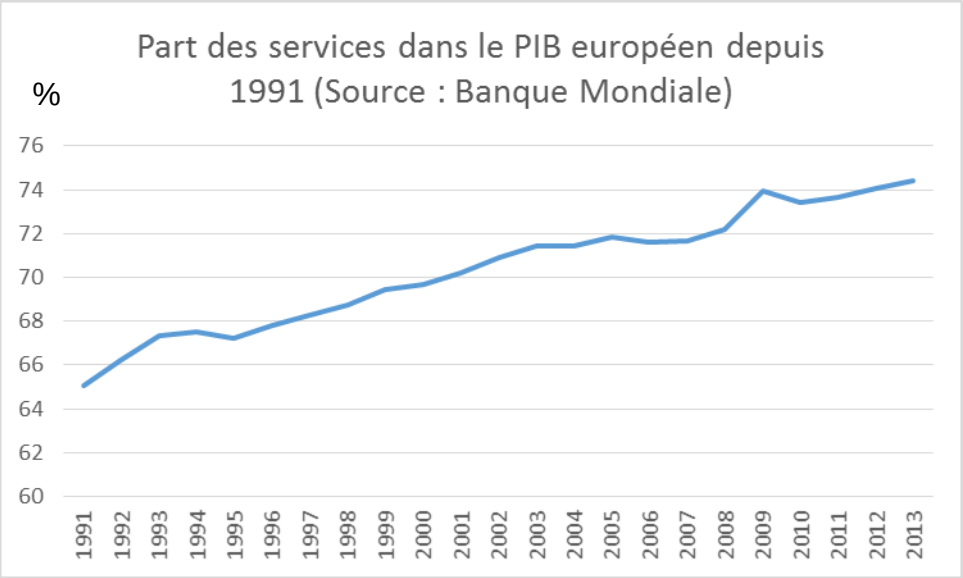

Figure 1 : Part des services dans le PIB européen depuis 1991 (Source : Banque mondiale)

Comme le montre la figure 2, les services ont vu leur chiffre d'affaire considérablement augmenter pendant la dernière décennie (2003 à 2013) avec une légère inflexion suite à la crise économique survenue en 2008 (3). Tous les services suivent cependant la même dynamique croissante durant la période concernée, soulignant le dynamisme du secteur.

S'agissant des créations d'entreprise, le cabinet d'audit financier Ernst and Young, s'appuyant sur les données de l'INSEE, précise que les deux tiers des implantations internationales d'entreprises en Europe entre 2006 et 2011 sont liées aux activités de services (4). On comprend ainsi aisément l'importance stratégique que revêt ce marché, de même que la nécessité de faciliter la libre circulation et l'établissement de ces services en Europe. Ce cabinet signale au passage que 90% des activités de services relèvent de micro-entreprises en France, micro-entreprises auxquelles appartiennent les entreprises vétérinaires.

Indice de chiffre d'affaire

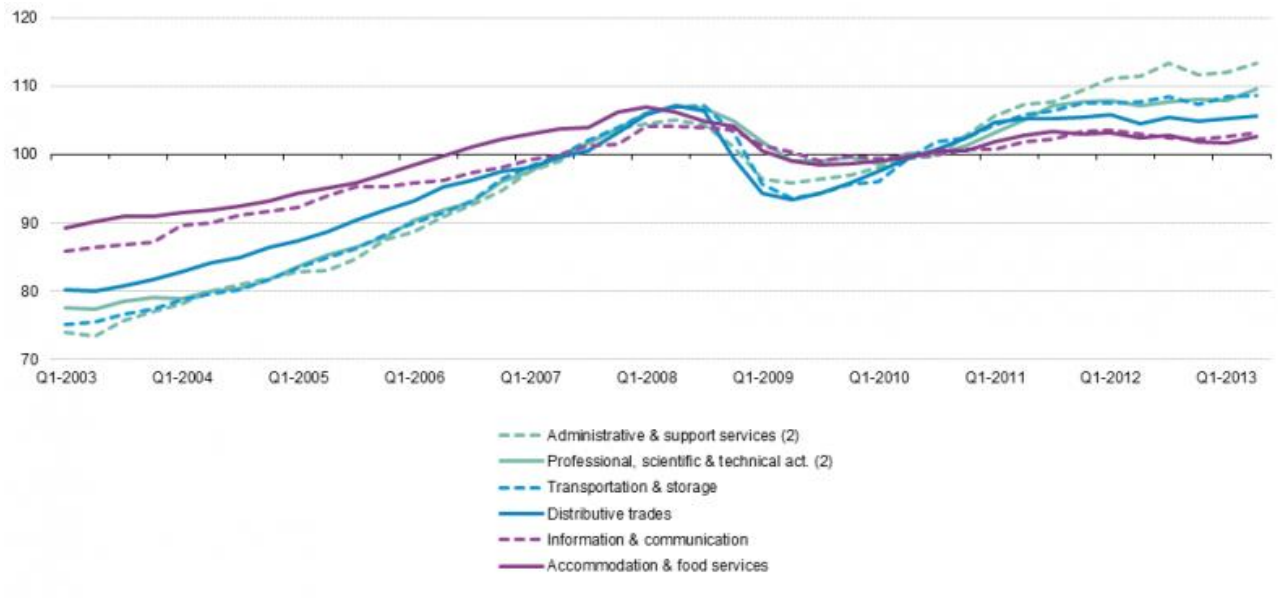

Figure 2 : Evolution de l'indice de chiffre d'affaires des différents types de services entre 2003 et 2013 (Source : Eurostat)

A la notion de services se rattache nécessairement la satisfaction du destinataire de ce service, au demeurant liée à la qualité du service. Cependant, et ce plus particulièrement pour les professions libérales (dont fait partie notre profession), intervient la notion de « mission sociale d'intérêt général ». En effet, de nombreux sociologues insistent sur cette notion de « *défense des intérêts personnels du client* » établissant un lien de proximité entre le professionnel et le destinataire du service (5). Ceci introduit alors une notion de « *licence* » permettant de légitimer le haut niveau de compétences requis pour la pratique de certaines activités, régulée par un organisme de contrôle dans la profession elle-même, débouchant à terme sur la reconnaissance d'un Ordre. Celui-ci est le garant de la qualité des prestations par le biais notamment de formations continues, de l'éthique professionnelle et de l'indépendance des professionnels. Cependant, face aux mutations actuelles de notre société, ce cadre réglementaire semble désuet, comme le souligne l'avocate Brigitte Longuet dans un rapport remis en 2009 au secrétaire d'Etat Hervé Novelli : « *si le droit français semblait avoir trouvé une manière efficace de répondre à ces exigences d'ordre social en organisant les secteurs concernés en monopoles de professions réglementées, l'évolution de la société et de l'économie et les impératifs de la construction européenne demandent aujourd'hui à ce que soit réinventé un cadre d'exercice approprié* ». (5).

Comme nous le verrons dans les deux parties suivantes de notre étude, deux directives européennes, transposées récemment dans le droit français, offrent l'opportunité de moderniser le cadre réglementaire de notre profession :

- **la Directive 2006/123/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur**, place notre profession dans le cadre des activités de services, lui permettant d'évoluer dans ce contexte de libéralisation des services.
- **la Directive 2005/36/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles**, garantit pour chaque profession réglementée un niveau de formation initiale minimum dans chaque Etat membre.

Ces deux directives seront respectivement nommées Directive Services et Directive Qualifications Professionnelles dans la suite de cette étude.

Ces deux directives sont des instruments complémentaires, l'une vise à libérer le marché des services, et donc celui des professions réglementées, tandis que l'autre vise à homogénéiser le niveau de formation initiale en Europe pour ces mêmes professions, et garantit donc a minima une qualité du service rendu par les professionnels dans l'ensemble des Etats membres. Nous verrons plus précisément les changements apportés à notre profession, après un rapide tour d'horizon des réflexions ayant donné naissance à ces deux directives.

2) Les services en Europe, une évolution vers la libéralisation

a) Une prise de conscience progressive de l'Europe

La libre circulation des services est une volonté constante de l'Europe. Son régime juridique s'est installé progressivement, trouvant son origine dans le traité de Rome en 1957, qui invitait chaque Etat Membre de la nouvelle Communauté Economique Européenne (CEE) à supprimer dans sa législation toute entrave aux libertés d'établissement et de prestation de services. En effet, son objectif de créer un marché commun est posé dans l'article 2 de ce traité, marché basé sur quatre libertés fondamentales décrites dans l'article 3, que sont la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux, et enfin des services (6).

Le traité évoque plus précisément la libre circulation des services dans la troisième partie intitulée « Les politiques de la Communauté », au titre 3 chapitre 3 « Les services ». Ainsi, l'article 59 invite les Etats membres à supprimer progressivement « *les restrictions à la libre circulation des services […] à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation* ». Nous noterons d'ailleurs, dans l'article 60, que les professions libérales sont considérées depuis près de 60 ans par l'Europe comme des professions de services. Enfin, l'article 63 pose les bases d'une réflexion commune ultérieure à travers « *un programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services* », par le biais de directives à venir. Une même réflexion est portée sur le droit d'établissement dans les articles 52 à 58 du traité, visant de la même façon la suppression des restrictions à l'établissement dans un des Etats membres (6).

Cette libre circulation des services fut de nouveau évoquée lors de la création de l'Union Européenne (UE), création entérinée avec le Traité de Maastricht en 1992. Cependant, hormis la réaffirmation des principes posés par le traité de Rome, aucune directive spécifique aux services ne vit le jour. Jusqu'aux années 2000, ce fut essentiellement la Cour de Justice de l'Union Européenne qui reconnut ces principes dans plusieurs de ses arrêts, notamment les arrêts Reyners et Van Binsbergen de 1974, opposant des justiciables européens sur le principe de libre établissement et de libre prestation de services dans les Etats membres. La Cour reconnut alors à plusieurs reprises « *l'effet direct* » des dispositions du traité de Rome à ce sujet, ceci permettant aux justiciables européens d'invoquer directement les règles énoncées par le traité dans de telles affaires (7).

Il fallut donc attendre les années 2000 pour voir la question de la libéralisation des services revenir sur le devant de la scène politique. La première pierre de cette réflexion fut posée lors du Conseil Européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, marquant un tournant majeur pris par l'UE, qui fit de la question de la libéralisation des services l'une de ses priorités. Force est de constater que les raisons principales de cette prise de conscience furent économiques. Comme montré précédemment, les activités de services représentent une part de plus en plus prépondérante de l'économie européenne, en faisant un outil majeur pour la compétitivité et la croissance économique de l'UE.

Ainsi, le nouvel objectif stratégique de l'UE pour la décennie de 2000 à 2010 était de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». (8) Pariant sur une nouvelle économie fondée sur la connaissance, l'Europe souhaita une transition vers une économie plus compétitive avec notamment « *des réformes économiques pour achever et rendre pleinement opérationnel le marché intérieur* ». Le point 17 des Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Lisbonne invita la Commission Européenne à « *définir d'ici à la fin de 2000 une stratégie pour l'élimination des entraves aux services* ». Celle-ci ne tarda pas à le faire et nous verrons dans la seconde partie de notre étude comment cette réflexion permit à terme la rédaction de la Directive Services le 12 décembre 2006.

b) Vers une nouvelle dynamique de l'activité libérale en France ?

En parallèle de ces réflexions menées par l'UE, plusieurs spécialistes ont été sollicités par le gouvernement français afin de mener une réflexion approfondie sur l'activité libérale, et en particulier sur les professions réglementées, dont fait partie la profession vétérinaire. Ces démarches apparaissent davantage comme une prise de conscience face aux changements imposés par l'adoption des deux Directives Services et Qualifications Professionnelles, ainsi que la volonté de profiter de l'occasion offerte de moderniser la réglementation des professions concernées.

i. La Commission Attali

Le 24 juillet 2007, alors qu'il vient d'être élu président de la République Française, Nicolas Sarkozy charge Jacques Attali, ancien Conseiller d'Etat et économiste reconnu, de présider une commission intitulée « Commission pour la libération de la croissance française », composée de 42 membres. Le but de cette Commission est de formuler des recommandations pour adapter l'économie française afin d'en dégager tout le potentiel de croissance possible, notamment en éliminant les freins à la croissance (9). Le rapport final de cette commission est remis au président le 23 janvier 2008.

Dans le chapitre 5 de ce rapport, la commission insiste sur le fait que la France serait le pays qui « *bénéficierait le plus d'une concurrence accrue dans les biens et les services* » (10). Dénonçant des « *barrières à l'entrée* » de certaines professions, ménageant des « *rentes* » aux professionnels concernés, la commission estime qu'il faut ouvrir à la concurrence les professions réglementées, arguant que des études de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) indiquent que plus la concurrence est forte dans le marché des services, meilleure est la performance économique du pays. Une réforme sectorielle des professions réglementées est proposée afin de « *dégager des gisements de croissance nouveaux* ». Selon la commission, ces professions, sous couvert de garantir une qualité élevée des services fournis, créent de véritables rentes en réduisant la concurrence dans ces activités, avec d'importantes barrières à l'entrée comme des numerus clausus ou des conditions de diplômes par exemple. Du fait d'un faible niveau de concurrence, l'offre de services serait figée, ne créant « *aucune pression à l'innovation* » et influant négativement sur le niveau des prix, à la défaveur des consommateurs de ces services.

La commission recommande une meilleure réglementation pour ces professions, dénonçant au passage la complaisance des autorités de régulation qui préfèrent maintenir le statu quo actuel plutôt que d'adapter une réglementation devenue obsolète. Elle pointe d'ailleurs du doigt l'immobilisme latent des professions réglementées dans le contexte actuel de mondialisation, en soulignant les efforts faits, par exemple, par les secteurs de l'économie, qui sont parvenus à « *moderniser les services offerts aux clients sans affaiblir la qualité des professionnels* ».

Chaque profession réglementée ne représente qu'un faible poids dans l'économie du pays. Réunies, elles sont un levier économique important. Le rapport de la Commission insiste sur le fait que leur effet économique est indirect, puisque leur développement et leur ouverture permettrait des créations d'emplois en mettant fin à des numerus clausus excessifs, et donnerait une meilleure image de ces

professions, ce qui serait plus attractifs pour les consommateurs. La modernisation de ces professions apporterait une plus grande transparence vis-à-vis des consommateurs, tandis qu'actuellement ces professions apparaissent davantage comme des sanctuaires privilégiés. Une déréglementation de ces professions permettrait donc de faire baisser les prix en augmentant la concurrence, de diversifier l'offre de services et d'encourager la compétitivité et l'innovation.

La commission conclut en proposant 11 principes à mettre en œuvre, en tenant compte de la situation particulière de chaque profession. Nous retiendrons les principes suivants concernant plus particulièrement notre profession :

- la suppression des numerus clausus lorsqu'ils ne sont plus nécessaires ou en cas d'absence de solution alternative
- la reconnaissance de la composante professionnelle des diplômes et la transparence des mécanismes de validation des acquis par l'expérience
- l'ouverture à la publicité dans le respect des codes de déontologie

S'agissant plus précisément des vétérinaires, la commission estime un manque de 2000 à 4000 vétérinaires en France, soulignant que notre cheptel est le deuxième dans l'UE et que le nombre de professionnels en France est « *très nettement inférieur à la moyenne européenne* ». Trois propositions sont formulées :

- l'augmentation du recrutement d'étudiants vétérinaires
- la création d'un statu « d'infirmiers-vétérinaires » permettant la délégation de certains d'actes comme les « injections »
- l'ouverture du capital des cliniques vétérinaires à des « investisseurs non vétérinaires »

ii. Le rapport Longuet

En 2009, Hervé Novelli, alors Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services et de la Consommation, confie à l'avocate Brigitte Longuet la mission de proposer des mesures permettant de dynamiser l'activité libérale, en favorisant la création d'entreprises et le développement de ce secteur. Son rapport, après avoir brossé un portrait des professions réglementées soulignant leurs forces et leurs faiblesses, propose 33 recommandations afin de dynamiser ce secteur.

D'une façon générale, Brigitte Longuet estime que l'UE ne sera compétitive qu'en pariant sur la plus-value apportée par « *les Savoirs, la Connaissance et l'Expertise* » (11). Elle y voit un excellent moyen pour une Europe en perte de vitesse face à ses concurrents mondiaux de faire valoir ses atouts économiques, notamment la forte valeur ajoutée de telles activités reposant sur « *une dimension humaine et sociale* » que l'on ne retrouve plus dans nombres d'autres secteurs. Cette « mission sociale d'intérêt général » se trouve menacée par ce que Brigitte Longuet qualifie de « *confort de l'habitude* », une sorte d'immobilisme latent des professions réglementées qui, dans leur passivité face aux changements voire leur refus de ces derniers, risquent de fragiliser leurs professions, en particulier en menaçant l'installation pérenne pour les plus jeunes d'entre eux. A travers les 33 propositions qu'elle formule dans son rapport, elle recommande ainsi au secteur libéral de moderniser les modes d'exercice et de réduire les contraintes existant dans ces professions.

Bien que représentant une valeur ajoutée d'une centaine de milliards d'euros et près de 2 millions d'emplois en France en 2008 (11) qui en font un secteur dynamique et rentable, l'activité libérale est limitée selon Brigitte Longuet par un carcan institutionnel qui ralentit son adaptation à la nouvelle donne imposée par la mondialisation. Elle invite les professions libérales à profiter de la nouvelle stratégie économique présentée à Lisbonne pour jouer le rôle prépondérant auquel elles peuvent prétendre dans l'évolution de l'économie européenne.

Elle brosse un portrait nuancé des professions libérales. Par leur présence au plus près des consommateurs avec une proximité géographique importante, une exigence de disponibilité, la création d'emplois stables et difficilement délocalisables contrairement à ce que l'on rencontre dans le secteur industriel par exemple, ou encore par le haut niveau de connaissance requis, les professions libérales sont, selon Brigitte Longuet, « *un vivier pour l'innovation […] en réponse aux mutations des comportements, de modes de vie* » (11). Selon elle, cette capacité d'innovation serait accrue dans les entreprises de petite taille, plus réactives et pragmatiques.

Brigitte Longuet distingue cependant les professions réglementées de celles non réglementées, en précisant que les premières ont nettement moins progressé en effectifs que les secondes sur une même période de 2000 à 2008 (36 % versus 154%) même si l'on se rend compte que l'analyse de ces données révèle une nette augmentation du nombre de vétérinaires (17%) en comparaison avec les médecins ou pharmaciens par exemple (3%) (11). Ce dernier élément tendrait à souligner la prise de conscience par les autorités compétentes du manque de vétérinaires en France, bien avant que la commission Attali ne le dénonce. Cependant, ceci peut tout autant refléter l'installation récente de nombreux vétérinaires étrangers en France.

Bien que perçues en général de façon positive par les consommateurs pour la qualité des services fournis, les professions réglementées sont dénigrées du fait de leur situation de monopole qui apparaît comme hermétique et non justifiée dans l'évolution actuelle de notre société. Les activités de ces professions se sont également diversifiées avec le temps et certaines activités, par manque d'encadrement juridique, échappent à ces professions par le biais d'une concurrence féroce de la part de professions non réglementées : pour les vétérinaires, on peut citer l'importance prise par les inséminateurs ou les techniciens agricoles dans les élevages bovins, ou encore les ostéopathes pour chevaux. Le monopole se trouve ainsi menacé lorsque la profession ne défend pas de telles activités.

Les professions réglementées ont cependant une mission qui dépasse le simple cadre du service offert à un particulier, puisqu'elles sont dépositaires d'une délégation de service public, du fait de leur mission d'intérêt général évoquée plus haut. De cette façon, les vétérinaires par exemple soignent les animaux de particuliers, mais sont également impliqués dans la protection de la santé publique (au travers de la lutte contre certaines zoonoses, des inspections des denrées alimentaires …). On comprend ainsi mieux le double impact de la directive Services sur ces professions réglementées, puisqu'elles sont d'une part directement concernées par les exigences de celles-ci à titre individuel en tant qu'activités de services, et d'autre part à titre collectif parce qu'elles sont intimement liées au service public, lui-même impacté par la directive dans une volonté de simplification administrative.

Brigitte Longuet fait cependant remarquer qu'il est nécessaire d'introduire des règles particulières dans le marché des professions libérales afin de préserver ses atouts (mission de service public, proximité et disponibilité, mission sociale). Et de rappeler que les traités européens ont reconnu ce statut particulier en définissant les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG). La notion de SIEG a été introduite dans l'article 16 du traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, modifiant le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, signé à Maastricht en 1992, traité fondamental avec celui de Rome (12). Cette notion a été consolidée dans le traité de Lisbonne avec le protocole n°26, qui souligne leur importance dans les continuités territoriales grâce à un niveau élevé de qualité des services proposés (13).

Ceci explique la nécessité d'un traitement dérogatoire de l'activité libérale, puisque le marché de l'activité libérale n'est pas uniquement régulé par le prix. Brigitte Longuet parle « *d'asymétrie d'information* » entre les professionnels et les consommateurs (11). Ces derniers ne peuvent que faire confiance à des corps professionnels détenteurs d'une formation spécialisée, sans pouvoir juger de la qualité du professionnel directement : à l'image de la marque pour un produit industriel, c'est l'éthique professionnelle qui répond à cette asymétrie d'information.

L'UE cherche à systématiquement favoriser la concurrence sur les marchés, alors qu'un tel libéralisme n'est en théorie pas applicable aux professions réglementées. Le Parlement Européen, dans sa résolution sur le suivi du rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales du 12 octobre 2006, précisait que « *des réglementations spécifiques peuvent se justifier dès lors qu'il existe des différences d'information entre les consommateurs et les prestataires de services. Certains de ces services peuvent être considérés comme des biens publics* » (14). Mais malgré cette mission d'intérêt général, certes reconnue par l'UE, les professions réglementées sont directement visées par la Directive Services et n'échapperont pas à la règle de concurrence voulue par l'Europe.

De plus, comme le souligne Brigitte Longuet, les professions réglementées peinent à se mobiliser et à se faire entendre car le secteur manque d'unité, l'appellation « professions réglementées » regroupant des professions très diverses et divisées par secteur. La communication est très limitée, cadenassée par un cadre réglementaire trop rigide.

Brigitte Longuet liste ainsi les faiblesses des professions réglementées (11) :

- une communication restreinte
- des entreprises de petite taille peu favorables au développement d'équipes spécialisées et de plateaux techniques performants
- l'absence de fonds propres et l'interdiction d'apport de capitaux extérieurs
- une féminisation croissante allant de pair avec une augmentation du salariat et des temps partiels
- un manque de développement à l'étranger avec une faible exportation des activités libérales

Nous allons nous pencher sur deux faiblesses touchant plus particulièrement notre profession, d'après les analyses générales faites dans le rapport de Madame Longuet.

Concernant la communication, Brigitte Longuet rappelle que le droit communautaire exige une ouverture à la communication des professions réglementées, en tant que frein à la concurrence et afin de garantir au consommateur une transparence sur les prix et la qualité réelle du service. Elle conseille aux Ordres de mener une réflexion poussée sur ce sujet dans le respect de la confraternité inhérente à ces professions.

Concernant l'ouverture aux capitaux extérieurs, Brigitte Longuet rappelle que le caractère entrepreneurial des professions libérales est de plus en plus important, l'investissement étant nécessaire pour l'entreprise libérale afin d' «*assurer sa croissance interne* ». Elle insiste sur le fait que pour une entreprise cherchant à se développer, par exemple en modernisant les plateaux techniques des cliniques, le réinvestissement du résultat n'est pas suffisant suite au prélèvement effectué par les associés pour leur rémunération. Les apports d'investisseurs extérieurs se révéleraient salvateurs pour de nombreux projets, tout en veillant à limiter les risques d'ingérence et de conflits d'intérêts que pourraient susciter de tels apports par quelques mesures que propose Brigitte Longuet (11) comme :

- limiter la participation de l'investisseur à hauteur de 49% maximum
- restreindre ses droits de vote à hauteur de 25 % maximum
- limiter la participation d'un investisseur à une seule structure de profession réglementée
- l'instauration de « verrous verticaux » interdisant la participation financière au capital des sociétés des professions réglementées aux acteurs situés en amont ou en aval de ces professions : on peut citer l'exemple d'une telle interdiction pour les éleveurs et les fournisseurs (laboratoires pharmaceutiques…) puisque ces derniers investir dans le capital de structures vétérinaires (article R. 241-97 du Code Rural).

Nous verrons que ces principes ont été retenus et imposés par l'Ordre lors de la transposition de la Directive Services, au sujet des Sociétés de Participations Financières de Professions Libérales (SPFPL).

Enfin, les Sociétés d'Exercice Libéral (SEL), créées par la loi du 31 décembre 1990, présentent une ouverture du capital aux investisseurs extérieurs qui est différente selon le type de profession concernée, en l'occurrence elle est de 25% pour les professions de santé. Cette loi permet à chaque profession de définir une ouverture adaptée à ses spécificités, ce qui a été l'objet de vives critiques de la part de l'UE ou encore de la commission Attali. Nous verrons que dans le cadre de notre profession, les deux parties ont été satisfaites, à savoir le législateur européen et les professionnels, puisque la transposition de la Directive Services permet l'ouverture du capital des SEL aux SPFPL avec néanmoins une participation obligatoirement minoritaire à hauteur de 49 % du capital et des droits de vote.

Brigitte Longuet insiste sur le fait que les professionnels ne maîtrisent pas le droit des sociétés (11) ; nous pouvons y voir la nécessité d'une initiation à ce sujet dans les écoles des professions réglementées ; ce type de formation sera discuté dans la troisième partie de notre étude.

Le processus de réflexion engagé par l'UE, relayé par les analyses de spécialistes en France, a conduit à la rédaction des deux directives Services et Qualifications Professionnelles et leur transposition dans le droit français. Le contexte général de libéralisation des services ayant été décrit, il nous reste à préciser la place de la profession vétérinaire dans cette évolution libérale. Nous nous proposons de

marquer un temps dans cette étude afin de poser succinctement le cadre réglementaire français et européen de la profession pour la bonne compréhension de l'analyse qui va suivre.

3) Rappels sur la profession vétérinaire et son cadre réglementaire en France et en Europe

a) Définition d'une profession réglementée en France

Comme dit précédemment, la profession vétérinaire est une profession libérale réglementée. En France, la définition des professions libérales n'a jamais été officiellement donnée, au motif que chacune de ces professions présente une histoire propre et donc une réglementation propre. Une définition par défaut avait été proposée, en rassemblant l'ensemble des professions n'appartenant pas aux secteurs de l'artisanat, du commerce, de l'agriculture et de l'industrie. Il a fallu attendre la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives pour en obtenir une première définition : « *Les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant.* » (15).

Les professions réglementées font partie des professions libérales, elles en sont une sous-catégorie au sens où elles sont régies par des conditions de diplôme et des règles d'exercice précises. Leur titre professionnel est protégé en contrepartie du respect d'un code de déontologie et de la soumission au contrôle d'instances professionnelles parfois regroupées sous la forme d'un Ordre (pour les vétérinaires par exemple), ou sinon sous forme de chambre ou de syndicat. La définition précise de ces professions est donnée par la Directive Qualifications Professionnelles dans son article 3-1 comme suit : « *une activité ou 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* » (16).

En résumé, ne sont autorisés à exercer la profession de vétérinaire que ceux habilités via l'obtention du Diplôme Fondamental d'Etudes Vétérinaires et l'obtention du titre professionnel de docteur vétérinaire après soutenance d'une thèse d'exercice, comme le stipule l'article D.241-1 du Code Rural et de la pêche maritime (CRPM). Le diplôme de docteur vétérinaire est délivré par les Ecoles Nationales Vétérinaires depuis la parution d'un décret en 1923. Ce monopole d'exercice est reconnu depuis la loi du 17 juin 1938.

b) Les instances ordinales en France et en Europe

i. L'Ordre National des Vétérinaires

L'Ordre National des Vétérinaires Français a été créé par la loi du 18 février 1942, reconnu comme nécessaire après la Libération par référendum auprès des vétérinaires, et son schéma de fonctionnement a été adapté à la démocratie par la loi du 23 août 1947. Il est subdivisé au niveau national et régional, respectivement en un Conseil Supérieur de l'Ordre des Vétérinaires (CSOV) et les Conseils Régionaux de l'Ordre des Vétérinaires (CROV).
Le cadre administratif et disciplinaire de l'Ordre est défini au livre II du CRPM. Pour rappel, dans la partie réglementaire du CRPM, le titre IV du livre II du CRPM concerne la profession vétérinaire, notamment la description de l'exercice de la profession dans les chapitres Ier et Ier bis, et celle de l'Ordre des vétérinaires dans le chapitre II. La section 1 du chapitre II précise les rôles et l'organisation du conseil de l'Ordre, tandis que la section 2 introduit le Code de Déontologie vétérinaire (17).
A ce stade de notre exposé, nous précisons que la version étudiée du CRPM est celle très récemment modifiée du 18 septembre 2014. Nous détaillerons de façon plus précise dans la suite de notre étude les modifications apportées au CRPM le 8 mai 2010 puis le 18 septembre 2014 suite à la transposition dans le droit français de la Directive Services.

Les rôles de l'Ordre sont définis dans les articles R242-1 à R242-30 du CRPM et ils sont au nombre de cinq :

- administratif : par la mise à jour des tableaux relatifs aux vétérinaires autorisés à exercer et des tableaux des sociétés ; ceux-ci ne sont pas de simples registres, ils permettent de réaliser des statistiques fines publiées dans la revue de l'Ordre ;
- réglementaire : en l'absence de pouvoir législatif propre, l'Ordre est consulté par les institutions législatives en tant que représentant de la profession, il participe également à la rédaction du Code de Déontologie en proposant des modifications adaptées à l'évolution de notre profession, en attendant la validation par le Conseil d'Etat de ces modifications ;
- disciplinaire : l'Ordre veille au respect des règles édictées par le Code de Déontologie et maintient la discipline parmi les vétérinaires ;
- représentatif : l'Ordre a un rôle représentatif auprès des institutions françaises et européennes puisque ses membres sont élus régionalement (CROV) et nationalement (CSOV) parmi tous les vétérinaires inscrits à l'Ordre. Il a également un rôle représentatif auprès du grand public via des campagnes de communication (par exemple « Vétérinaire pour la vie » ou plus récemment la campagne lancée le 15 septembre 2014 dans le cadre du plan Ecoantibio « Les antibiotiques … pour nous non plus, c'est pas automatique » (18)) ;
- social : pour son autofinancement, l'Ordre perçoit une cotisation annuelle obligatoire de la part de l'ensemble des vétérinaires inscrits. Il est également responsable de la Caisse de Retraite et de Prévoyance des Vétérinaires.

Il est bon de rappeler que l'Ordre n'est pas un syndicat, dont le rôle est de défendre les intérêts des vétérinaires. En effet, ne pouvant être juge et parti, il ne peut assumer ce rôle de syndicat au risque d'être accusé de conflits d'intérêts. Dans d'autres pays européens, l'Etat contrôle le droit des vétérinaires à exercer, laissant alors la possibilité à l'Ordre d'assumer ce rôle.

Figure 3 : Affiche de la campagne de communication menée par l'Ordre dans le plan du plan Ecoantibio (Source : Ordre National des Vétérinaires) (18)

ii. La Fédération Vétérinaire Européenne et les statutary bodies

Les « statutary bodies » correspondent aux autres ordres européens. 46 d'entre eux provenant de 38 pays sont rassemblés dans la Fédération Européenne Vétérinaire (FVE). Celle-ci a été créée en 1975 et représente quelques 200000 vétérinaires européens (19). Son objectif est de promouvoir les valeurs et les positions de la profession à un niveau européen voire mondial, avec une intense activité de lobbying à Bruxelles. Elle améliore la coopération entre les différents statutary bodies et notamment leur interopérabilité ; en effet les systèmes éducatifs ainsi que ceux d'enregistrement et d'exercice des professionnels varient selon les pays.

La FVE est constituée d'un bureau de 5 personnes élues pour 2 ans (1 président et 4 vice-présidents), de 46 membres (les statutary bodies) pouvant apporter leurs réflexions au sein de 4 sections différentes :

- les vétérinaires praticiens au sein de l'UEVP
- les vétérinaires hygiénistes au sein de l'UEVH
- les vétérinaires exerçant dans l'éducation, la recherche ou l'industrie au sein de l'EVERI
- les vétérinaires inspecteurs au sein de l'EASVO

Chaque section est composée de nombreux groupes de travail. Ces groupes, constitués d'experts de nations différentes nommés par la FVE, formulent des propositions transmises au bureau et évaluées par l'assemblée générale des membres, comme le montre la figure 4.

Deux assemblées générales sont réalisées chaque année, la première dans l'un des pays-membres, et la seconde à Bruxelles.

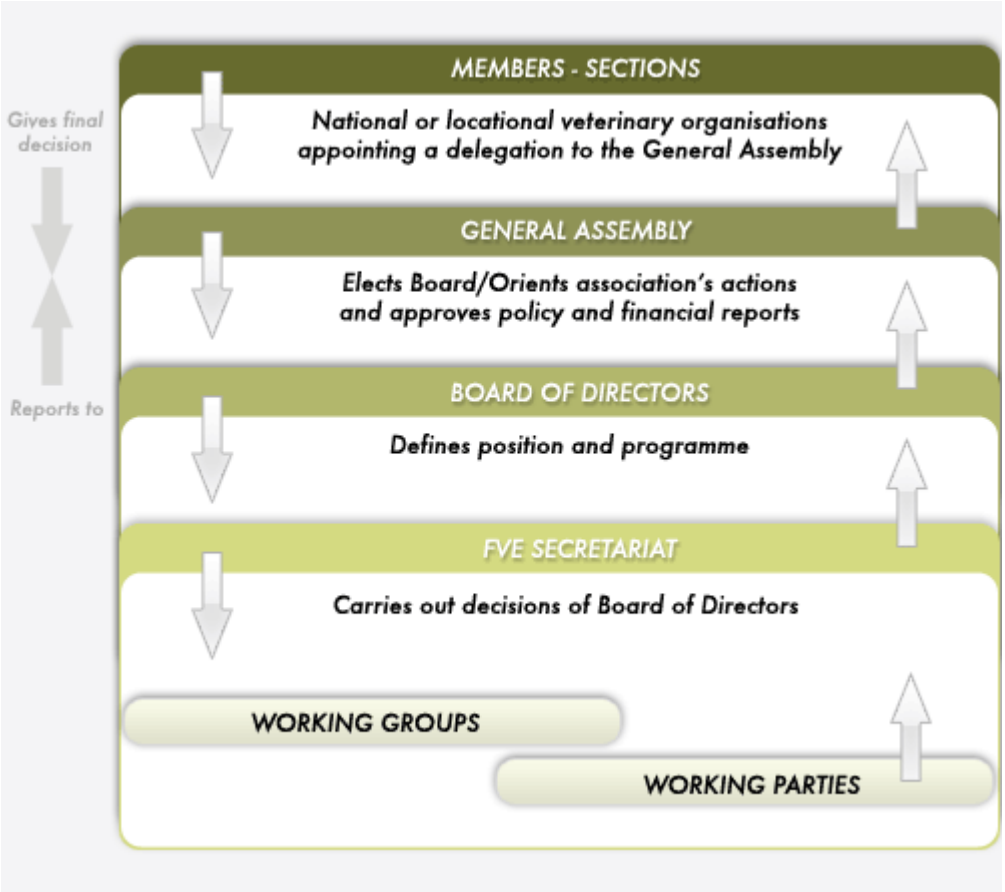

Figure 4 : Organisation de la Fédération Vétérinaire Européenne (Source : site de la FVE).

Outre son rôle principal consistant à représenter la profession au niveau européen à l'image de l'Ordre des Vétérinaires Français au niveau national, elle participe également à l'analyse des réglementations en vigueur et à la mise en œuvre des nouvelles (notamment les deux directives Services et Qualifications Professionnelles). Elle a également permis la rédaction d'un code de conduite européen, dont le rôle est essentiellement d'établir un lien de confiance entre les clients et les professionnels par la valorisation de la qualité des services proposés et de l'éthique professionnelle garantie (ce code sera étudié dans la seconde partie de notre étude).

Les statutary bodies membres de la FVE sont listés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Les statutary bodies membres de la FVE (Source : site de la FVE)

Pays Membres	Statutary bodies
Albanie	Albanian Chamber of Veterinary Surgeons
Allemagne	- Bundestierärztekammer - Bundesverband Praktizierender Tierärzte e.V.
Autriche	Österreichische Tierärztekammer
Belgique	Union Professionnelle Vétérinaire
Bosnie-Herzégovine	Veterinary Chamber of the Republic SRPSKA
Bulgarie	- Bulgarian Veterinary Union - Union of the Veterinarians in Bulgaria
Croatie	- Hrvatska Veterinarska Komora (Croatian Veterinary Chamber) - Societas Veterinaria Croatica (Croatian Veterinary Society)
Chypre	Pancyprian Veterinary Association
République tchèque	Komora veterinarnich lekaru Ceské Republiky (The Chamber of Veterinary Surgeons of the Czech Republic)
Danemark	Den Danske Dyrlaegeforening (Danish Veterinary Association)
Espagne	Consejo General de Colegios Veterinarios de España
Estonie	Eesti Loomaarstide Ühing (Estonian Veterinary Association)
Finlande	Suomen Eläinlääkäriliito (Finnish Veterinary Association)
France	- Conseil Supérieur de l'Ordre des Vétérinaires - Fédération des Syndicats Vétérinaires de France
FYROM (Macédoine)	Veterinary Chamber of Republic of Macedonia
Grèce	Hellenic Veterinary Association
Hongrie	Magyar Allatorvosi Kamara
Irlande	- Veterinary Council of Ireland - Veterinary Ireland
Islande	Dyralaeknafélag Islands
Italie	Federazione Nazionale degli Ordini Dei Veterinari Italiani
Lettonie	Latvijas Veterinararstu Biedriba

Lituanie	Lietuvos Veterinarijos Gydytoju Asociacija (Lithuanian Veterinary Association)
Luxembourg	Association des Médecins Vétérinaires du Grand-Duché de Luxembourg
Malte	Malta Veterinary Association
Monténégro	Veterinary Chamber of Montenegro
Norvège	Den Norske Veterinaeforening
Pays-Bas	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (The Royal Veterinary Association of the Netherlands)
Pologne	Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna
Portugal	Ordem dos Médicos Veterinarios
Roumanie	- Asociatia Generala a Medicilor Veterinari din Romania (The General Association of Romanian Veterinarians) - College of Romanian Veterinarians
Royaume-Uni	- British Veterinary Association - Royal College of Veterinary Surgeons
Serbie	Veterinarska Komora Srbije (Veterinary Chamber of Serbia)
Slovaquie	Komora veterinarnych lekarov Slovenskej Republiky
Slovénie	Veterinarska Zbornica
Suède	Sveriges Veterinärförbund
Suisse	Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte (Société des Vétérinaires Suisses)
Turquie	Türk Veteriner Hekimleri Birligi
Ukraine	Association of Veterinarians of Ukraine

La FVE a enfin un rôle de coordination dans l'évaluation des établissements européens d'enseignement vétérinaire, réalisée par l'Association Européenne des Etablissements d'Enseignement Vétérinaire (AEEV), afin de vérifier si ces établissements satisfont aux critères de formation initiale imposés par la Directive Qualifications Professionnelles. Nous reviendrons plus particulièrement sur ce système d'évaluation, les critères demandés et les résultats obtenus dans la troisième partie de notre étude.

c) Une profession réglementée régie par un Code de Déontologie

i. Le Code de Déontologie Vétérinaire

En tant que profession libérale réglementée, la profession vétérinaire est encadrée par un code de conduite appelé Code de Déontologie. Ce code est propre à chaque profession réglementée, un tel code existe par exemple pour les professions d'avocat, d'expert-comptable, de pharmaciens ou encore pour la police nationale. Le Code de Déontologie est le garant du respect d'une éthique professionnelle, en régissant les relations entre vétérinaires et envers les clients. En effet, l'étymologie du mot « déontologie » renvoie aux devoirs que l'on doit remplir (deon en grec signifie « ce qu'il faut faire »).

Notre profession s'est dotée d'un Code de Déontologie le 27 octobre 1924, ce Code a été modifié à 13 reprises depuis sa création, la dernière modification remontant à l'année 2013. Il est intégré depuis 1992 au CRPM. Il est disponible dans la section 2 du chapitre II au titre IV du livre II de la partie réglementaire du CRPM (20). Il est constitué de 52 articles R242-32 à R242-84 répartis en 4 sous-sections. La version consolidée le 1er janvier 2013 telle que fournie sur le site de l'Ordre des vétérinaires est disponible en annexe 1 (21). Cette version fait suite au décret n° 2010-780 et à la décision du Conseil d'Etat n°343204 du 1er octobre 2012 qui adaptent la Directive Services au droit français.
Nous détaillerons plus précisément les modifications apportées au Code de Déontologie dans le cadre de la transposition de la Directive Services dans la suite de notre étude.

De façon générale, il expose les droits et devoirs des vétérinaires exerçant en France. Il vise à établir un lien de confiance entre le vétérinaire et ses clients, lien basé sur le respect du secret professionnel et l'obtention permanente du consentement éclairé du client pour tout acte réalisé. Ceci permet aux clients de s'assurer d'une qualité de soins satisfaisante notamment d'un point de vue éthique tout en garantissant l'indépendance professionnelle des vétérinaires. Il permet également de fixer les règles régissant les relations entre vétérinaires dans un souci de confraternité, et définit de façon précise les règles de communication professionnelle. Nous étudierons d'ailleurs les modifications apportées au Code sur cet aspect suite à l'exigence formulée par la Directive Services concernant l'ouverture à la communication des activités de services.

ii. Les Institutions Françaises impliquées dans la rédaction du Code

La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), qui dépend du Ministère de l'Agriculture, a été créée en 1987. Elle a comme domaines de compétence les missions de police sanitaire, la gestion des urgences sanitaires et le contrôle aux frontières.
Concernant notre profession, elle est chargée des échanges avec le CSOV à propos des éventuelles modifications à apporter au Code de Déontologie. Une fois les deux parties en accord sur ces modifications, elle les transmet au Conseil d'Etat qui les valide ou non. En cas de validation, elles paraissent au Journal Officiel de la République Française. La DGAL, dans ses correspondances avec le CSOV, recueille

régulièrement l'avis d'organismes en relation avec la profession (syndicats vétérinaires par exemple).

Le Conseil d'Etat, créé par Napoléon en 1799, a 3 rôles primordiaux (22) :

- comme son titre l'indique, il conseille le Gouvernement en émettant un avis sur la régularité juridique et la forme des textes proposés au Conseil des Ministres, lors de la préparation de projets de lois, d'ordonnances ou de décrets
  - ✓ Dans le cadre de cette fonction, le Conseil d'Etat est chargé de décréter les modifications apportées au CRPM, et donc au Code de Déontologie, après que la DGAL les lui ait transmises. Le décret n° 2010-780 en est un exemple récent.
- Il est le Juge administratif suprême des activités des administrations, cette fonction est sollicitée lors de litiges entre les citoyens et les pouvoirs publics, elle lui permet d'abroger des articles de codes suite au recours d'une administration ou d'une association.
  - ✓ Cela a été le cas lors du recours du Syndicat National des Vétérinaires Salariés d'Entreprises (SNVSE) auprès du Conseil d'Etat contre le décret n°2010-780, aboutissant à la décision du Conseil d'Etat n°343204 du 1er octobre 2012 qui modifie à nouveau le Code de Déontologie.
- Il gère enfin l'ensemble de la juridiction administrative (cours administratives d'appel, tribunaux administratifs et Cour nationale du droit d'asile)

d) Les cadres réglementaires français et européen

i. Les institutions Européennes

Quatre institutions sont à retenir dans notre étude : la Commission Européenne, le Parlement Européen, le Conseil de l'Union Européenne et la Cour de Justice de l'Union Européenne. Elles sont toutes impliquées dans la rédaction ou la transposition des Directives Service et Qualifications Professionnelles, il est donc intéressant d'en faire une brève description afin de déterminer leurs rôles respectifs dans ces deux directives. *Ces institutions seront nommées tout au long de notre étude de manière raccourcie comme suit : Commission, Parlement, Conseil et CJUE.*

<u>La Commission Européenne :</u>
Créée avec le traité de Rome en 1957, elle siège à Bruxelles et elle est composée d'un président et de 27 commissaires (un par Etat membre), élus pour une durée de 5 ans. Chacun de ces commissaires est en charge d'un secteur spécifique, et c'est le français Michel Barnier qui préside le secteur du marché intérieur et des services pour la période 2010 à 2014 (23).

Hormis ces commissaires, la Commission est constituée de 40 Directions Générales qui consultent différents groupes d'intérêt et des administrations nationales pour faire des propositions à la Commission. Nous pouvons citer la Direction Générale de la Santé et des Consommateurs (DG SANCO) qui est en charge de l'Agence Européenne des Médicaments, des normes de bien-être animal ou encore de la sécurité sanitaire des aliments. Les lobbies, dont la FVE, insistent particulièrement auprès de cette direction pour faire valoir leurs idées et influencer la réglementation européenne.

La Commission partage les pouvoirs législatifs et exécutifs avec le Conseil et le Parlement ; elle est contrôlée par le Parlement, qui donne son approbation à la nomination des commissaires, et qui est le seul à pouvoir démettre la Commission de ses fonctions. Néanmoins, c'est elle qui propose et met en œuvre les politiques communautaires. Elle soumet des propositions législatives au Parlement et au Conseil. Elle veille à l'application de la législation européenne par les Etats membres et les particuliers et elle peut engager des procédures d'infraction à l'encontre d'Etats membres réfractaires ou engager des sanctions auprès des particuliers réfractaires. Dans les deux cas, elle défère le dossier à la CJUE.

Le Conseil de l'Union Européenne :
Il réunit les ministres des gouvernements de chaque Etat membre pour adopter des actes législatifs et coordonner les politiques. Les membres du Conseil ne sont pas nommés pour une durée donnée comme à la Commission, ce sont les Etats membres qui délèguent à chaque réunion le ministre compétent pour la politique discutée lors de la réunion. Il est présidé à tour de rôle par l'un des Etats membres pour une durée de 6 mois (24).

Le Conseil a plusieurs rôles :

- Législatif : en effet il adopte les actes législatifs en codécision avec le Parlement.
- Coordination des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres
- Signature des accords internationaux avec des pays hors UE
- Approbation, conjointement avec le Parlement, du budget annuel de l'UE
- Définition des politiques étrangère et de défense de l'UE

Il ne doit pas être confondu avec :
- le Conseil Européen, qui se réunit environ quatre fois par an pour débattre des orientations générales et des priorités politiques de l'UE, il réunit les chefs d'état ou de gouvernement de l'UE et il n'a aucune fonction législative (25).
- le Conseil de l'Europe, siégeant à Strasbourg, qui n'est pas une institution de l'UE, il promeut les Droits de l'Homme et regroupe des pays qui ne sont pas tous membres de l'UE (dont la Russie et la Turquie), il n'a donc aucun pouvoir décisionnel concernant l'UE (26).

Le Parlement Européen
Il examine et adopte le budget de l'UE et les actes législatifs avec le Conseil. Il partage donc le pouvoir législatif avec le Conseil tout en contrôlant les autres institutions de l'UE, en particulier la Commission qu'il peut démettre de ses fonctions. Il est composé de 754 députés européens élus au suffrage universel direct par les électeurs européens pour une durée de 5 ans (27).

La Cour de Justice de l'Union Européenne
Créée en 1952, elle siège à Luxembourg et elle est composé d'un juge par Etat membre soit 27 juges, secondés par 9 avocats généraux dont le rôle est de présenter en toute impartialité un avis juridique dans les affaires dont ils sont saisis. Ces 36 membres sont nommés pour une durée de 6 ans par les gouvernements des Etats membres. Ils désignent parmi eux un président et un vice-président pour une durée de 3 ans (28).

La CJUE constitue l'autorité judiciaire de l'UE. Son principal objectif est de veiller à l'application et à l'interprétation uniforme du droit communautaire, en collaborant avec les juridictions des Etats membres. Du fait qu'elle soit multilingue en prenant en charge les 23 langues de l'UE, elle est unique au monde.
Ses trois missions sont de (28) :

- Contrôler la légalité des actes des institutions de l'UE
- Veiller au respect des traités par les Etats membres
- Interpréter le droit de l'UE à la demande de juges nationaux

Elle comprend trois juridictions : la Cour de Justice, le Tribunal et le Tribunal de la Fonction Publique. Le Tribunal est chargé des recours introduits par des particuliers ou des sociétés contre les actes des institutions européennes et les actes réglementaires, ainsi que des recours formés par les Etats Membres contre la Commission.

La Cour de Justice rend des arrêts sur cinq types d'affaires différents (29) :

- Le renvoi préjudiciel : elle interprète un point du droit communautaire à la demande d'une juridiction nationale
- Le recours en manquement : à l'encontre de gouvernements d'Etats membres qui ne respectent pas les obligations imposées par la législation européenne
- Le recours en annulation : à l'encontre d'actes législatifs européens en violation des traités de l'UE ou des droits fondamentaux
- Le recours en carence : lorsque des institutions de l'UE s'abstiennent de statuer dans un domaine, la CJUE les contraint à agir
- Le recours en action directe : lorsque des particuliers ou des entreprises contestent des décisions ou actions de l'UE

Une dernière notion fondamentale correspond à la Jurisprudence de la CJUE. Celle-ci comprend l'ensemble des décisions rendues par la Cour et le Tribunal, et elle constitue une source de droit essentielle en permettant d'éclairer le droit communautaire. Par définition, la Jurisprudence correspond à l'ensemble des décisions de justice relatives à une question juridique donnée. D'une façon générale, une décision fait jurisprudence lorsqu'elle est clairement formulée par une juridiction supérieure, qu'elle est répétée par une ou plusieurs juridictions supérieures, et qu'elle est publiée et reconnue par la communauté des juristes (30).

Ainsi, la Jurisprudence permet de préciser le sens du droit voire de le compléter, et elle permet, en résolvant un problème juridique, de fournir une base juridique aux cas similaires qui pourraient être rencontrés dans le futur. La CJUE a introduit de nombreux principes par le moyen de jurisprudences, comme par exemple la primauté du droit communautaire sur la législation interne avec l'arrêt Costa de 1964 (29). Elle a de même rendu de nombreux arrêtés sur la question de la libre prestation de services, comme par exemple en explicitant la notion de « raison impérieuse d'intérêt général » qui figure dans le texte de la Directive Services. En revanche, la CJUE n'a toujours pas défini la limite entre liberté d'établissement et libre prestation de services, limite qui reste très floue dans le texte de la directive ; en effet une recherche sur le site Légifrance à propos de la jurisprudence de la CJUE de 2013 et 2014 ne montre aucun arrêté en ce sens (31).

En résumé, prenons l'exemple de la Directive Services : la Commission a fait des propositions sur le contenu de la directive, transmises au Parlement et au Conseil, qui ont rédigé la directive. Le Parlement a voté la directive le 15 novembre 2006 et le Conseil l'a définitivement entérinée le 12 décembre 2006, qui constitue la date de son adoption définitive. La Commission veille ensuite à la transposition correcte de la directive dans le droit national de chaque Etat membre. La CJUE de Justice précise certaines notions restées floues grâce à sa jurisprudence.

ii. La hiérarchie des normes

De manière à ce que notre lecteur comprenne bien les termes juridiques employés dans la suite de notre étude, nous allons faire un bref rappel sur la hiérarchie des normes françaises et européennes.

En France, les normes sont organisées de manière pyramidale, la Constitution Française trônant au sommet de cette pyramide. Chaque norme doit respecter la norme qui lui est supérieure et elle peut être modifiée selon les règles définies par cette norme supérieure. C'est ainsi qu'un décret, faisant partie des règlements comme indiqué dans la figure 5, se situe à un niveau relativement bas dans cette hiérarchie (comme le décret du 8 juillet 2010 modifiant le Code de Déontologie).

Figure 5 : Hiérarchie pyramidale des normes en France et place des traités européens dans cette hiérarchie

Légende :

- DDHC = Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;
- loi organique = loi relative à l'organisation des pouvoirs, elles précisent et complètent la Constitution ;
- bloc de légalité (lois ordinaires, ordonnances …)

Il est également important de distinguer la législation de la réglementation. Les textes législatifs (loi ou ordonnance) ont un poids plus important que les textes réglementaires (décret ou arrêté). Ainsi, dans le CRPM par exemple, la partie Législative (articles en L-) est issue du vote du Parlement (Assemblée Nationale + Sénat) et ne peut être modifiée par un décret, contrairement à la partie Réglementaire du CRPM (articles en R-). Comme nous l'avons vu précédemment, le Code de Déontologie ne peut être modifié que par le Conseil d'Etat, celui-ci ne détenant pas le pouvoir législatif, il ne peut que rédiger des décrets. C'est pourquoi le Code de Déontologie ne constitue pas un texte législatif au sens propre du terme, et qu'il est intégré à la partie réglementaire du CRPM, permettant ainsi au Conseil d'Etat de le modifier par le biais de décrets.

Cette séparation entre législatif et réglementaire permet de faire la distinction entre ce qui est fondamental pour la République, nécessitant de longs débats au Parlement (comme la transposition des directives européennes), et ce qui est moins fondamental en permettant des modifications plus rapides des textes. Le risque dans ce type de souplesse est d'occasionner des changements fréquents comme ce fut le cas ces dernières années avec une accélération des modifications du Code de Déontologie vétérinaire.

La hiérarchie des normes européennes est différente de celle établie en France, du fait qu'elle soit communautaire. Le droit européen est ainsi scindé en deux :

- Le droit primaire : traités européens, accords internationaux et arrêtés de la CJUE
- Le droit secondaire ou dérivé, comportant
    - Les actes contraignants (créant une obligation juridique pour tous les destinataires) : règlements, directives et décisions
    - Les actes non contraignants (avis du Parlement de valeur politique) : résolutions, recommandations, codes de conduite …

Dans la sixième partie du traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2009, le chapitre 2 explicite les actes juridiques de l'UE et leur classification. L'article 288 indique que l'UE ne peut plus adopter que les cinq types d'actes suivants : règlements, directives, décisions, recommandations et avis. Cet article introduit pour la première fois une hiérarchie des normes au sein du droit secondaire en définissant comme suit les 3 normes contraignantes (32) :

- Le règlement : il est de portée générale, obligatoire et directement applicable dans tous les Etats membres, sans aucune intervention de la part des autorités nationales, il est donc une norme précise que se suffit à elle-même.

- La directive : Elle fixe des objectifs à atteindre (comme les exigences à supprimer énoncées par la Directive Services, cf infra), et délègue le choix des moyens aux Etats membres. Elle exige ainsi d'être transposée dans le droit de chaque Etat membre, les modalités de transposition dans le droit national étant laissées au libre choix de chaque Etat membre. Elle a pour but d'harmoniser les législations nationales. Elle prévoit un délai pour la transposition dans le droit national, laissant ainsi une marge de manœuvre aux Etats membres pour tenir compte des spécificités nationales

- La décision : elle est obligatoire mais ne concerne qu'un nombre restreint d'organisations ou de pays, elle vise à réglementer des situations particulières

La nouvelle hiérarchie des normes européennes permet ainsi de séparer les actes législatifs (règlements, directives et décisions) et les actes délégués (recommandations ou avis), comme l'énonce l'article 296 (32).

L'article 289 établit deux catégories de procédures :

- La procédure législative ordinaire : elle concerne uniquement les actes législatifs et repose sur une procédure de codécision avec l'adoption conjointe par le Conseil et le Parlement
- Les procédures législatives spéciales : elles concernent les actes délégués, qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif, c'est la Commission qui s'en charge sous le contrôle du Parlement ou du Conseil.

Une telle dichotomie permet ainsi aux législateurs (Conseil et Parlement) de se concentrer sur les dispositions fondamentales en déléguant les aspects techniques à la Commission, rendant ainsi (on l'espère) le travail législatif de meilleure qualité (33).

L'article 291 précise que « les Etats membres prennent tous les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union » (32). Ceci montre que les actes législatifs de l'UE sont à un niveau supérieur dans la hiérarchie des normes par rapport aux lois organiques françaises. Cela est d'ailleurs précisé par l'article 55 de la Constitution Française du 4 octobre 1958, qui indique également dans l'article 54 que les normes internationales sont subordonnées à la Constitution (34).

Après ce rappel sur le cadre réglementaire régissant la profession vétérinaire et la rédaction des deux directives, nous allons étudier la situation de la profession vétérinaire dans ce contexte européen de libéralisation des services.

4) La profession vétérinaire en France face à une nécessaire mutation dans le contexte européen de libéralisation des services

De nombreux économistes, dont Jacques Attali, ont décrié la profession vétérinaire, en estimant qu'elle présentait une forme d'inertie et de conservatisme. Nous avons vu que son statut de profession réglementée la protégeait et lui permettait en quelque sorte de rester sur ses acquis. Pourtant, l'évolution de la société l'a contrainte à s'adapter, et les réformes qui l'ont affectée ont souvent été accomplies dans la douleur. L'activité vétérinaire a été profondément transformée depuis la seconde guerre mondiale, profitant d'abord d'une période de croissance économique sans précédent pendant laquelle les vétérinaires ont connu un véritable âge d'or, alors que l'agriculture française prospérait, puis la tendance s'est inversée avec l'essor du marché des animaux de compagnie s'accompagnant d'une chute importante de celui des animaux de production. La pratique médicale a également évolué, passant d'une pratique essentiellement généraliste et rurale à une pratique de plus en plus spécialisée, diversifiée avec un essor considérable de la filière équine et de celle des animaux de compagnies, et des attentes sociétales de plus en plus importantes : l'animal de compagnie est devenu un véritable membre de la famille tandis que les éleveurs sont eux aussi de plus en plus formés aux soins animaliers et exigeants. Les vétérinaires canins se trouvent actuellement dans la même position que les vétérinaires mixtes dans les années 1980 : ils doivent faire face à une baisse de revenu, une baisse du nombre d'actes et des exigences accrues de la part de leur clientèle. Or, les vétérinaire mixtes se sont réorganisés et regroupés, ce qui a entraîné le doublement de leurs revenus (37).

Nous allons dans un premier temps nous concentrer sur des données statistiques permettant d'analyser le contexte dans lequel évolue le vétérinaire de nos jours. Ceci nous permettra d'une part de poser les bases d'une réflexion de fond sur l'évolution de la profession au vu des transpositions des deux directives qui nous intéressent, et d'autre part de voir ce qui est perfectible dans notre profession à travers le constat dressé par le rapport du sénateur Guéné (voir le point b).

a) Le nouveau visage de la profession vétérinaire en France

Les données statistiques analysées ci-après proviennent essentiellement du site de l'Ordre Vétérinaire français dans l'onglet « Démographie professionnelle ». Pour nous faire une idée de l'évolution de la profession, nous allons d'abord nous intéresser à l'année 2008 (35), parce qu'elle correspond à une année charnière pendant laquelle la Directive était encore en cours de transposition en France et parce qu'elle correspond à l'année où le sénateur Charles Guéné a rendu son rapport sur la profession vétérinaire. Elle permet ainsi d'évaluer la profession avant l'impact de la Directive, et de pouvoir comparer sa situation avec celle de l'année 2013 (36).

Ainsi, en 2008, sur les15438 vétérinaires inscris à l'Ordre, on note une féminisation de la profession avec un nombre important de jeunes femmes, certes encore minoritaires (39%). Cette féminisation semble se poursuivre puisque 63 % des diplômés enregistrés en 2008 sont des femmes.

Le mode d'exercice est principalement libéral en association (39%) avec 25 % de salariat, l'exercice individuel culminant encore à 24%, comme indiqué en figure 6. **La féminisation du salariat est également nette** (68.1% des salariés). On note que 58.4 % des structures vétérinaires sont des entreprises individuelles, regroupant 38.5 % des vétérinaires libéraux. Ainsi, les associations vétérinaires regroupent la majorité des libéraux, avec une **nette prédominance des SCP (Sociétés Civiles Professionnelles)** (19.3% des structures) **et des SELARL** (13.9%).

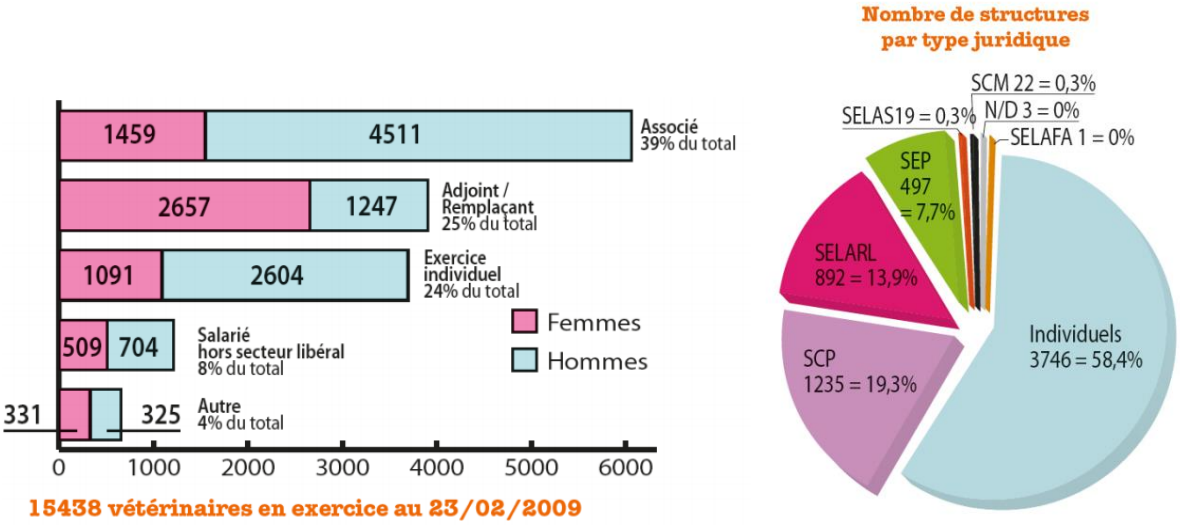

Figure 6 : Modes d'exercice de l'activité vétérinaire et formes juridiques des structures vétérinaires en 2008 (Source : Ordre National des Vétérinaires)

Près de la moitié des diplômés sont des étrangers, avec 35% de diplômés en Belgique et 11 % d'autres facultés, comme le montre la figure 7. Les écoles françaises détiennent encore une **courte majorité** (54%). 88.2 % des vétérinaires inscrits à l'Ordre sont de nationalité française, 9.4 % sont belges.

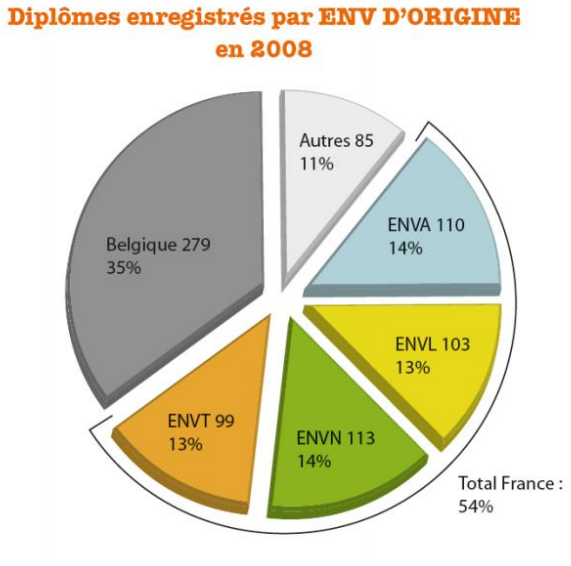

Figure 7 : Importance relative des diplômés de facultés étrangères en 2008 (Source : Ordre National des Vétérinaires)

On peut donc tirer les enseignements suivants de ces statistiques :

- on assiste à une féminisation progressive de la profession, avec certes une minorité de femmes exerçant, mais une majorité nette de nouvelles inscrites
- cette féminisation semble corrélée à une augmentation progressive du salariat
- les vétérinaires exercent principalement sous forme d'associations, en majorité des SCP ou SELARL, bien qu'il reste une part non négligeable de vétérinaires en exercice individuel
- la France ne forme plus qu'une légère majorité des diplômés inscrits à l'Ordre (54%)

Voyons maintenant ce qu'il en est en 2013 (36) :

- ✓ La féminisation de la profession constitue bien une donnée importante puisque le nombre de femmes inscrites à l'Ordre est de 45.2%, soit **+ 6.2 %** en 5 ans.
- ✓ D'ailleurs, la pyramide des âges des salariés montre une **nette féminisation du salariat** (52% des femmes en exercice sont salariées). Ce dernier a d'ailleurs fortement progressé pour constituer presque 36% des vétérinaires exerçants, soit **+ 11%** en 5 ans.
- ✓ Concernant les modes d'exercice**, l'association entre vétérinaire reste majoritaire** à un niveau stable par rapport à 2008 (41.6%), devant le salariat ou l'exercice individuel, comme l'indique la figure 8.
- ✓ Concernant les formes juridiques d'exercice, **la forme juridique prédominante reste l'exercice individuel** (environ 50% des structures), bien que cet exercice ait **fortement régressé** (-5.3%). En revanche, on note une **forte progression des SEL qui constituent 24 % des structures** (dont 89 % de SELARL) et une nette régression des SCP (18.6%). Le nombre de SELARL est passé à 21 %, soit + 7% en 5 ans, ce qui montre un engouement des vétérinaires pour ce type de structure. A noter enfin l'existence de **18 SPFPL**, nouvelle forme juridique autorisée par la Directive Services, que nous examinerons dans la seconde partie de notre étude.

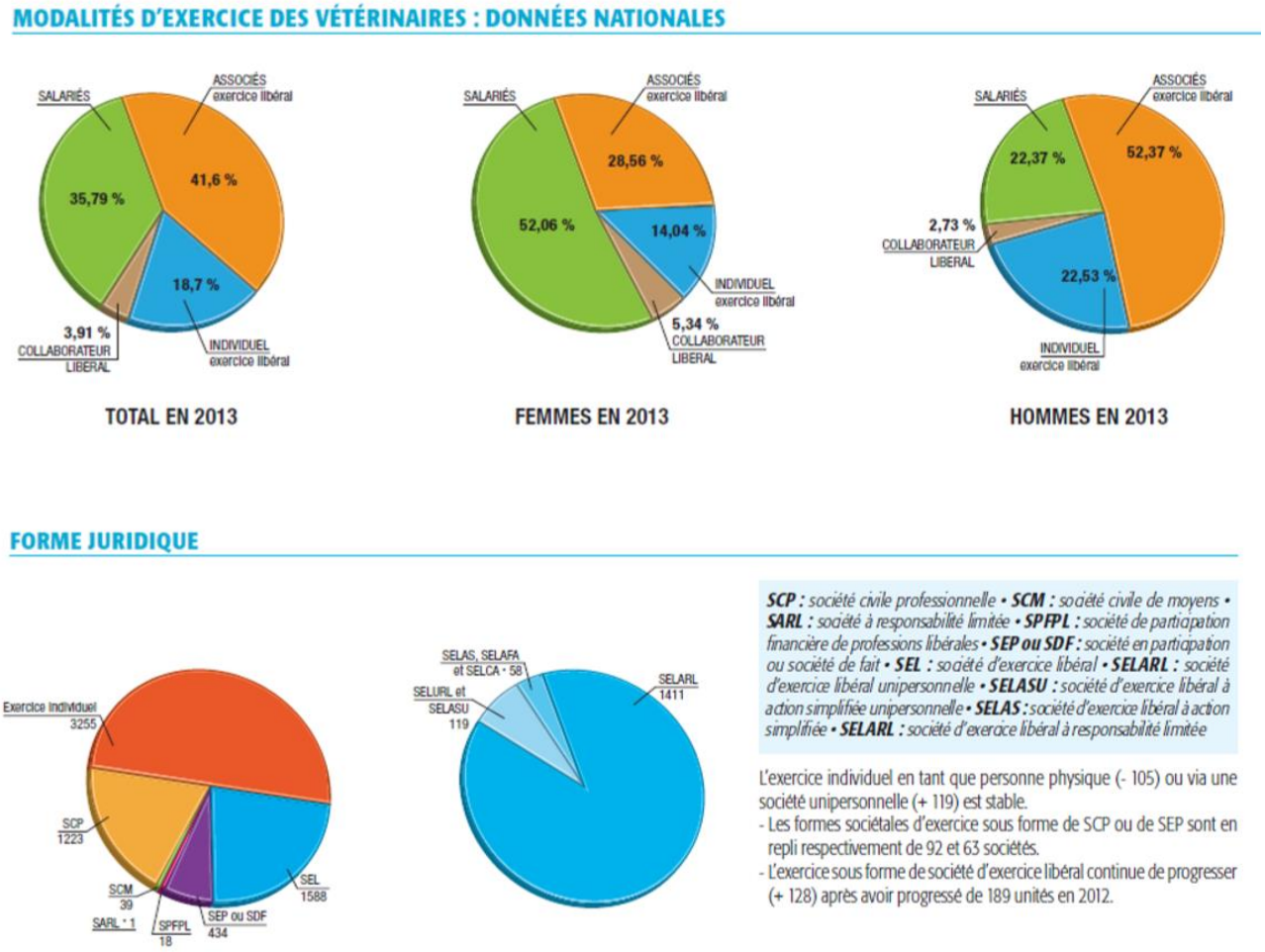

Figure 8 : Modes d'exercice de l'activité vétérinaire et formes juridiques des structures vétérinaires en 2013 (Source : Ordre National des Vétérinaires)

- ✓ La France forme une majorité des diplômés inscrits en 2013 (60%), la Belgique est en forte régression (21%) alors que **les autres écoles fournissent davantage de diplômés** (dont 16% provenant d'autres Etats membres de l'UE), comme le présente la figure 9.
- ✓ On note enfin que même si la nationalité française prédomine parmi les vétérinaires en France (76%), le nombre de Belges reste stable autour de 9%, tandis que **l'installation de ressortissants d'autres Etats membres augmente significativement** (14.6 %). On ne retrouve pas cette tendance dans les autres pays de l'UE. Par exemple une étude portant sur le nombre de vétérinaires en exercice en 2011 montre que presque 98 % des vétérinaires exerçant en Allemagne sont de nationalité allemande, contre 88 % de vétérinaires exerçant en France de nationalité française (37). Bien évidemment, ce constat est à pondérer puisque la comparaison n'est faite qu'avec un seul pays pour une seule année, mais elle donne matière à réflexion.

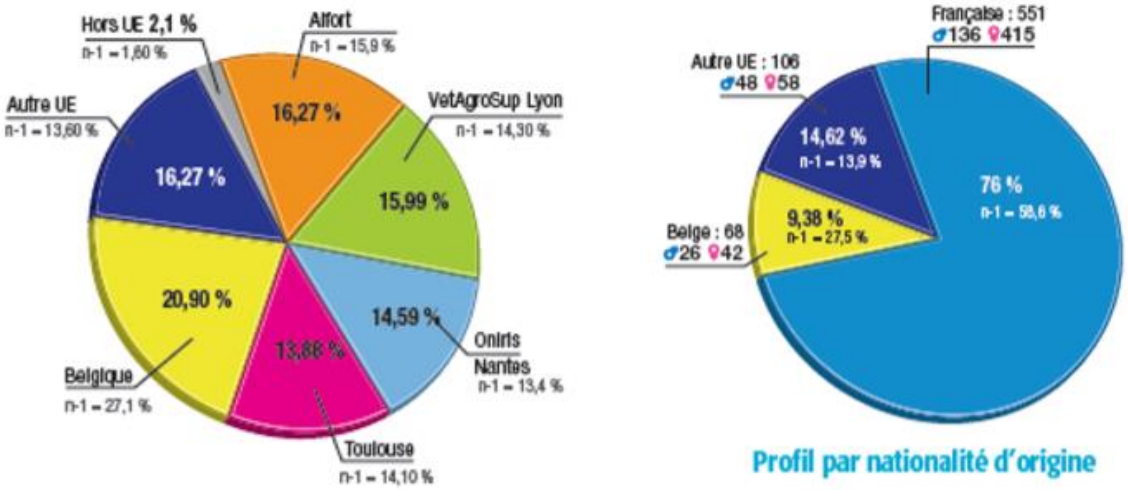

Figure 9 : Importance relative des diplômés de facultés étrangères en 2014 (Source : Ordre National des Vétérinaires)

Selon les données du Syndicat National des Vétérinaires d'Exercice Libéral (SNVEL) et la Caisse Autonome de Retraite et de Prévoyance des Vétérinaires (CARPV), la balance démographique prévisionnelle pour la période 2008-2018 ferait apparaître un solde moyen de 3250 vétérinaires supplémentaires, dont 1850 diplômés supplémentaires issus des facultés étrangères, soit 60% de diplômés étrangers (pour 5000 diplômés supplémentaires issus des écoles françaises, et 3700 départs à la retraite). (38)

D'une façon générale, sur la période 1996-2008, on peut mettre en évidence une augmentation de 48 % du nombre de vétérinaires, toute activité confondue, une augmentation de 40 % du nombre de praticiens dont une hausse de 320 % du nombre de salariés (37). Sur cette même période, le nombre de structures libérales a peu progressé (12 %) comparée à l'augmentation du nombre de praticiens libéraux (18%), ce qui semble être lié à la prédominance de l'exercice individuel. En réalité, le nombre de structures a même chuté (de 85 % à 70 % des praticiens sur cette période), ceci pouvant être expliqué par le développement massif du salariat : ce ne sont pas les salariés qui créent une société, mais bien les associés.

En 2009, les structures vétérinaires emploient en moyenne 2.2 diplômés vétérinaires et 2.3 employés non-vétérinaires, ce qui montre que les structures vétérinaires sont en général de petite taille ; d'ailleurs les plus grosses structures rassemblent le plus grand nombre de salariés, puisque 50 % d'entre eux en 2009 sont dans des structures de 3 à 5 salariés.

Concernant la rentabilité des structures vétérinaires, sur la période 2000-2008, la faible rentabilisation des plateaux techniques et l'absence de revalorisation des actes ont engendré une diminution de la rentabilité moyenne de 34 % à 24 % en 8 ans, une chute du revenu moyen avant imposition de 17 % (malgré une hausse de 50% du chiffre d'affaires moyen), et la rentabilité la plus faible des professions libérales en 2005, comme le montre le tableau 2. (39)

Tableau 2 : Principales caractéristiques du revenu de la profession vétérinaire en comparaison aux autres professions libérales de santé (Source : d'après DUHAUTOIS) (39)

Profession	Chiffre d'affaires HT moyen en K€	Bénéfice moyen en K€	Rentabilité en %
Infirmière	69,8	42	60,17
Médecin généraliste	130,1	75,9	58,34
Kinésithérapeute	77,9	42,2	54,17
Cardiologue	204,3	109	53,35
Ophtalmologiste	227,4	120,7	53,08
Gastro entérologue	189,8	96,3	50,74
Gynécologue	139,8	69,1	49,43
Dermatologue	147,9	72,4	48,95
Radiologue	388,7	162,8	41,88
Chirurgien dentiste	207,8	80,8	38,88
Labo d'analyses	675,6	190	28,12
Vétérinaire	**230**	**61,3**	**26,65**

Pour résumer, les structures vétérinaires semblent affaiblies du fait de leur petite taille et de leur isolement, imposant une difficulté à rentabiliser le matériel, et leur rentabilité est la plus faible des professions libérales de santé. A cela s'ajoutent une augmentation massive du salariat, corrélé à une féminisation importante de la profession, qui ne facilite pas la création de nouvelles structures, et l'installation de nombreux ressortissants d'autres Etats membres de l'UE. Partant de ce constat, nous pouvons voir la nécessité d'adapter la profession à la situation, en profitant de l'occasion offerte par la transposition des deux directives qui nous intéressent, tout en veillant à respecter l'indépendance et l'éthique professionnelle des vétérinaires.

b) Vers un nouveau dynamisme de la profession ?

François Fillon, alors Premier Ministre français, a demandé en 2008 au commissaire Michel Barnier, qui préside le secteur du marché intérieur et des services pour la période 2010 à 2014, de confier au sénateur Charles Guéné la mission de réfléchir à la place du vétérinaire libéral dans la société actuelle, à l'évolution de son rôle en matière de santé publique, ainsi qu'à la façon de faciliter le développement de la profession vétérinaire. Charles Guéné n'hésite pas à dresser un bilan négatif de la profession dans le contexte de mondialisation : « *force est de constater que les conditions ne sont pas remplies pour que le praticien vétérinaire s'inscrive dans cette mondialisation, et nous assistons à un début de paupérisation de la profession et des difficultés dans les rapports avec le monde de l'élevage* » (40). Dans le cadre de sa mission, le sénateur a consulté nombre de représentants de notre profession (CSOV, SNEVL, industriels du médicament, directeur de l'Office International des Epizooties, représentants du monde agricole, enseignants vétérinaires, éleveurs et vétérinaires).

Charles Guéné a proposé une série de recommandations afin de dynamiser la profession vétérinaire, que nous regrouperons selon les deux axes majeurs d'évolution que représentent les deux directives que nous étudions.

Le premier axe consiste à adapter la formation européenne aux autres cursus européen et à davantage former les jeunes vétérinaires au monde de l'entreprise.
Charles Guéné souhaite une harmonisation de la durée des études vétérinaires en Europe. En effet, le cursus vétérinaire en France se différencie actuellement de l'ensemble des autres cursus européens par une formation en sept ans, constituée de deux années de classe préparatoire suivies de cinq années dans les Ecoles Nationales Vétérinaires (ENV). *Nous reviendrons plus en détail sur les réformes du cursus vétérinaire dans la troisième partie de notre étude.* Or, la Directive Qualifications Professionnelles de 2005 ne prévoit que 5 années d'études. Pour satisfaire aux objectifs de cette directive, et étant donné les nombreux changements réalisés ces dernières années dans le cursus des ENV, le sénateur propose l'abandon progressif des classes préparatoires au profit d'un recrutement sur dossier après le Baccalauréat associé à un entretien et une évaluation de projet professionnel, suivis d'une préparation intégrée aux ENV pouvant être confiée aux universités.

Il propose également une augmentation modérée (10%) du numérus clausus en réponse au nombre croissant d'installations de vétérinaires ayant étudié à l'étranger, et, dans un but d'adéquation entre l'offre et la formation et une harmonisation de la qualité des cursus, de terminer les évaluations des établissements vétérinaires européens menées par l'AEEEV et de publier la liste des établissements ayant été reconnus « équivalents ».

Afin de pallier à la baisse du nombre de vétérinaires ruraux, Charles Guéné propose un système incitatif de bourse associé à un engagement d'une pratique rurale pour un certain nombre d'années, et de favoriser le tutorat avec des praticiens.

Charles Guéné regrette qu'une formation à l'entreprise soit « *délaissée pour ne pas dire délibérément négligée* ». Il estime indispensable d'y remédier, puisque, comme nous l'avons vu précédemment, c'est par les associations permettant de diversifier l'offre de services, d'acquérir un plateau technique performant et de proposer des activités spécialisées que l'activité vétérinaire trouvera un renouveau. La dimension entrepreneuriale de l'activité vétérinaire, quasiment absente des programmes de formation, est au moins aussi importante que la dimension médicale.

Le deuxième axe incite directement à faciliter la mise en œuvre de la Directive Services afin de libérer la profession des contraintes réglementaires qui l'étouffe. Le sénateur propose d'adapter le CRPM et donc le Code de Déontologie aux exigences de la Directive Services. Il insiste notamment sur la limitation du nombre des salariés ou de collaborateurs (article R242-64 de l'ancien CRPM), ou encore la limitation du nombre de domiciles d'exercice professionnel (article R242-53 de l'ancien CRPM). Ces deux contraintes empêchent des aménagements du travail des vétérinaires afin de s'organiser en réseaux, et constituent un frein à la demande de propriétaires d'animaux vivant en zones rurales, faute d'un maillage vétérinaire suffisant.
De même, Charles Guéné souhaite une ouverture à la communication de la profession vétérinaire, contrairement aux multiples restrictions imposées par l'article

R242-70 de l'ancien CRPM. Il incite enfin l'Ordre à accepter l'ouverture du capital des SEL aux investisseurs non vétérinaires, dans le respect de l'indépendance des praticiens.

Le sénateur fait remarquer que l'acte vétérinaire n'est pas défini dans la réglementation française, n'existant que par opposition à l'exercice illégal qui, lui, est défini (article L 243-2 de l'ancien CRPM). Ceci permet ainsi, comme nous l'avons évoqué plus haut, à des professions non réglementées de réaliser de façon illégale des soins vétérinaires, en particulier les techniciens d'élevage. Charles Guéné propose de faire la distinction entre les actes d'usage courant prodigués par les propriétaires d'animaux ou les interventions en matière de zootechnie réalisées par des techniciens d'élevage, des actes médicaux réalisés par les vétérinaires.
Le sénateur propose d'engager une réflexion afin de revaloriser les actes vétérinaires, notamment auprès des éleveurs.

Il insiste également sur la délégation d'actes, en définissant les actes délégables et leurs conditions de délégation, comme cela existe dans les Etats membres du Nord qui ont établi une liste positive d'actes réalisables par les éleveurs. La FVE a d'ailleurs donné une définition précise de l'acte vétérinaire.

Les recommandations de ce rapport ont fait l'objet d'une défiance particulièrement marquée des vétérinaires, comme le montre un sondage réalisé auprès de 113 confrères en janvier 2009, dans lequel une majorité nette se dessine contre chaque recommandation du sénateur (hormis pour la redéfinition du mandat sanitaire). (41)

Au terme de cette première partie, nous voyons émerger, vu le contexte dans lequel se trouve la profession vétérinaire au XXIème siècle, la nécessité d'évoluer. Ainsi, le vétérinaire des années 2010 est confronté à de nombreuses pressions : face à une féminisation importante, au développement rapide du salariat et des sociétés d'exercice libéral (et maintenant des SPFPL), à l'installation de plus en plus importante de diplômés étrangers ainsi qu'à la rentabilité la plus faible des professions libérales de santé, il doit s'organiser, se regrouper. Après avoir rappelé le cadre réglementaire dans lequel les directives européennes sont transposées en droit français, ainsi que le contexte global ayant prédisposé à la rédaction de ces directives, nous allons maintenant les examiner afin de voir quelles opportunités elles offrent à la profession vétérinaire.

II. La Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : une évolution majeure de l'exercice de l'activité des vétérinaires

1) Présentation générale de la Directive Services : objectifs et enjeux économiques

a) Objectifs de la Directive et conséquences

Dans le contexte de libéralisation des services voulu par l'UE, la Directive Services est un acte législatif dont l'objectif général est d'éliminer les obstacles juridiques et administratifs à la libre circulation des services, afin de créer un véritable marché intérieur des services tel que défini par le traité de Lisbonne dans sa nouvelle stratégie de croissance économique, à laquelle elle fait référence dans son considérant 4 (43). Afin de s'inscrire dans cette stratégie, les quatre objectifs majeurs de la directive sont de (42) :

- faciliter la liberté d'établissement et la libre prestation de services au sein de l'UE en ouvrant les frontières aux services concernés
- garantir un niveau de qualité élevé des services
- renforcer les droits des consommateurs de ces services
- simplifier les procédures administratives grâce à l'établissement d'une véritable coopération administrative entre les Etats membres (système électronique pour les échanges d'information)

La directive est constituée de 46 articles précédés de 118 considérants, et elle s'inspire en grande partie de la Jurisprudence de la CJUE qu'elle codifie et entérine.

Elle précise dans son article 3 que si elle entre en conflit avec une disposition d'un autre acte communautaire, « *la disposition de l'autre acte communautaire prévaut* » (43). Elle cite entre autres la Directive 2005/36/CE relative aux professions réglementées. Nous voyons encore une fois la complémentarité voulue entre ces deux directives.

b) Les professions concernées par la Directive

Avant de préciser quelles professions sont concernées par la directive, il est nécessaire de revenir sur la définition qu'elle donne d'un service. Cette définition est donnée par l'article 4 de la directive, précisant qu'un service correspond à « *toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité* » (43). Nous pouvons voir ici que la directive fait référence au traité de Rome, ce qui montre la continuité voulue dans les textes jusqu'à la fondation même de l'Europe.

L'article 2 exclut explicitement les services suivants (43) :

- les services publics non marchands (éducation, culture, santé, services sociaux)
- les services financiers
- les services et réseaux de communications électroniques
- les services dans le domaine des transports

- les services des agences de travail intérimaire
- **les services de santé (médecins et pharmaciens explicitement cités, mais pas les vétérinaires, dans le considérant 22 de la directive)**
- les services audiovisuels
- les activités de jeux d'argent
- les activités participant à l'exercice de l'autorité publique
- les services de sécurité privée
- les services fournis par les notaires et les huissiers nommés par les pouvoirs publics

Même si cette liste peut paraitre conséquente, le Directive Service couvre un nombre important d'activités : en effet, comme le montre la figure 10, la directive couvre un ensemble de services qui génère près de la moitié du PIB de l'UE (44).

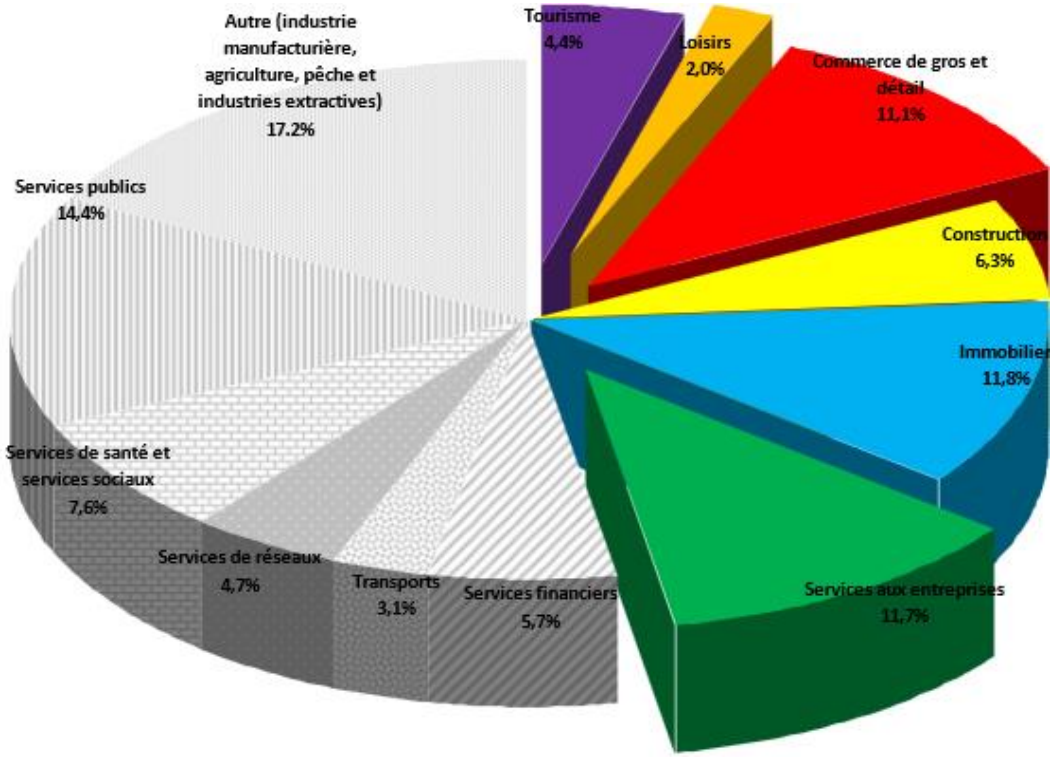

Figure 10 : Part des services visés par la Directive Services dans le PIB européen (Source : Eurostat)

Les services concernés par la Directive sont précisés par le considérant 33 de la directive (43) :

- le tourisme et les loisirs (guides, agences de voyages, centres sportifs…)
- la vente aux particuliers et aux professionnels (grande surfaces, vente en gros)
- la construction et l'artisanat
- l'immobilier
- la restauration et l'hôtellerie
- les services aux entreprises (publicité, conseiller juridique, recrutement …)
- les services de la société d'information (édition, agences de presse…)
- les services à la personne (soutien scolaire, jardinage, garde d'enfants …)

- **la majeure partie des professions réglementées :** architectes, avocats, experts-comptables, **vétérinaires**

Nous remarquons donc que la profession vétérinaire n'est pas considérée en droit communautaire comme une profession de santé, elle rentre donc bien dans le cadre de profession de services, la soumettant par conséquent aux obligations de la directive.

c) Une réforme profitable à ses acteurs économiques ?

Les activités de services sont essentiellement l'œuvre des Petites et Moyennes Entreprises (PME), celles-ci ont longtemps déploré les lourdeurs administratives rencontrées et le manque de confiance entre Etats membres dans le cadre d'activités transfrontalières ou d'établissement dans un autre Etat membre. Les procédures étaient parfois très longues, avec des mois voire des années d'attente sans la garantie d'avoir une réponse. De même, certains « tests économiques » étaient exigés de manière à démontrer que l'implantation de ces entreprises ne déséquilibrerait pas la concurrence locale. Ces tests sont d'ailleurs interdits par le considérant 66 de la directive (43). Les coûts nécessaires pour prendre connaissance des formalités juridiques et administratives, alliés au caractère dissuasif de la bureaucratie, se révèailent insurmontables.

Cette multiplication de contrôles et la complexité souvent injustifiée des procédures ont fortement restreint le marché des services, en freinant sa capacité d'exportation et en limitant les investissements étrangers. Par exemple en 2009, avant la transposition de la directive, l'exportation des activités de services était très limitée, puisqu'elle représentait seulement 20% des échanges intra-UE alors que les services constituaient 70% du PIB de l'Europe, 68 % de l'emploi et 96 % des nouveaux postes créés dans l'UE (42). Bien que les services présentent en général un caractère local, cela souligne le potentiel de croissance à dégager en éliminant les barrières administratives.

Ainsi, grâce à la simplification des formalités administratives et la coopération renforcée entre les Etats membres voulues par la directive (*que nous allons étudier dans le paragraphe prochain*), le secteur des services devrait dégager les gisements de croissance inexploités dont parlait la commission Attali. Par exemple, une dizaine d'années après la mise en œuvre du premier programme visant à la réalisation du marché intérieur en Europe en 1993, la suppression de nombreuses entraves aux échanges avait permis la création d'environ 2.5 millions d'emplois et généré près de 900 milliard d'euros de croissance dans l'UE, avec une baisse des prix selon la Commission (46).

En 2009, plusieurs études furent commandées par la Commission afin d'évaluer l'impact économique de la transposition de la directive. Les gains économiques grâce à la mise en œuvre de la directive pourraient être de 60 à 140 millions d'euros, soit une croissance de 0.6 à 1.5 % du PIB européen. Le taux net d'emploi devrait croître de 0.3% (soit 600000 nouveaux emplois.) (45).
Ainsi, en 2012, une estimation de le Commission indique qu'une part de 0.8 % de PIB supplémentaire aurait été générée suite aux mesures de transposition de la directive, et elle estime que le gain économique pourrait être triplé (soit 2.6 % du PIB européen) en cas d'application totale de la directive, ce qui reviendrait à faire tomber

toutes les barrières administratives restées en vigueur (44). Ce chiffre peut paraître bien faible, mais compte tenu de la situation économique actuelle en Europe, touchée de plein fouet par la crise, il ne semble pas anecdotique.

2) Un instrument de modernisation de l'Etat et de simplification administrative : le contenu de la Directive Services

La directive Services a pour quatrième objectif une simplification et une modernisation des procédures administratives, afin que les Etats membres n'exigent que le strict minimum lors de l'établissement d'entreprises de services sur leur territoire et qu'un cadre juridique clair soit défini au niveau européen. De même, les démarches à suivre doivent être librement accessibles de façon simple et rapide, de préférence en ligne. En effet, dans les considérants 2 et 3 de la directive (43), la Commission déplore que les PME souffrent d'un grand nombre d'obstacles qui les empêchent de se développer en dehors de leurs frontières nationales et de bénéficier pleinement du marché intérieur des services de l'UE, du fait « *des lourdeurs administratives, de l'insécurité juridique […] et du manque de confiance mutuelle entre les Etats membres »,* affectant ainsi la compétitivité mondiale des prestataires de services européens. Le manque de communication régulière entre les administrations des Etats membres a engendré la prolifération de règles et une duplication des contrôles pour les activités transfrontalières. Rappelons que le point 17 des Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Lisbonne invitait la Commission à « *définir, d'ici à 2001, une stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire* » (8).

En matière de simplification administrative, les considérants 43 à 47 de la directive (43) définissent un certain nombre de principes à suivre. Notamment, ils préconisent qu'au bout d'un certain délai d'attente, en l'absence de réponse de la part des autorités compétentes, une autorisation tacite soit mise en œuvre. De même, des formulaires européens harmonisés permettraient de constituer des équivalents aux certificats délivrés actuellement par les Etats membres de l'UE, ceci évitant toute duplication des procédures. Il est également préconisé d'abandonner les exigences de formes, particulièrement concernant les demandes d'exemplaires originaux ou de copies certifiées conformes, et les conditionnalités géographiques en octroyant désormais des certificats valables sur l'ensemble du territoire du pays concerné. L'objectif commun de simplification administrative est d'ailleurs clairement mentionné dans le considérant 46 et les modalités précisées dans l'article 5 « Simplification administrative » et les articles 9 à 13 de la section 1 « Autorisation ».

Afin de réduire la charge qui pèse sur les PME, notamment en termes de type de preuves et de nombres de documents à fournir, la directive propose deux volets de simplification : les guichets uniques (points of single contact) et le système d'information sur le marché intérieur (IMI pour Internal Market Information).

a) Les guichets uniques

La mise en place de guichets uniques permet aux prestataires de services d'obtenir toutes les informations nécessaires, d'effectuer en ligne toutes les formalités administratives et d'avoir un unique interlocuteur. Ces guichets correspondent à des portails d'administration électronique, permettant une dématérialisation des procédures et ainsi une simplification de celles-ci par un gain de temps considérable. Les considérants 48 à 51 de la directive (43) font référence à ces guichets, précisant qu'ils peuvent être représentés par une autorité administrative, une chambre de commerce ou des métiers, ou encore un organisme professionnel. Le coût de ces guichets doit rester raisonnable, notamment pour limiter les frais des PME, et leur mise à jour doit être régulière.

Les articles 6, 7 et 8 de la directive (43) précisent les procédures et formalités que peuvent accomplir les prestataires de services via les guichets uniques, notamment :

- Les demandes d'inscription dans des registres, dans des bases de données ou à un Ordre professionnel **(par exemple, le registre de l'Ordre des vétérinaires)**
- Les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice de l'activité de service concernée auprès des autorités compétentes **(l'inscription des sociétés vétérinaires auprès de l'Ordre)** et l'accès aux bases de données publiques relatives aux prestataires **(tableau des vétérinaires inscrits à l'Ordre)**
- Les coordonnées des autorités compétentes, des associations ou organisations professionnelles auprès desquelles les prestataires peuvent obtenir une assistance pratique **(Ordre ou SNVEL par exemple)**
- Les voies de recours en cas de litiges **(coordonnées du CROV dont dépend le vétérinaire)**
- La possibilité de poser tout type de question concernant l'activité concernée **(par exemple « comment faire reconnaître mes qualifications professionnelles ? »)**

L'article 7 précise en outre que les autorités compétentes fournissent une assistance lors de la demande d'informations par la remise éventuelle de livrets ou de guides, sans nécessairement donner des conseils juridiques.

Ainsi, un portail européen des guichets uniques a été mis en place, disponible dans l'ensemble des 23 langues de l'UE (47) et réunissant les pays de l'UE auxquels se rajoutent le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande en tant que membres de l'Espace Economique Européen (EEE). Ce site permet au prestataire de services, après qu'il ait choisi la langue d'utilisation, de choisir le pays dans lequel il souhaite s'établir ou fournir des services. Cela le renvoie alors au guichet unique du pays concerné.

Par exemple pour la France, le site www.guichet-entreprise.fr distingue deux situations, celle d'un français souhaitant créer une entreprise de services (établissement) ou exercer son activité (prestation) dans un Etat membre de l'UE, et celle d'un ressortissant de l'UE souhaitant la même chose en France. Ce site présente les formes juridiques admises en France, répertorie les aides publiques aux entreprises et indique comment créer son entreprise. Il fournit sous le biais de fiches d'activités toutes les informations nécessaires pour exercer en France. Concernant les vétérinaires, on trouve la fiche d'activités correspondante dans la rubrique « Fiches activités » à la section 8 « autres services » (48).

Cette fiche précise ainsi, outre les pièces constitutives pour chaque dossier :

- La définition de l'activité de vétérinaire
- Sa nature de profession libérale réglementée
- Les centres de formalités des entreprises correspondants (URSSAF, chambres de commerce et d'industrie et greffe du tribunal de commerce)
- Les conditions d'installation
    - Conditions de nationalités
    - Incompatibilités (conflits d'intérêts en exerçant en parallèle une activité de fabrication et de vente de médicaments vétérinaires par exemple)
    - Conditions de forme juridique
    - **Qualification professionnelle** : conditions de diplôme avec la conformité avec la Directive Qualifications Professionnelles
- Les démarches et formalités d'installation (inscription au tableau du CROV correspondant, enregistrement des statuts de la société, déclaration de l'entreprise) en précisant à chaque fois l'autorité compétente, les délais de réponse et les voies de recours
- Les textes réglementaires de référence (articles du CRPM concernant le Code de Déontologie, l'assurance de responsabilité civile professionnelle …)

Le seul bémol de ces guichets est la barrière encore existante de la langue. En effet, les 27 Etats membres indiquent que leur guichet unique est disponible en anglais, mais le niveau de traduction n'est pas homogène, comme en témoigne l'usage de « Google traduction » pour le guichet français, donnant des traductions approximatives de documents administratifs qui nécessitent pourtant une traduction optimale (48). De même, certains guichets indiquent la traduction en anglais, mais l'option est difficile à trouver lorsqu'on la cherche sur ledit site.

La mise en place de tels guichets favorise l'interopérabilité des systèmes d'informations par le biais de l'utilisation de procédures électronique entre les Etats membres, ceci permettant d'offrir des services administratifs plus compétitifs et faciles d'utilisation dans le cadre de la simplification administrative voulue par la directive.

b) Le système d'information sur le marché intérieur (IMI)

Le système IMI est réservé aux autorités et non aux prestataires de services. Il constitue une exigence de la directive, qui le précise dès son considérant 52 et le définit en tant que « mesure d'accompagnement » dans l'article 34 (43). Ce système de communication informatique vise à améliorer les échanges d'informations entre les administrations nationales, régionales et locales de l'ensemble des pays de l'Espace Economique Européen (dont font partie également l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège). Cela se fait notamment via des formulaires standardisés au niveau européen et traduits dans les 23 langues européennes, ainsi qu'un ensemble de questions-réponses pré-traduites dans ces mêmes langues. Ceci dans le but d'accélérer les formalités d'établissement ou de prestation des services en délivrant plus rapidement les autorisations requises. Désormais, l'échange d'informations doit se faire de façon directe, rapide et efficace. Ce type d'outil informatique a déjà été expérimenté par la Commission grâce à une base de données qui permet de se renseigner sur l'équivalence d'un diplôme d'une profession réglementée dans les autres Etats membres de l'UE (*voir la troisième*

partie sur la directive Qualifications Professionnelles) (48). Depuis la fin du délai de transposition de la Directive Services en 2009, le système IMI est donc opérationnel pour l'ensemble des questions ayant trait aux deux directives qui nous intéressent.

Une brochure éditée par la Commission présente le fonctionnement de l'IMI aux autorités compétentes (49). Les avantages de cet outil sont multiples. Son moteur de recherche multilingue renvoie à un répertoire de coordonnées de contact des autorités européennes compétentes et à une liste multilingue de questions-réponses prédéfinies. Il est possible d'échanger des documents et certificats électroniques et d'utiliser une traduction automatique en ligne de la Commission Européenne. Les échanges d'information sont confidentiels grâce à un cryptage sous format SSL (notamment en https).

L'IMI regroupait en décembre 2012 dans une étude commandée par la Commission quelques 7076 autorités européennes compétentes, dont 1914 concernant la Directive Qualification Professionnelles et 6364 concernant la Directive Services (50). Avec respectivement 241 et 419 autorités compétentes inscrites pour chacune des directives, la France est le 6ème pays comportant le plus grand nombre d'autorités inscrites, démontrant un engagement correct de notre pays dans le processus. Elle est d'ailleurs le 2ème pays européen, derrière l'Allemagne, concernant la Directive Qualifications Professionnelles. Cependant, les délais de réponse en France sont considérablement longs, comme le montre la même étude : ce délai est de plus de 4 semaines dans 50% des cas pour les questions concernant la directive Qualifications Professionnelles, et dans près de 90 % des cas concernant la Directive Services. Le domaine administratif reste perfectible en France, un outil informatique, aussi précieux soit-il, ne peut faire totalement évoluer les choses.

C'est naturellement le CSOV qui représente les vétérinaires en tant qu'autorité compétente dans cet outil IMI, il délègue ensuite aux CROV correspondants si nécessaires. Ainsi, lorsqu'un vétérinaire français souhaite s'établir dans un autre Etat membre, ou exercer dans le cadre d'activités transfrontalières, il contacte le CSOV qui se met en relation directe via l'IMI avec le Conseil régional de l'Ordre de la région concernée. Il en va de même lorsqu'un des CROV souhaite vérifier la conformité d'un diplôme vétérinaire obtenu à l'étranger, le CROV transmet sa demande au CSOV qui interroge via l'IMI les autorités compétentes de l'Etat membre d'où provient le vétérinaire en question.

c) L'exercice d'activités transfrontalières en exergue : la liberté d'établissement et la libre prestation de services

Les notions de liberté d'établissement et de libre prestation de services représentent le cœur de la directive, comme mentionné dans le premier objectif de cette dernière.
Pour commencer, il convient de distinguer ces deux notions, et c'est la CJUE qui a donné l'élément-clé permettant de faire cette distinction, en l'occurrence le caractère temporaire de l'activité. Ce critère est à apprécier selon la durée de la prestation offerte, sa fréquence, sa périodicité et sa continuité. Le considérant 77 de la directive (43) explique l'importance de ce critère : en effet, si le prestataire de services est effectivement établi dans un autre Etat membre, il relève de la liberté d'établissement, dans le cas contraire, son activité est considérée comme une libre prestation de services. Cette distinction permet de vérifier la présence physique du prestataire, témoin « *d'une installation stable et pour une durée indéterminée* », sur

son lieu d'exercice dans le cas d'un établissement, de manière à éviter les entreprises équivalentes à de simples « boites aux lettres » comme le mentionne le considérant 37. Ceci n'empêche nullement le prestataire de se doter d'une certaine infrastructure (bureau, cabinet …) lorsque celle-ci est nécessaire à la réalisation de son activité. Le considérant 5 de la directive précise que le choix de s'établir ou d'user d'une simple liberté de prestation doit être laissé au prestataire. On notera tout de même qu'encore à ce jour, aucun texte ne précise clairement la différence entre les deux, en dehors des arrêtés de la CJUE. La directive ne fait que confirmer le régime juridique applicable à ces deux libertés, bien qu'elle apporte des innovations dans leur mise en œuvre, au travers d'exigences que nous allons évoquer dans le prochain paragraphe.

Concrètement, pour les vétérinaires, le fait d'être inscrit auprès d'un Ordre régional relève de la liberté d'établissement, tandis que le fait de fournir un simple service transfrontalier relève de la libre circulation des services. Un vétérinaire qui traverse la frontière dans le cadre de visite au domicile de clients transfrontaliers présente une activité transfrontalière certes fréquente, mais elle est périodique, elle ne dure que peu de temps comparé au travail effectué dans une journée et elle n'est pas continue puisqu'il rentre à sa clinique une fois les visites effectuées. Dans ce cas, son activité transfrontalière relève d'une libre prestation de services et il n'a aucune obligation à s'inscrire auprès de l'Ordre du pays voisin. En revanche, contrairement à ce qui a été dit plus haut, il ne pourra se doter d'une infrastructure dans le pays voisin puisqu'elle n'est nullement indispensable à la réalisation de son activité, à savoir soigner à domicile. On comprend donc que les mesures de simplification administrative prévues par la directive facilitent en particulier la vie des PME dont font partie les vétérinaires sur le plan de l'exercice transfrontalier.

d) Le cadre législatif de la Directive en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services

Il convient de rappeler préalablement que dans le cas d'un établissement, le prestataire se conforme à la loi de l'Etat membre d'accueil, dans la mesure où cette loi n'entrave pas la liberté d'établissement et n'est pas discriminatoire. Dans le cas d'une libre prestation de services, c'est la loi du pays d'origine qui s'applique du fait du caractère momentané de l'activité. C'est sur ce point précis que la directive a provoqué une levée de boucliers de la part des Français et des Irlandais lors des référendums de 2005, lors de l'épisode du « plombier polonais de Bolkenstein ».

Les principes évoqués sous-jacents sont anciens, puisque la volonté d'abolir toute restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services ont déjà été développées par le traité de Rome. De multiples arrêts de la CJUE ont prohibé des mesures discriminatoires mises en place par les Etats membres, mais jamais auparavant le législateur n'avait pu dresser une liste précise de mesures interdites. La Directive Services constitue donc en soi l'un des rares exemples d'une approche globale visant de nombreux secteurs économiques en même temps, en les passant chacun à la loupe afin d'établir cette fameuse liste d'exigences à proscrire. Ainsi, le considérant 7 de la directive (43) introduit deux types d'exigences : la Commission souhaite dans un premier temps « *supprimer en priorité les obstacles qui peuvent l'être rapidement* » (exigences interdites) et dans un second temps « *lancer un processus d'évaluation, de consultation et d'harmonisation complémentaire sur des*

questions spécifiques, qui permettra […] la modernisation des systèmes nationaux de réglementation des activités de services » (exigences à évaluer).

Les Etats membres ont donc été contraints de modifier et/ou abolir certaines lois existantes afin d'être en conformité avec la Directive. Ces modifications concernent trois points, que nous aborderons successivement :

- Les régimes d'autorisation
- Les exigences interdites
- Les exigences à évaluer

i. Les régimes d'autorisation et les exigences imposées

Le considérant 39 de la directive (43) donne une définition précise d'un régime d'autorisation : cela recouvre « *les procédures administratives par lesquelles sont octroyées des autorisations, licences, agréments, ou concessions mais aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ou dans un registre, dans un rôle ou une base de de données, d'être conventionné auprès d'un organisme ou d'obtenir une carte professionnelle* ». Cette définition, reprise dans l'article 4, précise qu'il consiste à obliger un prestataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente afin que celle-ci lui délivre l'autorisation d'exercer une activité.

Cependant, les professions réglementées ne sont pas visées par les dispositions générales concernant les régimes d'autorisation étant donné qu'elles sont visées par une autre directive : la Directive Qualifications Professionnelles. En effet, celle-ci avait déjà précisé en 2005 ces notions de liberté d'établissement et de libre prestation de services, au travers du prisme de la qualification professionnelle, puisque la possibilité d'exercer dans un Etat membre est corrélée à la possession d'un diplôme reconnu comme équivalent à celui délivré par le pays d'accueil. *La directive sera davantage étudiée sur ce point dans la partie qui lui est consacrée.* La Directive Services tient donc compte de l'existence d'exigences déjà définies, comme elle l'indique notamment dans les considérants 30 et 31 (43) : en s'appuyant sur « *l'acquis communautaire* », elle est compatible avec la Directive Qualifications Professionnelles et ne l'affecte pas. L'article 3 de la Directive Services entérine cette compatibilité.

Ainsi, concernant la profession vétérinaire, nous avons vu que l'autorité compétente est représentée par l'Ordre des Vétérinaires. Celui-ci accorde au vétérinaire le droit d'exercer si et seulement si le vétérinaire en question est inscrit auprès de l'Ordre et s'il possède un diplôme, c'est-à-dire s'il possède les qualifications professionnelles adéquates. Ces autorisations d'exercice délivrées par l'Ordre ne peuvent être examinées par un autre organisme car cela reviendrait à remettre en cause la légitimité de l'Ordre lui-même. C'est pourquoi la Directive Services n'interfère pas avec la Directive Qualifications Professionnelles sur ce sujet. Nous n'allons donc pas examiner en détail les articles 9 à 13 de la directive relatifs aux dispositions générales concernant les régimes d'autorisation.

Le terme d'exigence est défini à l'article 4 de la directive (43) : elle constitue « *toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels*

ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique ». Ainsi, les exigences en matière d'établissement et de prestations de services correspondent en général à des entraves, à des restrictions de ces libertés dans un but de protectionnisme.

Etant donné que la liberté d'établissement est jugée trop restreinte pour les professions réglementées (vu les réflexions faites au niveau européen ces dernières années, comme étudié dans la première partie de notre étude), celles-ci sont contraintes d'évaluer leurs exigences sous la forme de deux catégories : les exigences interdites qui devront être supprimées (black list) et les exigences à justifier afin de les maintenir (grey list).

L'examen des exigences de la liste grise doit prendre en compte trois critères définis dans l'article 9 de la directive (43), qui reprennent des principes posés par la CJUE :

- **la non-discrimination :** ceci implique un traitement égal et l'absence d'exigences basées sur la nationalité du prestataire.
- **la nécessité :** cette exigence est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, le considérant 40 de la directive (43) cite d'ailleurs une liste conséquente de telles raisons, dont certaines concernent plus particulièrement notre profession comme le **bien-être des animaux**, **la nécessité de garder un niveau élevé d'éducation** et **la politique vétérinaire** du pays concerné. L'article 4 reprend un certain nombre de ces raisons, toutes liées à la jurisprudence de la CJUE.
- **la proportionnalité :** l'exigence doit être proportionnelle à l'objectif d'intérêt général concerné, en l'absence d'une mesure moins contraignante.

Nous allons désormais nous intéresser aux exigences de ces deux listes et leurs conséquences pour la profession vétérinaire.

ii. La black list : les exigences à supprimer

La black list ne concerne que des exigences liées à la liberté d'établissement, elles sont strictement interdites par la directive, et elles doivent être systématiquement supprimées des lois et réglementations des Etats membres afin de satisfaire aux principes de l'UE. Ces exigences sont au nombre de huit, elles sont mentionnées de façon générale dans les considérants 54 à 69 et clairement définies par l'article 14 de la directive (43), nous allons en voir les conséquences pour notre profession (42) :

- les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité : **les vétérinaires ressortissants de l'UE ne doivent souffrir d'aucune entrave liée à la nationalité lors de la recherche d'un emploi** et concernant le lieu d'établissement principal, **ils sont libres d'exercer en France tout en résidant ou en ayant leur domicile professionnel dans un autre pays.**
- l'interdiction d'avoir un établissement dans plus d'un Etat membre ou d'être inscrit dans les registres/associations/ordres professionnels de plus d'un Etat membre : **les vétérinaires peuvent être inscrits à l'Ordre de leur pays d'origine ainsi qu'à d'autres Ordres nationaux.**
- la limitation du droit du prestataire de choisir entre un établissement à titre principal ou à titre secondaire et notamment l'obligation d'avoir l'établissement principal sur le territoire du pays d'origine : **un vétérinaire ressortissant de**

l'UE peut avoir son établissement principal en France et un autre dans son pays d'origine.

- les conditions de réciprocité entre Etats membres de l'UE, contraires au principe de traitement égalitaire de tous les opérateurs communautaires.
- l'usage de tests économiques comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation d'exercer, comme vus précédemment, permettant de protéger certaines activités de services : **les vétérinaires ressortissants de l'UE ne peuvent être soumis à aucune contrainte liée à l'offre ou à la demande lors de leur installation, notamment dans le cadre de la formalité de déclaration d'installation professionnelle où l'Ordre demande la nature, la durée et le département d'activité du nouvel arrivant.**
- l'intervention de prestataires concurrents dans les décisions des autorités compétentes : par exemple, **les groupements d'éleveurs ou les laboratoires pharmaceutiques ne peuvent pas influencer les décisions de l'Ordre des Vétérinaires en matière d'installation de vétérinaires ressortissants de l'UE.**
- l'obligation de constituer des garanties financières ou de contracter des assurances dans l'Etat membre d'accueil : **les vétérinaires de l'Etat membre d'accueil ne bénéficient plus d'un protectionnisme économique particulier par rapport à leurs confrères européens.**
- l'obligation d'avoir été préalablement inscrit dans les registres de l'Etat membre d'accueil ou d'y avoir préalablement exercé pendant une période donnée : **même remarque concernant le protectionnisme.**

L'ensemble de ces exigences n'a pas été supprimé dans notre profession, et nous verrons par la suite ce qui a motivé l'Ordre à tenir tête à la Commission.

iii. La grey list : les exigences à évaluer

La grey list concerne à la fois les exigences liées à la liberté d'établissement, mentionnées dans l'article 15 de la directive, et les exigences liées à la libre prestation de services, mentionnées dans les articles 16 à 18 de la directive (43). Ces exigences doivent être examinées et justifiées par chaque autorité compétente de chaque Etat membre au regard des principes posés par la Directive Services, notamment à travers les trois principes d'acceptabilité cités précédemment de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, mentionnés dans les articles 15 et 16. Elles constituent la majorité des points de conformité à évaluer pour la profession vétérinaire, et elles sont le véritable cœur de la discussion qui a occupé les praticiens et l'Ordre depuis la transposition de la directive dans le droit français. **Les évolutions écrites en gras sont supposées, elles n'ont pas forcément été entérinées par la suite, comme nous le verrons dans notre étude des modifications apportées au Code de Déontologie.**

Concernant la liberté d'établissement, les paragraphes 1 à 3 de l'article 15 définissent les huit exigences que les Etats membres doivent évaluer en veillant à ce qu'elles respectent les trois principes d'acceptabilité. Ceci amène à considérer de nombreuses dispositions dans la profession vétérinaire (42) :

- les limites quantitatives ou territoriales définies selon la population du secteur géographique ou la distance géographique minimale entre prestataires : **l'ouverture du numerus clausus est ainsi évoquée** (la Commission ne conteste pas la planification géographique, mais surtout l'organisation de la pénurie au niveau national)**, ainsi que la limitation de réinstallation des 25 km précisée par l'article R242-65 du Code de Déontologie vétérinaire** (on rappelle qu'un vétérinaire ayant exercé comme salarié ou collaborateur libéral dans une structure vétérinaire pendant au moins 30 jours consécutifs ou non pendant les deux années qui précèdent son installation ne peut s'établir ou exercer comme vétérinaire à domicile à moins de 25 km de la structure précédemment citée). La Commission estime que ces restrictions sont clairement illicites, mais nous verrons qu'elle n'a pas sanctionné la France, alors que cette denrière n'a apporté aucune modification tangible à ces deux points.
- l'obligation d'être constitué sous une forme juridique particulière avec notamment :
    - **l'obligation d'inscription des sociétés à l'Ordre devrait être supprimée**
    - **l'interdiction d'installation dans des établissements commerciaux devrait être supprimée**
    - **la possibilité de former des Sociétés de Participations Financières des Professions Libérales (SPFPL).**
- les exigences relatives à la détention du capital d'une société : **l'ouverture du capital des SEL aux investisseurs extérieurs, limitée à 25 % par la loi du 31 décembre 1990, devrait être supprimée au profit d'une ouverture plus large à 49 %.**
- la réservation de l'accès à des activités de services à des prestataires particuliers : la profession vétérinaire n'est pas concernée puisque l'article 15 précise que cela ne concerne pas les professions couvertes par la Directive Qualifications Professionnelles.
- l'interdiction de disposer de plus d'un établissement dans un Etat membre : **l'unicité du domicile professionnel d'exercice (fin de l'interdiction des domiciles professionnels annexes), pilier de la profession vétérinaire, est remise en cause, ouvrant la possibilité de créer des réseaux ou chaînes de cliniques.**
- la définition d'un nombre minimum ou maximum de salariés : **la limitation à deux vétérinaires associés ou deux Aides à longue durée (ALD) devrait être supprimée.**
- la définition de bornes tarifaires (tarifs minimaux ou maximaux) : **ceci permettrait de réaliser des soins « low cost ».**
- l'obligation de fournir conjointement au service offert d'autres services spécifiques : cela ne concerne pas les vétérinaires.

Concernant la libre prestation de services, les articles 16 et 19 de la directive (43) définissent les sept exigences à évaluer en matière de services transfrontaliers, avec les répercussions suivantes pour la profession vétérinaire (42) :

- l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement sur le territoire de l'Etat membre d'accueil : **ceci corrèle ce qui a été dit précédemment, puisqu'un vétérinaire ressortissant de l'UE peut avoir son établissement principal en France et un autre dans son pays d'origine, de même qu'il peut n'avoir qu'un seul établissement dans son pays d'origine et librement exercer en France dans le cadre d'activités transfrontalières.**
- l'obligation d'obtenir une autorisation de la part d'une autorité compétente ou d'être inscrit dans un registre ou auprès d'un ordre : **ceci impliquerait qu'un vétérinaire ressortissant de l'UE pourrait exercer une activité transfrontalière sans pour autant être inscrit auprès de l'Ordre régional concerné, sachant qu'une dérogation peut être demandée par l'Ordre au motif que la Directive Qualifications Professionnelles traite déjà de ce point.**
- l'interdiction de se doter d'une infrastructure pour fournir les services concernés : **un vétérinaire étranger devrait pouvoir ouvrir un cabinet, notamment pour entreposer son matériel.**
- l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire : sans impact sur notre profession.
- l'obligation de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice de l'activité concernée délivré par l'Etat membre d'accueil : comme le montre le document intitulé « Conditions d'exercice de la profession vétérinaire en France » mis en ligne par le gouvernement sur son site officiel (51), aucun document de ce type n'est délivré aux vétérinaires étrangers (*nous reviendrons plus spécifiquement sur les conditions d'exercice pour les vétérinaires étrangers dans la troisième partie de notre étude*).
- les restrictions à l'utilisation d'équipement et de matériel nécessaires pour la prestation du service concerné : **un vétérinaire peut librement traverser la frontière avec tout le matériel nécessaire pour mener à bien ses visites à domicile par exemple.**
- les restrictions relatives aux destinataires dans l'utilisation du service fourni (article 19) comme l'obligation d'obtenir l'accord des autorités compétentes ou de se déclarer auprès de celles-ci par exemple, ceci ne concerne pas les vétérinaires.

Les articles 17 et 18 explicitent les situations dérogatoires par rapport à ce que l'article 16 définit, la directive Qualifications Professionnelles étant encore une fois citée explicitement dans le paragraphe 6 de l'article 17. Cette dérogation semble donc être un élément futur pour justifier le maintien de telles exigences dans la profession vétérinaire, nous verrons que ce sera d'ailleurs le cas avec le maintien par le CSOV de l'obligation pour le prestataire transfrontalier d'être inscrit auprès du CROV concerné.

Prenons le temps de considérer les dérogations offertes par la directive à l'ensemble des exigences sus-citées. Concernant la liberté d'établissement, les dérogations retenues sont celles faisant appel aux raisons impérieuses d'intérêt général définies dans l'article 4. En revanche, concernant la libre prestation de services, l'article 16 ne renvoie aucunement à cette définition de l'article 4 puisque le terme « raison impérieuse d'ordre général » n'est jamais utilisé. Seules les raisons d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique et de protection de l'environnement sont mentionnées pour justifier la nécessité de maintenir une exigence, et elles ne sont pas présentées explicitement comme étant d'intérêt général. **Ainsi, les dérogations concernant la libre prestation de services sont beaucoup plus limitées que pour la liberté d'établissement**, ce qui souligne la volonté du législateur de limiter drastiquement la capacité des Etats membres à imposer des exigences aux prestataires de services, et de réaliser ainsi une forme de protectionnisme. Ceci fait écho à la volonté initiale de la Directive Services, qui rappelons le, était le principe du pays d'origine souhaité par Bolkenstein.

iv. L'assistance mutuelle des Etats membres dans la mise en œuvre et le contrôle de ces exigences

L'assistance mutuelle des Etats membres est primordiale afin de veiller au respect des principes de la Directive Services en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services. Cette assistance mutuelle est d'ailleurs définie dans l'article 28 de la directive (43), elle se fait via des « *points de liaison* » dans chaque Etat membre connus de l'ensemble des autres Etats membres. Au vu de ce qui a été dit précédemment, nous comprenons aisément que ces points de liaison correspondent aux autorités compétentes reliées entre elles par le système IMI. Ainsi, l'obligation légale de se prêter assistance mutuelle de manière rapide et efficace implique pour chaque autorité compétente d'obtenir une réponse rapide pour toute demande d'information, mais la contraint également à l'inverse.

Les articles 29, 30 et 31 de la directive (43) précisent les rôles de chaque Etat membre (celui d'accueil et celui d'origine) dans cette coopération administrative, tandis que les articles 32 et 33 soulignent l'entente nécessaire dans le mécanisme d'alerte à mettre en place concernant des actes frauduleux et le partage d'informations à propos des éventuelles sanctions pénales et actions disciplinaires ou administratives infligées au prestataire.

Ainsi, dans le cas d'un prestataire établi dans un autre pays, tout type de demande peut être effectué par l'autorité du pays d'origine, allant de la consultation d'une base de donnée d'une autre autorité, l'exécution de contrôles factuels du prestataire par l'échange de données ou encore l'inspection sur place des locaux du prestataire, et ceci avec la coopération des autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil.

Il est enfin nécessaire que les autorités compétentes aient bien saisi la différence entre établissement et prestation de services, car dans le premier cas l'Etat membre d'accueil peut appliquer ses exigences nationales, contrairement au second cas où cela ne peut se faire que dans deux situations :

- ces exigences satisfont les critères d'acceptabilité énoncés par l'article 16 de la Directive Services
- ces exigences sont couvertes par une dérogation précisée dans l'article 17 de la Directive Services, comme par exemple la reconnaissance des qualifications professionnelles qui fait l'objet d'un autre module de coopération administrative au sein de l'IMI, basé sur les dispositions de la Directive Qualifications Professionnelles

e) Les dispositions de la Directive en matière de communication commerciale et de droit du consommateur

i. Le renforcement des droits des consommateurs

Les articles 21, 22 et 27 de la directive (43) renforcent les droits des destinataires des services. En effet, l'article 21 veille à ce que ceux-ci soient informés des exigences applicables dans les autres Etats membres liées à la protection des consommateurs, aux voies de recours disponibles en cas de litiges avec un prestataire ainsi que les coordonnées des associations et organisations de défense des consommateurs pouvant leur apporter une assistance dans ces litiges. Ces informations peuvent être disponibles sous la forme d'un guide ou dépliant, nous pouvons d'ailleurs citer l'exemple de deux brochures destinées aux consommateurs que la Commission a élaborées en 2010 puis en 2014 : la première permet de promouvoir la Directive Services, en listant les avantages apportés en terme de droits des consommateurs (assistance, règlement des litiges …) (52), tandis que la seconde vise la non-discrimination lors de l'achat de services en exposant huit exemples concrets de situations que les consommateurs européens peuvent rencontrer et les solutions apportées par l'UE (53).

L'article 22 introduit une exigence de transparence de la part des prestataires de services, notamment en leur imposant de fournir un ensemble d'informations précises, facilement disponibles soit sur le lieu de la prestation de service, soit par voie électronique, ou encore dans tout document d'information remis par le prestataire. Nous pouvons lister celles qui concernent les vétérinaires :

- leur nom, leur statut juridique, leur forme juridique et leurs coordonnées
- leur numéro d'immatriculation et leur numéro de TVA
- l'existence d'un Ordre professionnel et ses coordonnées
- leurs conditions générales de vente, l'existence éventuelle d'assurances
- les prix des services fournis et les caractéristiques de ces services

A ces informations de base peuvent s'ajouter des informations à la demande expresse du destinataire du service, telles que le prix d'une prestation ou à défaut sa méthode de calcul, une référence aux règles professionnelles applicable dans l'Etat membre d'établissement ou encore l'existence d'éventuels codes de conduite (dont le code de la FVE que nous étudierons plus loin) et les moyens de régler les litiges via la justice ordinale.

L'article 23 contribue également à garantir une sécurité pour les consommateurs en obligeant les prestataires à souscrire à une assurance responsabilité civile professionnelle en cas de « *risque direct et particulier pour la santé ou la sécurité du destinataire ou d'un tiers ou pour la sécurité financière du destinataire* ». Une telle assurance ne peut être imposée si le prestataire a déjà souscrit à une assurance similaire dans son pays d'origine. De même, le considérant 99 précise qu'il n'est nullement nécessaire de légiférer à ce sujet, une telle souscription doit alors être incluse dans les règles déontologiques professionnelles, c'est d'ailleurs le cas dans l'article R242-48 du Code de Déontologie.

L'article 27 oblige les prestataires à fournir l'ensemble des informations nécessaires afin que les destinataires des services puissent les contacter facilement en cas de litiges.

Cet ensemble de mesures est une innovation puisqu'il s'agit d'un socle minimal d'harmonisation des législations nationales.

ii. L'ouverture de la communication commerciale des professions réglementées

L'article 4 de la directive (43) donne une définition précise de ce qu'est une communication commerciale : « *toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, les biens, les services ou l'image d'une entreprise, d'une organisation ou d'une personne ayant une activité commerciale, […] ou exerçant une profession* réglementée ». Les vétérinaires sont donc clairement concernés par ce type de communication puisque les professions réglementées sont mentionnées. L'article 24 supprime l'ensemble des interdictions totales de la communication commerciale des professions réglementées, en veillant à ce que ce type de communication respecte les règles visant le secret professionnel ainsi que l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession. Le but de cet article est de permettre à ces professions d'accéder à de nouveaux marchés

Les deux paragraphes de cet article 24 font naître un flou juridique en cela qu'ils s'opposent nettement, le premier privilégiant une position ultra-libérale de la communication tandis que le second se veut plus prudent. Nous comprenons alors aisément que cet article ait pu susciter de nombreux débats et une profonde discorde entre les vétérinaires, soucieux de pouvoir communiquer librement, et l'Ordre, garant de la retenue, souhaitant restreindre au maximum cette menace potentielle contre les valeurs déontologiques de la profession. Ceci permet de souligner la fragilité majeure que peut représenter un texte juridique comme la directive, puisque celle-ci, étant transposée et donc soumise aux débats, fait nécessairement naître des interprétations divergentes sur un article aussi flou, contrairement au règlement qui est appliqué sensu stricto sans laisser de place aux discussions.

Deux considérants permettent d'apporter modestement une solution au problème soulevé par l'article 24. Le considérant 96 établit une distinction entre les communications commerciales (brochures faisant la description détaillée des services proposées), qui ne peuvent être utilisées pour communiquer les informations que le prestataire est tenu de rendre accessibles au destinataire, et le fait de communiquer une adresse électronique ou un site internet personnel. Enfin, le considérant 100 précise que la levée des interdictions totales des communications commerciales pour les professions réglementées doit concerner la forme de ces

communications plutôt que leur contenu. Or le prestataire est tenu de fournir son adresse électronique afin de pouvoir communiquer toutes les informations obligatoires, comme l'indique le paragraphe 2 de l'article 22 déjà étudié plus haut. Ainsi, un vétérinaire ne peut être poursuivi s'il communique l'adresse du site internet de sa clinique ou son adresse électronique personnelle.

Avant de passer au point suivant, nous faisons remarquer que nous n'avons pas étudié l'article 25 concernant l'exercice pluridisciplinaire puisque cet article précise que les restrictions à ce type d'exercice peuvent être appliquées aux professions réglementées dans le but de garantir l'indépendance et l'intégrité de ces professions. Un vétérinaire ne pourra donc pas proposer des activités de toilettage par exemple.

3) La Directive Services : un exemple majeur de coopération au niveau législatif

a) Les origines de la Directive Services

Reprenons l'histoire de la genèse de la Directive là où nous l'avions laissée dans la première partie de cette étude. Nous avons vu que la volonté européenne de libéraliser les services trouve son origine dans le traité de Rome, que cette volonté a été réaffirmée à de multiples reprises sans jamais aboutir à la rédaction d'un texte européen spécifique à ce sujet, jusqu'à ce que le Conseil Européen de Lisbonne en 2000 formule explicitement dans ses conclusions cette volonté de supprimer les entraves à la libre circulation des services. Pourtant, le manque d'informations et d'explications sur la teneur et la portée réelles des débats au sein de la Commission ont fait de cette directive l'un des textes les plus polémiques que la Commission ait eu à défendre.

Après de nombreux débats sur le sujet, c'est en 2004 qu'il revient sur le devant de la scène, notamment lorsque le commissaire européen Frederik Bolkenstein, prédécesseur de Michel Barnier, présente un projet de directive sur la libéralisation des services. Nous connaissons les débats passionnés qu'il a pu engendrer, en particulier lorsque la France et l'Irlande ont rejeté indirectement ce texte en 2005, lors du référendum portant sur le nouveau traité constituant l'Europe (nouvelle version du traité de Rome). Ce texte a alors été largement médiatisé et jugé beaucoup trop libéral, l'attention s'étant alors fixée en particulier sur le principe du pays d'origine. En effet, en examinant la version de la directive proposée le 13 janvier 2004 (54), nous remarquons que l'ensemble des articles de la section 1 du chapitre 3, intitulée « Principe du pays d'origine et dérogations », a été supprimé dans le version de 2006. L'article 16 définissait ce principe souhaitant que « *les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur Etat membre d'origine* », en indiquant que « *l'Etat membre d'origine est chargé du contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ses services dans un autre Etat membre* ». Remarquons que cet article fait partie du chapitre 3 intitulé « Libre circulation des services », le principe du pays d'origine ne semblait donc s'appliquer que pour la libre prestation de services, dans le cadre d'activités transfrontalières. Cependant, comme nous l'avons vu, la différence entre établissement et prestation de services fournie par la CJUE étant faible, le risque d'abus en pratique semblait élevé.

Ce principe du pays d'origine a été fortement rejeté en 2005 en France, et les débats se sont cristallisés dans les médias autour de l'image du fameux « plombier polonais » : celui-ci, en application du paragraphe 3 de l'article 16 de la proposition de directive, serait venu exercer en France en suivant la réglementation de son pays d'origine, sans devoir se déclarer aux autorité compétentes françaises, sans avoir à disposer d'un domicile ou même d'un représentant syndical en France, et sans avoir à respecter les exigences relatives à l'exercice de son activité applicables sur le territoire de l'Etat français (54). Les opposants à cette directive ont souligné le fait qu'une telle proposition reviendrait à autoriser la venue en France d'une main d'œuvre très bon marché qui aurait provoqué un dumping social et qui aurait, à terme, menacé un grand nombre d'emplois en France.

Ainsi, la proposition de directive menée par Bolkenstein a été de nouveau examinée, et amputée d'une partie conséquente de ses articles. Lorsque nous la comparons avec la directive de 2006, nous nous apercevons que les articles 16 à 19 concernant le principe du pays d'origine (section 1 citée ci-dessus) ont été supprimés, ainsi que la section 3 concernant le détachement de travailleurs (articles 24 et 25 de la proposition de directive). Des modifications mineures ont été apportées aux autres articles sans pour autant les changer en profondeur, et la majeure partie de la directive est restée inchangée. De nombreux amendements ont en effet été déposés suite aux deux référendums français et irlandais, et pendant les deux années suivantes, la directive a été remaniée avant d'aboutir à la version que nous étudions ici : votée par le Parlement le 15 novembre 2006 puis entérinée le 12 décembre 2006 par le Conseil et enfin publiée le 27 décembre 2006 au Journal Officiel de l'UE, la Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur avait enfin vu le jour. Voyons maintenant son mécanisme de transposition.

b) L'évaluation mutuelle : vers une coopération au niveau législatif

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, une directive européenne fixe des objectifs à atteindre et délègue le choix des moyens aux Etats membres, notamment dans la manière de procéder à l'examen de leur système juridique et de transposer la directive dans le droit national. Elle leur laisse pour ceci une marge de manœuvre pour tenir compte de leur spécificité nationale en leur octroyant un délai pour la transposition.

L'évolution majeure apportée par la Directive Services est de faire passer les Etats membres d'une attitude généralement passive vis-à-vis de leur législation, où chacun attendait l'apparition de contentieux ou de contestations à l'échelle européenne pour songer à adapter sa législation aux autres législations, à une attitude active où chacun évalue sa législation et la met en conformité avec les principes posés par la CJUE et codifiés par la Directive Services, et ce sans pression contentieuse de la part d'un ou plusieurs Etats membres (7). La Directive précise elle-même les modalités de la transposition dans ses chapitres VII et VIII ainsi que dans les articles 15 et 16 que nous avons déjà étudiés plus haut (43).

L'article 44 fixe la date limite du 28 décembre 2009, date à laquelle les Etats membres auront pris l'ensemble des mesures législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à la directive, suite à l'examen de l'ensemble de leur législation, selon la démarche innovante de « screening ». Les Etats membres devront alors communiquer à la Commission l'ensemble des modifications

apportées. L'article 39 précise le processus d'évaluation mutuelle, celui-ci devant être impérativement achevé à la date limite précisée ci-dessus. Ce processus doit permettre la rédaction de trois rapports par chacun des Etats membres de l'Union :

- un rapport concernant les activités pluridisciplinaires : cela ne concerne pas la profession vétérinaire
- un rapport relatif au paragraphe 2 de l'article 9, concernant les régimes d'autorisation que chaque Etat membre juge compatible avec ce que préconise la directive : **la profession vétérinaire n'est pas concernée par ce rapport puisque déjà visée par la Directive Qualifications Professionnelles à ce sujet.**
- un rapport relatif au paragraphe 5 de l'article 15, concernant les exigences en termes de libre prestation de services que chaque Etat membre souhaite maintenir en justifiant les raisons de ce maintien, notamment le respect des trois critères d'acceptabilité, ainsi que la liste des exigences supprimées ou allégées : **la profession vétérinaire est directement concernée par ce rapport.**

Les paragraphes 6 et 7 de l'article 15 (43) précisent qu'à compter du 28 décembre 2006, les Etats membres qui souhaitent introduire de nouvelles exigences en matière de libre prestation de service doivent satisfaire aux conditions de dérogations énumérées dans ce même article, et ces exigences doivent être notifiées à la Commission.

Une fois ces trois rapports rédigés, ils sont transmis par la Commission aux autres Etats membres qui disposent d'un délai de six mois pour communiquer leurs observations, pendant que la Commission auditionne les professions concernées par ces rapports ; elle est d'ailleurs secondée par un comité défini dans l'article 40 de la directive (43). Dès que l'évaluation mutuelle entre Etats membres est effectuée, la Commission transmet un rapport de synthèse au Parlement et au Conseil, accompagné éventuellement de la proposition de nouvelles initiatives, au plus tard un an après la date limite fixée pour la transposition de la directive, soit le 28 décembre 2010. La Commission est ensuite tenue de présenter au Parlement et au Conseil un rapport sur l'application de la directive le 28 décembre 2011, puis tous les trois ans. Ces rapports doivent faire état de l'avancement en matière de libre prestation de services, et plus précisément concernant les exigences maintenues dans ce domaine par chaque Etat membre.

Pour résumer, chaque Etat membre dispose de trois années pour supprimer l'ensemble des exigences en matière d'établissement visées par l'article 14, et pour présenter les trois rapports visant à justifier le maintien de certaines exigences en matière de régimes d'autorisation, de libre établissement, de libre prestation de services et d'activités pluridisciplinaires. Nous allons voir maintenant que la France a pris un retard considérable dans cette transposition.

c) La transposition de la Directive Services : un nouveau processus d'évaluation mutuelle entre Etats membres

La directive a fixé une date limite pour la transposition, mais elle a laissé le libre choix du mode de transposition à chacun des Etats membres. Deux façons de procéder sont alors possibles (55) :

- **l'adoption d'une « loi-cadre » dans une législation « horizontale** ». C'est un texte assez proche de la directive dans sa structure, puisqu'elle met directement en œuvre les principes généraux de la Directive Services, ceux-ci seront ensuite précisés par des textes d'application. Cette solution a été adoptée par la majorité des pays, en dehors de l'Allemagne et de la France
- **l'adoption de plusieurs lois dans une législation « sectorielle »** qui permet une approche des principes de la Directive Services secteur par secteur. Cette solution a été adoptée par l'Allemagne et la France ; néanmoins de nombreux autres pays ont choisi de compléter leur loi-cadre par des dispositions sectorielles (56).

Le rapport réalisé par le sénateur Jean Bizet et présenté le 17 juin 2009, soit six mois avant l'échéance de la transposition, permet de comprendre le choix d'une législation sectorielle pour la transposition de la directive en droit français (56). La France avait initialement prévu la rédaction d'une loi-cadre, mais cette voie a été abandonnée pour plusieurs raisons. D'abord, parce que ce type de loi correspond à un esprit anglo-saxon de législation, consistant à reproduire sensu stricto les dispositions de la directive en droit interne, ce qui ne correspond absolument pas à la tradition française en matière de législation. Ensuite, parce que la transposition de la directive a lieu dans un contexte peu porteur, celui de la crise économique et financière de 2008 : le risque que les politiques s'en servent comme d'un bouc-émissaire afin de rejeter la responsabilité de leurs échecs sur l'Europe est important, puisqu'il impacte sérieusement de nombreuses professions, et que de telles modifications peuvent agacer les professionnels. Enfin, parce que face à la transposition d'une directive très technique touchant à de nombreux secteurs, une approche juridique sectorielle semble plus adaptée. Ainsi, en rendant plus technique la transposition, le sénateur Bizet estime que le risque de polémiques stériles sur ce sujet serait diminué.

Ainsi, la France a préféré l'usage d'une législation sectorielle via des amendements déposés secteur par secteur. Contrairement à d'autres Etats membres, l'élaboration de la législation française est centralisée à l'échelon national, puisque les échelons régionaux et locaux n'ont pas le pouvoir d'adopter des mesures permettant la transposition. Les débats au sujet de la transposition se sont appuyés sur un nombre conséquent d'autorités compétentes dont les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres de métiers et de l'artisanat, les préfectures ou encore les organisations et ordres professionnels. Dans un premier temps, une analyse générale du cadre réglementaire a été menée afin de décider quelles activités étaient concernées. Ceci a permis de faire la distinction entre les mesures à appliquer selon les principes de la Directive Services, et celles à appliquer selon ceux de la Directive Qualification Professionnelles, qui a fait au même moment l'objet d'une transposition. Dans un second temps, l'ensemble de la réglementation des activités concernées par la Directive Services a été considéré à travers les exigences posées par les articles 13, 14, 15 et 16 que nous venons d'étudier.

Jean Bizet regrette également l'absence de campagne d'information générale sur les enjeux de la directive en France pendant cette période, ceci pouvant se comprendre du fait des élections européennes qui se tenaient en 2009, et du souvenir encore proche de « l'épisode Bolkenstein ». Jean Bizet préconise alors la rédaction d'un guide afin notamment de présenter les opportunités offertes par la directive, et ce d'autant plus dans un contexte de crise économique. Il regrette notamment que la France n'ait pas mis à la disposition du grand public un site qui recense l'ensemble des textes adoptés dans le cadre de la transposition, à l'instar de ce qu'on fait de nombreux Etats membres (56).

Le sénateur estime « *qu'aucun Etat membre n'aura transposé la directive services de façon complète et définitive le 28 décembre [2009]* », du fait de l'ampleur de la tâche, et qu'il vaut mieux prendre son temps que de bâcler le travail (56). D'ailleurs, la Commission a grandement assisté les Etats membres dans la transposition de la directive avec pas moins de 6 réunions de groupes d'experts européens en 2007 et 13 réunions en 2008, ainsi que 60 rencontres avec les autorités compétentes un peu partout en Europe, notamment pour des formations au système IMI (56). Selon le sénateur, la France se situe en 2009 dans « *une bonne moyenne* » concernant l'état d'avancement de la transposition. Ce dernier varie également d'un pays à l'autre du fait de l'organisation ou non sous la forme d'un état fédéral, le screening étant nécessairement plus long dans un état fédéral comme l'Allemagne. De même, le screening dépend du degré de libéralisation initial des services dans la législation.

Suite à la transposition de la Directive Services, dont la date limite était fixée le 28 décembre 2009, et dans le cadre de l'évaluation mutuelle qui devait suivre cette transposition pendant l'année 2010, chaque Etat devait rédiger un rapport de synthèse sur la façon dont il avait transposé la directive, en présentant les principales modifications faites et les principaux secteurs concernés. Une mission interministérielle a été chargée de rédiger le rapport français, et celui-ci a été remis à la Commission le 20 janvier 2010, qui l'a transmis aux autres Etats membres (57). Parmi les modifications législatives présentées, nous retiendrons que **les textes réglementaires visant à adapter l'exercice de la profession vétérinaire étaient encore en cours de discussion** à cette date, avec la **prévision de la publication d'un décret dans le courant du premier trimestre 2010** (*nous verrons que ce futur décret est le décret n°2010-780 du 8 juillet 2010 que nous allons étudier plus loin).* Nous retiendrons également la **loi de modernisation de l'économie en 2008**, qui confie aux centres de formalités des entreprises la mise en place des guichets uniques. Cette même loi a modifié l'article 6 de la loi n°90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés d'exercice libéral. En effet, elle augmente l'ouverture du capital des SEL aux investisseurs extérieurs en revenant sur le plafond de la part de capital détenu par des tiers non professionnels, qui était fixé à 25 % par la loi du 31 décembre 1990, et en le haussant à 49 % (56), **sauf pour les professions juridiques et les professions de santé, dont font partie les vétérinaires en France** (alors que la Commission ne considère pas les vétérinaires comme faisant partie d'une profession de santé).

A l'issue de la procédure d'évaluation mutuelle, la Commission a réalisé un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive le 18 mai 2010, qui a été repris par le Conseil dans une session intitulée « Compétitivité » les 25 et 26 mai 2010 (57). Cette session met en évidence que vingt Etats avaient déjà adopté une loi horizontale afin de transposer la directive, et l'Allemagne avait achevé la transposition sectorielle dans son droit national. Six Etats, dont la France, n'avaient

pas achevé la transposition. En revanche, même si quelques 4600 autorités étaient inscrites dans le système IMI fin avril 2010, seulement 50 échanges d'informations entre autorités compétentes des Etats membre avaient eu lieu. Ceci montre que la mise en œuvre de la coopération administrative était encore loin d'être effectuée en Europe à cette époque. En annexe, le rapport de la Commission précisait les modalités du processus d'évaluation : des évaluations de la situation de chaque Etat membre ont été réalisées par des cellules de travail constituées des Etats membres. Ces évaluations ont été suivies par un examen plus approfondi par l'ensemble des Etats membres. Un bilan a été fait au travers de huit réunions plénières entre mars et octobre 2010. Les Etats membres ont semblé très satisfaits de ce processus d'évaluation mutuelle et ont invité à la reconduction de cette méthode lors de la transposition d'autres directives.

d) L'évaluation en 2012 de la mise en œuvre de la Directive Services

En 2012, la Commission a adopté un « paquet sur les services » qui présentait un ensemble d'actions visant à stimuler la croissance dans le secteur des services et qui visait à faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive. Ce paquet comprenait notamment une communication sur la mise en œuvre de la directive (44), comme exigée tous les trois ans par l'article 41 (43), accompagnée de trois documents de travail de la Commission.

- Le premier fait l'état des lieux au niveau européen ainsi qu'Etat par Etat, il est accompagné d'une évaluation économique de l'impact de la directive en termes de potentiel de croissance : nous allons étudier ce document plus en détail puisqu'il recense les modifications à apporter à la réglementation de la profession vétérinaire en date du 8 juin 2012 (58).
- Le second réaffirme la non-discrimination concernant les destinataires des services.
- Le troisième présente les résultats de tests de performance visant à évaluer concrètement l'impact des modifications de la réglementation européenne et le nombre d'obstacles encore présents pour les entreprises qui souhaitent développer des services dans d'autres Etats membres. Nous n'étudierons pas ce document puisqu'il s'intéresse uniquement à des secteurs autres que celui des professions réglementées.

Le premier document (58) insiste sur le fait que deux années seulement se sont écoulées depuis la date limite de transposition de la directive, rendant difficile une étude précise de l'impact de la directive en Europe. Ce rapport reprend les exigences en matière de régimes d'autorisation, d'établissement et de prestation de services que les Etats membres devaient soit interdire soit évaluer, comme l'imposent les articles 13 à 16 de la directive (43). Il regrette d'ailleurs que, concernant les exigences à évaluer, les Etats membres aient « *souvent choisi de préserver le statu quo* » plutôt que de préférer œuvrer pour une plus grande ouverture de leurs marchés de services. Le rapport cible les lacunes constatées en France dans ces domaines, nous allons nous focaliser sur celles qui concernent plus particulièrement notre profession :

- **les vétérinaires ressortissants de l'UE sont toujours contraints d'avoir leur établissement principal sur le territoire français** = non-respect de l'article 14

- **les vétérinaires sont toujours contraints de prendre certaines formes juridiques légales (SCP, SEL …)** = non-respect de l'article 15

- **l'ouverture au capital des SEL vétérinaires aux investisseurs étrangers est toujours limitée à 25 %** = non-respect de l'article 15. En effet, la loi de modernisation de l'économie de 2008 n'a pas été suivie par un décret d'application pour les vétérinaires (il ne sera établi qu'en 2012).
- **les communications commerciales des vétérinaires sont toujours totalement interdites** = non-respect de l'article 24
- **les vétérinaires ressortissants de l'UE sont toujours contraints de souscrire à une assurance de responsabilité civile professionnelle, même s'ils en disposent déjà d'une dans leur pays d'origine** = non-respect de l'article 23
- **les vétérinaires ressortissants de l'UE, dans le cadre d'une libre prestation de services transfrontaliers, doivent encore s'inscrire ainsi qu'inscrire leurs sociétés auprès de l'Ordre** = non-respect de l'article 16

D'une façon générale, concernant les exigences à évaluer en matière de libre prestation de services, la Commission insiste sur le fait que les Etats membres ont fait des efforts considérables pour supprimer ou remplacer ces exigences par des mesures moins restrictives, mais elle regrette que certains obstacles persistent dans de nombreuses activités (58).

Dans une fiche dédiée à l'analyse détaillée des mesures prises en France (58), la Commission souligne les efforts considérables faits par la France pour adapter sa législation, conduisant à l'adoption de 80 mesures différentes depuis le début de la transposition en 2007. Elle estime que le screening et la suppression des exigences interdites (article 14) ont été faits de manière efficace et systématique mais elle regrette que les simplifications apportées n'aient pas été maximales, en insistant notamment sur le fait que les critères de nécessité et de proportionnalité invoqués (article 16) pour le maintien de certaines exigences sont discutables. Elle souligne enfin le fait que le choix d'une législation sectorielle permet de faire une distinction claire entre liberté d'établissement et libre prestation de services, et ce pour chaque type d'activité de services. Elle estime enfin que le guichet unique français est d'un niveau excellent concernant le nombre d'informations fournies, mais qu'il doit s'améliorer en termes de convivialité. Il doit également permettre de remplir en ligne davantage de procédures, et le nombre d'informations disponibles en anglais doit être accru.

Nous remarquons dans cette étude que la France n'est pas un moins bon élève que les autres pays européens, puisqu'elle a adapté sa législation en supprimant ou en modifiant nombre d'exigences qui n'ont pas été examinées par d'autres pays.
La lecture globale de cette étude montre que chaque Etat membre a eu le souci de bien faire les choses, et comme l'avait prévu le sénateur Jean Bizet en 2009 (56), tous les Etats membres accusent un retard dans la transposition en 2012, certes dans des secteurs différents, ceci étant naturellement conditionné par la législation nationale préexistante, qui n'est pas la même d'un pays à l'autre.

Dans sa communication du 8 juin 2012, la Commission a détaillé les mesures qu'elle devrait prendre conjointement avec les Etats membres afin d'assurer une mise en œuvre plus complète de la Directive Services (44). En effet, nous avions vu l'impact économique de la Directive à travers une étude économique menée en 2012 (45) qui

montrait un impact significatif sur le PIB européen. Suite aux conclusions de cette étude, la Commission a souhaité des actions supplémentaires pour bénéficier pleinement de l'effet économique escompté par la mise en œuvre totale de la directive. Les mesures qu'elle proposait étaient fondées sur les conclusions de l'étude menée sur la mise en œuvre de la directive dans chaque Etat membre et sur les conclusions des tests de performance réalisées. Néanmoins, elle soulignait les progrès importants faits par les Etats membres pour supprimer les barrières juridiques et administratives qui freinaient le marché des services, ainsi que certains domaines où persistaient ces barrières.

Au final, la Commission a précisé les actions qu'elle comptait mener à partir de ce constat établi en 2012 (44) :

- **l'application d'une « *tolérance zéro* »** en particulier concernant l'application des articles 13, 14, 15, 16, 20 et 22 de la directive, avec l'engagement de « *procédures d'infraction chaque fois que nécessaire* »
- **le lancement d'un exercice d'examen mutuel et d'échange de bonnes pratiques** qui se concentrera sur **les restrictions relatives à la forme juridique des sociétés et à la détention de leur capital** ainsi que sur la clause de libre prestation de services, conjointement avec les Etats membres, avec une évaluation des résultats de cette étude à la mi-2013
- une évaluation du secteur de l'assurance vers la fin 2013 concernant notamment la conception d'une couverture d'assurance adéquate des activités transfrontalières, afin d'éviter le double emploi
- la publication d'orientations spécifiques pour renforcer les droits des consommateurs fin 2013, notamment la mise en œuvre du principe de non-discrimination posé par l'article 20 de la directive, et une campagne d'information sur ce sujet courant 2013
- l'accompagnement dans la mise en place de guichets uniques « *de seconde génération* » multilingues, plus conviviaux et couvrant davantage de procédures d'ici la fin 2014 via l'application d'une *« charte des guichets uniques* » (59)
- **l'adoption d'une proposition de directive modernisée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles par le Parlement et le Conseil avant la fin de l'année 2012.** Nous verrons que cette révision de la Directive Qualifications Professionnelles interviendra finalement un an plus tard, au terme de nombreux débats, puisqu'elle sera votée par le Parlement le 20 novembre 2013.

Tableau 3 : Extraits choisis de la liste d'actions envisagées par la Commission dans sa communication de 2012 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Directive Services (Source : Commission Européenne)

Domaine concerné	*Actions*	*Calendrier de mise en œuvre*
1. Tolérance zéro en cas de non-respect des règles	*Les États membres mettent leur législation en pleine conformité avec la directive «services».*	*Immédiatement.*
	La Commission applique une politique de tolérance zéro en engageant si nécessaire des procédures d'infraction, en particulier dans les secteurs prioritaires.	*Immédiatement.*
2. Maximiser l'impact économique de la directive «services»	*La Commission lance, avec les États membres, un exercice d'examen par les pairs ("peer review"), en vue d'une réévaluation de dispositions législatives spécifiques dans les secteurs prioritaires.*	*Lancement en 2012, évaluation des résultats à la mi-2013.*
	Les États membres éliminent toutes les restrictions injustifiées ou disproportionnées qui existent encore et évaluent les avantages économiques que produirait la suppression d'exigences justifiées.	*Immédiatement.*
	Les mesures à prendre en priorité par les États membres sont reprises dans les recommandations par pays émises dans le cadre du semestre européen.	*À compter de 2012.*
	Les États membres redoublent d'efforts pour promouvoir l'utilisation du système d'information du marché intérieur (IMI).	*Immédiatement.*
	La Commission incite le secteur de l'assurance à fournir une couverture d'assurance adéquate aux prestataires de services, y compris en cas d'exercice d'une activité dans d'autres États membres.	*Immédiatement.*
	La Commission évalue les avancées réalisées et, si nécessaire, envisage d'autres solutions, y compris des propositions législatives.	*Fin 2013 au plus tard.*
3. Moderniser le cadre réglementaire pour les services professionnels	*Le Parlement européen et le Conseil adoptent la proposition de directive modernisée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.*	*Avant fin 2012.*
	La Commission soutient les États membres dans la mise en œuvre des recommandations par pays relatives aux services professionnels, dans le cadre du semestre européen 2013.	*2012 - 2013*
	La Commission présente une communication en vue de faciliter le processus d'évaluation mutuelle pour les professions réglementées.	*2013*
4. Assurer que les consommateurs bénéficient de la directive «services»	*Les États membres font dûment appliquer les dispositions de leur droit interne qui mettent en œuvre la clause de non-discrimination.*	*Immédiatement.*
	La Commission propose des mesures ciblées, pour suivre l'application des textes et prendre des mesures en cas de problème.	*Mi-2013.*
	La Commission publie des orientations spécifiques complémentaires sur l'article 20.	*Fin 2013.*

	La Commission travaille avec les entreprises à garantir aux consommateurs la possibilité d'acheter sur une base transfrontière. En étroite collaboration avec les États membres, la Commission informe les consommateurs des droits que leur confère le marché unique en vertu de la directive «services», dans le cadre d'une campagne de sensibilisation qui sera menée au titre de l'Année européenne des citoyens.	Immédiatement. Évaluation des avancées réalisées à la mi-2013. 2013
5. Assurer que les règles du marché unique fonctionnent sur le terrain	Les États membres rendent leur législation et leurs procédures pleinement conformes à la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et à la directive sur le commerce électronique. La Commission fait appliquer ces directives avec détermination; elle engage des procédures d'infraction si nécessaire.	Immédiatement. Immédiatement.
7. Vers des guichets uniques de seconde génération	Les États membres rendent leurs guichets uniques pleinement conformes à la directive «services». Les États membres développent les guichets uniques de seconde génération, qui doivent: 1) couvrir toutes les procédures intervenant dans le cycle de vie d'une entreprise, 2) être multilingues et 3) être plus conviviaux. La Commission convient avec les États membres des critères auxquels doivent satisfaire ces guichets uniques de seconde génération, sous la forme d'une «charte des guichets uniques». La Commission lance une campagne de communication sur les guichets uniques, elle travaille, en coordination avec les États membres, à améliorer la présence en ligne des guichets uniques et s'adresse aux organisations représentatives des entreprises, pour sensibiliser les entreprises à l'existence des guichets uniques et promouvoir davantage leur utilisation.	Immédiatement. 2012-2014 2013

Ainsi, cette dernière action prévue dans le calendrier établi par la Commission nous amène progressivement à la deuxième directive que nous avons choisi d'étudier dans ce cadre de bouleversement réglementaire de la profession vétérinaire, à savoir la directive Qualifications Professionnelles. En effet, il existe quelques 800 catégories de professions réglementées en Europe, et les réglementations qui leur sont appliquées divergent d'un Etat membre à l'autre, l'effet de ces divergences étant alourdi par les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles. Dans un tel contexte de morcellement des réglementations, le Conseil européen des 1er et 2 mars 2012 a souligné dans le point 11 de ses conclusions l'importance de « *progresser dans la reconnaissance des qualifications professionnelles, la réduction du nombre de professions réglementées et la suppression des barrières réglementaires injustifiées* » (60), d'où ce récent projet de modernisation de la Directive Qualifications Professionnelles. Dans de nombreux Etats, les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles sont longues et compliquées. L'évaluation mutuelle des réglementations devrait contribuer à réduire la complexité liée aux divergences de réglementation des professions. Les Etats membres devront réévaluer au niveau national les exigences de qualification imposées aux professions réglementées et le champ des activités réservées. Ils devront d'ailleurs justifier, concernant les activités transfrontalières, les cas où ils usent exceptionnellement de vérification des qualifications du prestataire avant que ce dernier ne puisse proposer ses services sur leur territoire.

Afin de mieux souligner la combinaison des principes des deux directives que nous étudions, citons la communication de la Commission du 8 juin 2012 (44) : « *La directive services n'existe pas isolément. Elle ne peut produire tous ses effets qu'à la condition d'être appliquée de manière cohérente en conjonction avec les autres directives relatives au marché unique. Cela vaut tout particulièrement pour la*

directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles […] » La Commission précise d'ailleurs que les obstacles encore rencontrés dans les différents Etats membres concernant les activités transfrontalières sont *« liés à la mise en œuvre incohérente ou incorrecte d'autres instruments de droit de l'UE, tels que la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles […]* »

Elle invite d'ores et déjà les Etats membres à tenir compte des effets combinés des deux directives. Elle a aidé d'ailleurs en 2013 chaque Etat membre à évaluer les obstacles à l'accès aux professions réglementées en prévision de l'adoption de la directive modifiée fin 2013, et elle a publié fin 2013 une communication afin de faire le point sur les avancées réalisées dans chaque Etat membre, et pour faciliter l'évaluation mutuelle prévue dans la directive pour les professions réglementées. Elle a également mis en place un questionnaire en ligne disponible, jusqu'au 15 novembre 2014, afin de recueillir des expériences de terrain sur le vécu des entreprises dans le marché intérieur des services, et notamment les obstacles qu'elles rencontrent encore (61).

Ainsi, depuis la proposition de directive de Bolkenstein en 2004 jusqu'aux derniers textes français de transposition de la Directive Services, une dizaine d'années s'est écoulée, et nous comprenons mieux, après l'analyse de cette transposition, qu'un délai ait été nécessaire, la directive s'étant heurtée d'abord à l'hostilité de nombreux Européens concernant le principe du pays d'origine, ensuite à la lenteur administrative dans la transposition d'un tel texte, enfin au relatif immobilisme de certaines professions, dont la profession vétérinaire qui a été rappelée à l'ordre par la Commission en même temps que celle des avocats en 2012. Avant de nous pencher sur l'étude de la réforme de la Directive Qualifications Professionnelles, nous allons marquer un temps afin de synthétiser les différentes modifications apportées au CRPM et au Code de Déontologie, et souligner les apports concrets de telles modifications à la profession vétérinaire.

4) La Directive Services appliquée à la profession vétérinaire : adaptations du CRPM et du Code de Déontologie

a) Historique des modifications successives apportées au CRPM et des débats suscités par la transposition et la mise en œuvre de la Directive Services

i. Première période : la transposition de la Directive Services entre 2006 et 2009

Pendant cette période, alors qu'une mission interministérielle était chargée de coordonner les travaux de transposition et de s'assurer du respect des délais, l'Ordre des Vétérinaire mettait en place une série de consultations auprès des vétérinaires salariés et libéraux, des CROV, des syndicats vétérinaires comme le SNVEL et des établissements d'enseignement. De nombreuses autres manifestations ont eu lieu (tables rondes, ateliers). De nombreux articles sont parus dans la presse professionnelle. Nous pouvons citer par exemple un article paru dans la Revue de l'Ordre en août 2008, qui présentait la Directive et détaillait précisément ses principes et ses exigences (62).

Pourtant, malgré toutes ces réunions d'information, et bien que certains praticiens voyaient dans cette directive des possibilités, notamment la formation de réseaux et une communication débridée, la majorité des vétérinaires se désintéressait du sujet, voire n'en connaissait même pas l'existence.

Ainsi, un sondage réalisé par Dominique Béchu, enseignante en management à l'ENV de Toulouse, auprès de 241 vétérinaires praticiens entre janvier et avril 2009, révélait que (63) :

- plus de la moitié des vétérinaires sondés (54.5%) ne connaissaient pas la Directive Services
- 40.6 % des sondés estimaient qu'elle ne les concernerait pas avant 5 ans, 9.1 % avant 10 ans et 3.7 % avant 20 ans … alors que sa transposition s'achevait à la fin de cette année-là (2009)

Un second sondage, réalisé par la Semaine vétérinaire à la mi-juillet 2009 auprès de 84 vétérinaires praticiens, montrait que seulement 22.6 % des vétérinaires sondés voyaient la directive comme une opportunité, tandis qu'un tiers des sondés la percevait comme une menace et que près de la moitié des sondés ne s'intéressaient pas au sujet voire n'en avait pas même pris connaissance, comme le montre la figure 11 ci-dessous (64). Il est intéressant de noter que les pourcentages obtenus étaient sensiblement les mêmes quelques mois plus tôt dans l'étude menée par Dominique Béchu (63). Ainsi, nous constatons essentiellement la crainte ou l'ignorance concernant la directive chez les vétérinaires à cette époque.

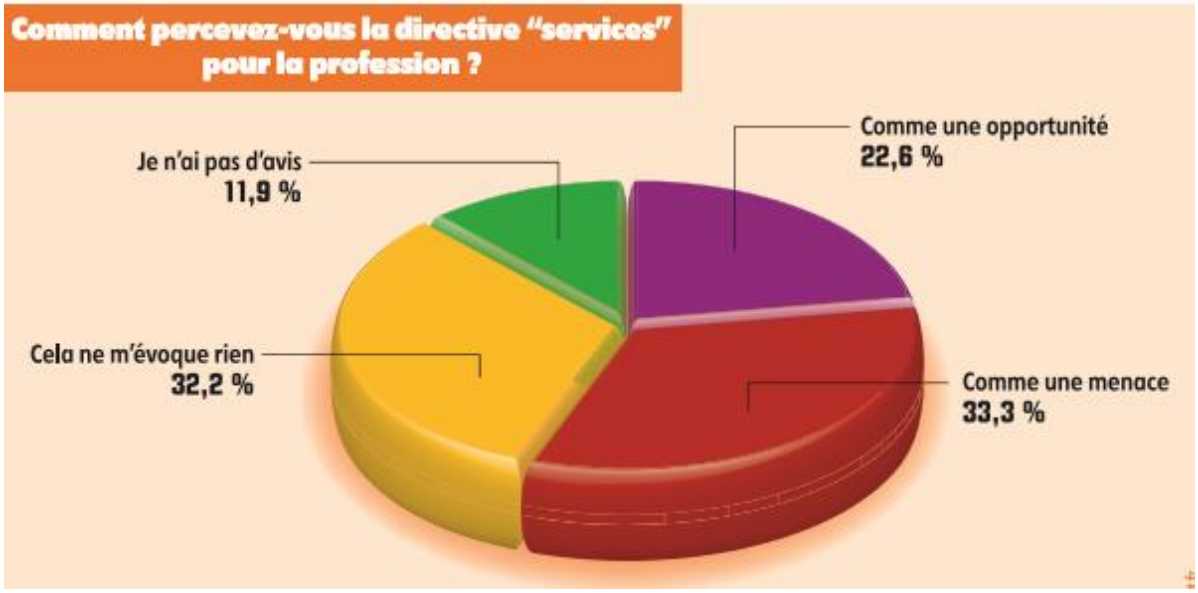

Figure 11 : Sondage réalisé au premier trimestre 2009 auprès de 84 vétérinaires répondants à la question : *Comment percevez-vous la directive « services » pour la profession ?* (Source : Semaine vétérinaire, juillet2009)

Une enquête de branche a été réalisée au dernier trimestre 2009, elle correspond à une extrapolation faite à partir d'un échantillon de 692 répondants, et il convient, d'une façon générale, de ne s'intéresser qu'aux ordres de grandeur et pas aux chiffres eux-mêmes. Cette enquête s'est intéressée aux futures retombées de la Directive Services, et les sondés ont notamment été interrogés à propos de trois changements majeurs à venir dans la profession : la possibilité pour un vétérinaire d'avoir plusieurs cliniques (soit la formation de réseaux), l'ouverture du capital des

SEL aux tiers extérieurs à la profession et l'autorisation des communications commerciales (65). Cette enquête a mis en évidence une forte méfiance de la part des vétérinaires sondés vis-à-vis de ces trois sujets, comme le montre la figure 12 ci-dessous. Ceci révèle, avec les résultats des précédents sondages, une défiance manifeste de la profession vétérinaire envers la Directive Services à cette époque, puisqu'elle est mal perçue par environ un tiers des libéraux de terrain sondés, la principale crainte des vétérinaires étant qu'une trop forte déréglementation « *floue et abstraite* » n'entraîne la disparition de nombreuses petites structures, « *mangées* » par de nouveaux réseaux (64).

Figure 12 : Résultats de l'étude de branche de 2009 à propos de la perception qu'ont les vétérinaires de terrain des conséquences de la transposition de la Directive Services (Source : Dépêche Vétérinaire)

Lors du congrès des élus d'Amiens en 2008, le CSOV avait confié à plusieurs CROV la mission de réfléchir aux évolutions nécessaires de la profession vétérinaire dans ce contexte de transposition. Il fit la synthèse de leurs travaux les 21 et 22 octobre 2009 avant d'arrêter une position commune qu'il fit connaître fin 2009 (66). L'Ordre annonçait **la fin** du « *sacro-saint principe de la profession* », à **savoir l'unicité du Domicile Professionnel d'Exercice** (DPE), et il prévoyait la **création du statut de « vétérinaire administrateur de DPE »**, qui correspond à un « *responsable du DPE* » nécessairement diplômé, travaillant à temps plein. Cet administrateur est le « *garant du fonctionnement déontologique de l'établissement vétérinaire* », notamment en matière de continuité des soins, et il ne pourra pas assumer cette charge dans un autre DPE. Le but est de créer des réseaux de compétences à l'image de ce que les vétérinaires québécois avaient déjà fait par le biais de contrat entre les structures vétérinaires. L'Ordre précisait cependant qu'il était favorable « *à un maillage, mais pas aux chaînes* ». Il annonçait également que **le nombre de salariés ou de collaborateurs libéraux par vétérinaire associé ne serait plus limité à deux**, de même qu'un praticien pourrait **exercer dans plusieurs SEL**. Le vice-président de l'Ordre, Jacques Guérin, insistait également sur le fait que l'Ordre était **favorable à la création de SPFPL**, mais qu'il souhaitait le **maintien du plafond de 25 %** de parts ouvertes aux investisseurs extérieurs. Il n'avait cependant pas la main sur ce sujet, puisque cette question concernait de nombreuses professions et devait donc être tranchée par le gouvernement. Le CSOV maintenait également **l'interdiction d'installation dans des locaux commerciaux**, comme le précise

l'article R242-46 du Code de déontologie. En revanche, l'Ordre restait flou concernant la communication, proposant un « *toilettage du Code de Déontologie* ».

Après avoir recensé et évalué les exigences potentiellement litigieuses au regard des articles 14, 15 et 16 de la directive, et après avoir dégagé un consensus sur les mesures à adopter, l'Ordre a transmis fin 2009 un rapport à la DGAL, qui l'a elle-même transmis à la cellule française de transposition de la directive.

ii. L'année 2010 : une première adaptation du Code de Déontologie suite au décret n°2010-780 du 8 juillet 2010

Suite au processus d'évaluation mutuelle mené en 2010, auquel le rapport sus-cité a été soumis, l'Ordre des Vétérinaires a formulé de nouvelles propositions afin de compléter la transposition du Code de Déontologie ; ces dernières ont été transmises à la DGAL qui les a soumises à l'examen du Conseil d'Etat, et celui-ci les a rendues effective par l'adoption du décret n°2010-780 du 8 juillet 2010 adaptant le livre II du code rural et de la pêche maritime à la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (67). Nous remarquerons qu'au final peu de modifications ont été apportées par ce décret au Code de Déontologie.

Nous allons succinctement rappeler la structure du livre II du CRPM afin de faciliter la compréhension des modifications que nous étudions. Le chemin de lecture à suivre dans la version du CRPM du 8 septembre 2014, volontairement résumé pour les parties qui nous intéressent ici, est indiqué dans le tableau 4 ci-dessous. Nous avons indiqué en *italique et souligné* les modifications apportées en 2010 aux titres ainsi qu'aux articles du CRPM, et en ***gras et italique*** celles apportées en 2012. Si un article a été modifié en 2010 puis en 2012, il apparaît en ***gras et souligné et italique***. La mention **(C)** signale la création d'un titre ou d'un article et la mention **(S)** sa suppression.

Les modifications apportées en 2010 tiennent à un seul texte :

- ✓ le décret n°2010-780 du 8 juillet 2010.

Les modifications apportées en 2012 relèvent de trois textes :

- ✓ La décision n°347285 du 4 juillet 2012
- ✓ La décision n°343204 du 1er octobre 2012
- ✓ Le décret n°2012-1392 du 11 décembre 2012

Tableau 4 : Arborescence du CRPM dans sa partie réglementaire et mise en évidence des modifications effectuées en 2010 et en 2012 (**S** pour suppression et **C** pour création d'articles)

Livre II du CRPM

Titre IV : l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux

- Chapitre Ier : L'exercice de la profession
  - Section 1 : Diplômes, certificats ou titres de vétérinaires
  - Section 2 : Conditions relatives à l'autorisation d'exercer en France la médecine et la chirurgie des animaux
  - Section 3 : Spécialisation vétérinaire
  - *Section 4 : Dispositions relative à l'exercice en commun de la profession vétérinaire en France*
    - Sous-section 1 : SCP de vétérinaires
    - Sous-section 2 : SEL de vétérinaires
    - *Sous-section 3 : Dispositions communes aux différentes sociétés d'exercice vétérinaire* **(C)**
      - *Article R241-103*
- ***Chapitre Ier bis : SPFPL de vétérinaires* (C)**
- Chapitre II : l'Ordre des vétérinaires
  - Section 1 : Rôle et organisation du conseil de l'ordre
  - Section 2 : Code de Déontologie vétérinaire
    - Sous-section 1 : Champ d'application
    - Sous-section 2 : Dispositions applicables à tous les vétérinaires
    - Sous-section 3 : Dispositions propres à différents modes d'exercice
      - ***Article R242-48***
      - ***Article R242-53***
      - ***Article R242-55***
      - ***Article R242-64***
      - **Article R242-72 (S)**
    - Sous-section 4 : Dispositions diverses
  - Section 3 : Inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires
  - Section 4 : Chambre régionale de discipline
  - Section 5 : Chambre supérieure de discipline
- Chapitre III : Réalisation de certains actes de médecine et de chirurgie des animaux par des personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaires

Le décret de 2010 apporte donc les changements suivants, en adaptant partiellement la Directive Services :

- Obligation d'apporter les soins d'urgence et de référer si nécessaire (article R242-48 modifié)
- Un vétérinaire peut exercer à titre individuel ou concomitamment dans plusieurs sociétés d'exercice en commun (Article R241-103 modifié)
    - **Fin de l'unicité du DPE (article 15 de la directive)**
    - **Possibilité de créer des regroupements ou des chaînes de cliniques**
- Un vétérinaire peut s'adjoindre les services de vétérinaires salariés ou de collaborateurs libéraux, et sans limitation aucune (Article R242-64 modifié).
    - **Fin du nombre minimum de salariés (article 15 de la directive)**
- Chaque DPE déclaré à l'Ordre est ouvert au moins 35 h (temps de travail hebdomadaire prévu par la convention collective des vétérinaires salariés) en tenant compte des visites à domicile, ce temps pouvant être réparti entre plusieurs vétérinaires du DPE. Une convention peut être établie entre vétérinaires libéraux et déposée au CROV concerné afin d'assurer la continuité des soins (Article R242-48 modifié)

- Un vétérinaire libéral ou un groupe de vétérinaires associés peut avoir plusieurs DPE et chaque DPE doit comporter un vétérinaire assurant la fonction de vétérinaire administrateur de DPE (Article R242-53 modifié)
    - ✓ **Un DPE** est « *le lieu où se déroule habituellement l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux ainsi que l'acquisition, la détention et la délivrance des médicaments vétérinaires et où peuvent être reçus les clients* ». Ceci inclut la pharmacie et la salle d'attente dans la définition de DPE, ce qui est une nouveauté (Article R242-53 modifié).
    - ✓ **Le vétérinaire administrateur de DPE** est «*un vétérinaire qui exerce de manière principale au sein de ce domicile professionnel d'exercice. Il a pour mission de coordonner la mise en œuvre des dispositions prévues par le présent code au sein du domicile professionnel, notamment les dispositions prévues par le code de déontologie* ». Si ce poste est occupé par un associé, celui-ci se voit attribuer un « *mandat par la communauté des associés ou les porteurs de parts sociales* » renouvelable et pour une durée déterminée. Si ce poste est occupé par un salarié, ceci est indiqué dans son contrat de travail (Article R242-55 modifié).

- Un vétérinaire ne peut être l'administrateur que d'un seul DPE et il doit se déclarer auprès du CROV concerné par courrier en recommandé avec accusé de réception, accompagné d'une copie du mandat ou du contrat le désignant pour cette fonction (Article R242-55 modifié).

Le rôle de vétérinaire administrateur de DPE semble avoir été introduit par l'Ordre de manière à conserver un lien direct avec les praticiens compte tenu du libéralisme introduit par les autres mesures (possibilité d'exercer dans plusieurs DPE).

Il est aisé de se rendre compte que cet arrêté ne prenait en compte que très peu d'exigences de la Directive Services, et qu'il appelait nécessairement d'autres modifications. En effet, ce décret répondait aux besoins de réformes urgentes puisque le délai octroyé pour la transposition de la Directive Services venait de s'écouler, et l'Ordre allait s'atteler à poursuivre les modifications dans les mois à venir. Ces modifications se sont d'ailleurs fait attendre puisqu'un an plus tard, la profession attendait toujours le décret d'application qui permettrait de les introduire.
Les modifications concernant la forme juridique des sociétés d'exercice, l'ouverture du capital des SEL aux tiers et la possibilité de créer des SPFPL de vétérinaires ne furent pas abordées dans ce décret puisqu'elles ne relevaient pas de l'Ordre ni de la DGAL mais de l'Etat français, d'où le délai observé jusqu'en 2013 (*nous reviendrons sur ce point plus loin*). Concernant la communication des praticiens, l'Ordre souhaitait apporter des modifications au code, mais il a été « *retoqué par la DGAL* » qui a estimé que le contenu du code était « *compatible avec les exigences de la directive* » (68), nous verrons plus loin que cet avis n'était pas partagé par la Commission.

L'Ordre a abondamment communiqué sur ce décret, en consacrant une grande partie d'un numéro de la Revue de l'Ordre National des vétérinaires à ce sujet (69). Michel Baussier, vice-président du CSOV, reproche sévèrement à certains confrères d'avoir voulu anticiper la réforme, engendrant un « *jaillissement d'illusions aussi folles que sottes* » et des « *discours surréalistes* ». Il rappelle que le gouvernement n'a pas trouvé que le Code de Déontologie vétérinaire était en contradiction avec ce que dit la directive même s'il indique que dans le courant 2011, les règles de communication avec la clientèle et le grand public seraient « *revues et modernisées* ». Il tient cependant à préciser que la communication commerciale de la profession vétérinaire « *ne sera jamais celle du commerçant ni même celle du plombier* » mais *«vraisemblablement plus proche de celle du pharmacien et du médecin* ». Il précise que la profession se conformera aux souhaits de l'article 24 de la directive en précisant au public, par le biais de sites internet, les caractéristiques du service proposé, le prix proposé et les conditions générales de fonctionnement de l'établissement, ainsi que les coordonnées du CROV concerné. Il rappelle que le vétérinaire ne peut tenir officine ouverte, contrairement au pharmacien, et qu'il ne peut donc avoir le même type de communication sur le médicament, notamment du fait d'un risque de conflit d'intérêt évident entre prescription et délivrance. La Revue détaille ensuite plusieurs affaires en relation avec la mise en œuvre de l'article 24 de la directive, en soulignant que tant que le Code de déontologie ne sera pas effectivement modifié sur ce point, les vétérinaires n'ont pas à anticiper la réforme ni à invoquer la Directive Services.

Dans ce même numéro de la Revue de l'Ordre, Jacques Guérin précise les fonctions du vétérinaire administrateur de DPE, nous ne les détaillerons pas puisque nous allons voir que cette fonction n'a pas survécu au train suivant de réformes. En effet, comme le souligne un article de la Dépêche Vétérinaire, cette fonction pouvait être vue comme « *l'œil de Moscou au sein des structures vétérinaires* » (70).

De plus, <u>les passages soulignés dans la liste ci-dessus</u> ont entraîné un recours de la part de plusieurs intéressés, et nous allons étudier ceci dans la prochaine étape de l'historique que nous dressons.

iii. L'année 2012 : une seconde adaptation forcée du Code de Déontologie suite à de nombreux contentieux

Comme nous venons de le mentionner, de nombreux intéressés ont porté un recours à l'encontre de la nouvelle mouture du Code de Déontologie de 2010, en particulier au sujet des articles R242-48, R242-53 et R242-55 du CRPM. Ce recours a été porté conjointement en septembre et novembre 2010 devant le Conseil d'Etat respectivement par le Syndicat National des Vétérinaires Salariés d'Entreprise (SNVSE) et l'Association de défense des intérêts vétérinaires dans la transposition de la Directive Services (Provéto DDS) qui a été dissoute depuis. Les deux intéressés ont demandé l'annulation dans sa totalité du décret du 8 juillet 2010.

En effet, ils estimaient que le fait d'inclure notamment la pharmacie et la salle d'attente des structures vétérinaires dans la définition de DPE risquait de concerner des locaux où les vétérinaires n'entreposaient que du matériel, dès lors que ces locaux pouvaient recevoir des clients. Ce point a été rejeté par le Conseil d'Etat (71). En revanche, concernant la durée minimale d'ouverture de 35 h de chaque DPE, le Conseil d'Etat a estimé que le fait d'imposer une telle durée minimale était contraire au principe de nécessité posé par l'article 16 de la Directive Services. Il a souligné par ailleurs que dans les « *territoires souffrant d'une pénurie de l'offre de soins vétérinaires* », une telle ouverture « *ne serait pas économiquement viable* », puisqu'il serait difficile pour des vétérinaires travaillant sur plusieurs cliniques à la fois d'être présents 35 h dans chaque clinique. Il a ainsi contredit le ministre de l'agriculture Bruno Lemaire à ce sujet, puisque ce dernier affirmait que l'obligation de continuité des soins imposait une telle ouverture minimale. De même, il a estimé que la fonction de vétérinaire administrateur de DPE n'était plus viable puisqu'un vétérinaire en exercice libéral individuel ne pouvait être administrateur de deux DPE, son DPE principal et un éventuel DPE secondaire. Sachant que ce poste ne pouvait être endossé que dans un seul DPE, il y avait là une contradiction manifeste.

Ainsi, par la décision n°343204 du 1er octobre 2012, le Conseil d'Etat a abrogé (71) :

- la phrase relative à la durée minimale d'ouverture des DPE dans l'article R242-48
- la phrase qui précise que chaque DPE doit comporter un vétérinaire administrateur dans l'article R242-53
- l'article R242-55 en intégralité

En résumé, cette décision fait disparaître la notion de vétérinaire administrateur de DPE ainsi que la notion d'ouverture minimale des structures vétérinaires. **En revanche, elle confirme et maintient la nouvelle définition d'un DPE, incluant la pharmacie et les locaux pouvant accueillir des clients.**

En novembre 2010, Provéto DDS avait également déposé un recours contre les articles R242-70 à R242-77 du CRPM en exigeant leur abrogation (74). En effet, cette association contestait les « *non-décisions* » prises par l'Ordre dans le processus de transposition de la Directive Services dans le Code de Déontologie, en particulier concernant la communication commerciale des praticiens (72). Thomas Crochet, avocat de l'association, avait saisi à nouveau le conseil d'Etat à ce sujet en mars 2011 (74). Il précisait que le Code de Déontologie en 2011 interdisait « *presque tout en la matière* », estimant qu'il y avait une contradiction dans le fait de pouvoir, par exemple, développer des regroupements de cliniques sans pouvoir en faire la

promotion. L'avocat proposait par exemple des « *contrôles a posteriori et non plus a priori* », c'est-à-dire des contrôles réalisés par l'Ordre sur le terrain à la place d'un Code de Déontologie jugé trop restrictif (72).

Dans sa décision n°347285 du 4 juillet 2012, le Conseil d'Etat a validé la plupart des articles incriminés tout en livrant son interprétation. Il a insisté sur le fait que les articles concernés « *tout en fixant les règles relatives aux modalités et au contenu de la communication susceptible d'être mise en œuvre par les vétérinaires, autorisent expressément celle-ci et n'interdisent, par eux-mêmes, aucune forme de communication* » et il a précisé que les articles R242-35 et R242-70 « *n'interdisent, dans ce cadre, la promotion ni des services, ni de l'image d'un cabinet vétérinaire* » (74). Il précise d'ailleurs que les communications électroniques sont autorisées, notamment sous la forme de sites internet de présentation des cliniques vétérinaires, et que l'ensemble des informations communicables (compétences professionnelles, lieu d'exercice, espèces animales prises en charge) «*permettent de promouvoir les services offerts et l'image du cabinet vétérinaire* » et constituent par conséquent une communication commerciale selon la définition posée par l'article 4 de la directive (43). Le Conseil d'Etat a donc écarté l'avis de l'association sur ce point, en estimant qu'il n'y avait pas là d'interdiction totale des communications commerciales.

De même, le Conseil d'Etat a estimé que les restrictions posées par le Code de Déontologie, concernant la communication dans les annuaires et périodiques, l'apposition d'enseignes, les plaques, les contenus de la vitrine d'exposition, les documents adressés à la clientèle et les échanges entre vétérinaires, étaient justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général (lutte contre la concurrence déloyale, santé publique, protection des consommateurs et bien-être animal), non discriminatoires et proportionnées aux objectifs poursuivis, en application de l'article 16 de la directive (43).

Enfin, le Conseil d'Etat a considéré que l'article R242-72 du CRPM ne répondait pas au critère de proportionnalité, en limitant la communication sur les sites internet à des informations impersonnelles et uniquement aux clients des vétérinaires via l'utilisation de codes d'accès, et il l'a donc abrogé.

Ainsi, suite à la décision n°347285 du 4 juillet 2012, le Conseil d'Etat a abrogé :

- l'article R242-72 en intégralité, l'abrogation fut entérinée par l'article 2 du décret n°2012-1392 du 11 décembre 2012 relatif aux SPFPL vétérinaires (*que nous étudierons plus loin*)

En résumé, cette décision propose une ouverture des communications commerciales en permettant la communication au grand public sur les sites internet des vétérinaires, et plus seulement aux seuls clients.

Sur son blog personnel, Thomas Crochet a souligné que le rapporteur public de cette décision avait indiqué que la rédaction de l'article R242-70 n'était pas « *des plus claires* » (73). Selon le rapporteur, cet article ne constituait pas *« une prohibition de tout procédé de communication commerciale* » : en n'interdisant que « *la communication ne respectant pas les devoirs des professionnels* », cet article ne visait donc pas les communications commerciales. Ainsi, cet article n'interdit la communication commerciale que lorsqu'elle rentre en conflit avec les devoirs déontologiques des vétérinaires. L'avocat Thomas Crochet en déduisait que l'article R242-70 était « *neutralisé* », de même que les huit articles suivants, puisqu'ils ne s'appliquaient pas sensu stricto aux communications commerciales, mais

uniquement aux principes explicités par l'article R242-35. Ainsi, selon l'avocat, les vétérinaires pouvaient tout s'autoriser en matière de communication tant qu'ils respectaient les principes de l'article R242-35, à savoir de ne pas porter atteinte « *au respect du public et de la profession* », que ce soit oralement ou électroniquement, et de rester « *conforme aux dispositions du code de la santé publique réglementant la publicité du médicament vétérinaire* » (article R242-35 du CRPM).

Comme le résumait le rapporteur publique de la décision du Conseil d'Etat, « *la marge de manœuvre est donc en réalité assez grande* » en matière de communication commerciale (73). Thomas Crochet précisait d'ailleurs que cette décision servirait à de nombreux vétérinaires aux prises avec l'Ordre sur ce sujet. En effet, depuis la fin de l'année 2009, la communication commerciale était l'objet de controverses, et de nombreuses décisions contradictoires ont été prononcées, « *mettant à mal la cohérence ordinale disciplinaire* ». Nous pouvons en citer deux (75) :

- Un vétérinaire a été condamné à 6 mois de suspension avec sursis pour une signalétique non conforme aux couleurs imposées et la parution d'un article dans un journal local, en mars 2011
- Un vétérinaire a été relaxé en mai 2011, alors qu'il était poursuivi par l'Ordre pour avoir tenu un stand dans une manifestation agricole et distribué des dépliants, les magistrats ayant invoqué le principe de primauté du droit européen (l'article 24 de la Directive Services) sur le droit national (le Code de Déontologie)

Ainsi, nous retrouvons la profession vétérinaire toujours en plein débat sur ce sujet avec des positions très opposées, allant des partisans d'une libéralisation totale de la communication commerciale aux partisans d'une situation très restrictive. Cependant, dans une interview de 2013, Thomas Crochet considérait la décision du Conseil d'Etat comme une « *avancée* » qui demande à être confirmée (76). Cela a poussé le CSOV et la DGAL à préparer un projet de décret afin de refondre ce point du Code de Déontologie, même si ce décret n'est toujours pas paru à l'heure de la rédaction de notre étude.
Dans ce contexte juridiquement instable, il semblerait nécessaire de réviser le Code de Déontologie au sujet des communications commerciales.

Malgré l'ensemble de ces débats qui ont fortement agité la profession vétérinaire, l'ignorance voire le rejet de la Directive Services n'a pas changé, un sondage réalisé sur le site WK-Vet.fr (regroupant la Semaine Vétérinaire et le Point vétérinaire) fin 2012 a pu montrer un recul des opinions favorables à hauteur de 16 % des sondés, contre 31 % d'opposants et 53 % de sondés ne sachant pas quoi en penser, comme le montre la figure 13. Il est bon de préciser que le nombre de sondés est faible (84 personnes) et ne peut donc représenter la profession dans son ensemble, mais il donne un aperçu du constat alarmant d'une telle méconnaissance de la Directive Services 6 ans après son adoption. *Le lien renvoyant à ce sondage a été supprimé, il n'est plus accessible aujourd'hui.*

Figure 13 : Sondage réalisé en novembre 2012 auprès de 84 vétérinaires praticiens répondant à la question : « *Que pensez-vous de la Directive Services ?* » (Source : site wk-vet.fr, novembre 2012)

En revanche, si la Directive Services ne semble pas passionner les praticiens sur le terrain, le sujet de la communication commerciale semble davantage les concerner. En effet, une étude menée fin 2013 par la Dépêche Vétérinaire sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information par les vétérinaires montre que presque 55 % d'entre eux disposent d'un site internet pour leur clinique, et ce chiffre a doublé en 2 ans, en comparaison avec une autre étude menée en 2011 (77).

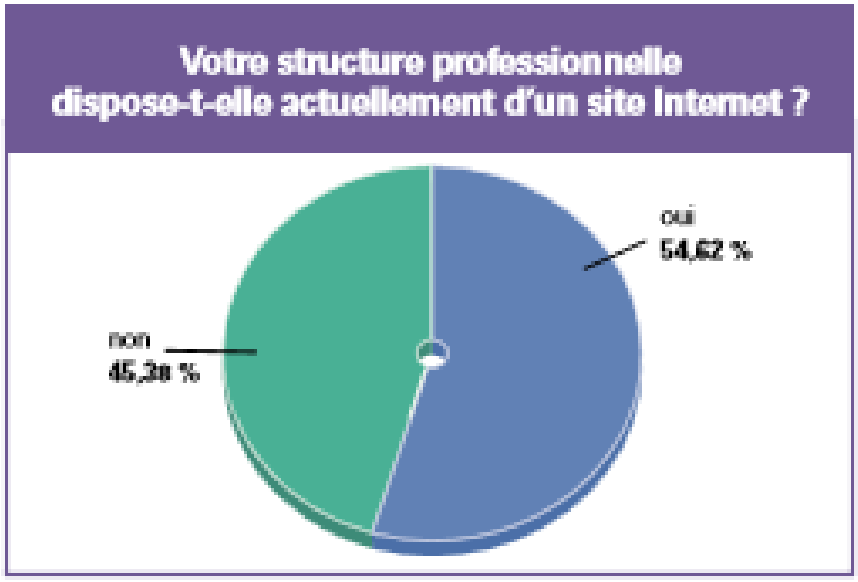

Figure 14 : Sondage réalisé à la fin de l'année 2013 auprès de 480 vétérinaire praticiens à propos de l'existence d'un site internet pour leur clinique (Source : Dépêche Vétérinaire, novembre 2013)

Dominique Béchu souligne d'ailleurs l'absence de culture des outils de communication chez les vétérinaires français. En effet, elle n'hésite pas à affirmer que « *bien que ne disposant que de peu de droits jusque-là en matière d'outils de communication, [les vétérinaires français] ne sont pas de grands adeptes de la communication matérielle client et n'utilisent qu'assez peu ceux accessibles au sein de la profession* » et elle comprend que « *les nouveaux enjeux communicationnels auxquels ils se trouvent livrés les effraient un peu* » (63). Ceci renvoie à un manque crucial d'enseignements en matière de communication, de management et de gestion d'entreprise dans le cursus des écoles nationales vétérinaires françaises. Nous verrons l'intérêt potentiel de l'intégration d'une telle formation dans le cursus français dans le cadre de la réflexion portée actuellement sur l'enseignement vétérinaire français, dans le contexte de réforme de la Directive Qualifications Professionnelles.

iv. L'année 2013 : une troisième adaptation du Code de Déontologie par le gouvernement français

Rappels sur les formes juridiques d'exercice pour la profession vétérinaire

Le Code de Déontologie vétérinaire impose des limitations dans le choix de la forme juridique d'exercice de l'entreprise vétérinaire. Le choix de cette forme juridique est capital sur le plan des conséquences fiscales, patrimoniales et organisationnelles. Nous ne détaillerons pas ici l'exercice individuel, de même que nous ne nous concentrerons dans la suite de notre étude que sur les SCP et SEL qui constituent les seules formes d'exercice autorisées pour les vétérinaires, en dehors des SPFPL nouvellement autorisées.

Il faut avant tout distinguer deux types d'associations, selon la nature des éléments mis en commun (78) (79) :

- **Les associations de moyens :** *elles permettent de mettre en commun du matériel, mais pas la clientèle (exercice « côte-à-côte »). Le but de l'association est de réaliser des économies sur les frais liés à l'exercice professionnel (locaux, matériel, secrétariat…), mais le praticien garde son indépendance dans l'exercice de son activité.*
    - L'indivision
    - La Société Civile de Moyens (SCM)
    - Les Sociétés Commerciales : *ces sociétés sont des sociétés de capitaux. Ce type de société n'est disponible pour les vétérinaires que dans l'association de moyens, et pas dans l'association d'exercice.*
        - La Société à Responsabilité Limitée (SARL)
        - La Société Anonyme (SA)
        - La Société par Action Simplifiée (SAS)
        - La Société en Commandite par Actions (SCA)

- **Les associations d'exercice** : *elles permettent de partager les moyens et l'exercice (exercice « ensemble »). La société dispose d'une clientèle auquel chaque associé doit renoncer puisqu'elle n'est plus à lui seul mais à l'ensemble des associés, en échange de parts de la société. Les praticiens engagent leurs compétences au service d'une clientèle commune.*
    - La Société de Fait (SDF)
    - La Société en Participation (SEP)

- La Société Civile Professionnelle (SCP)
- Les Sociétés d'Exercice Libéral (SEL) : *elles sont dérivées des sociétés commerciales vues ci-dessus, et elles sont autorisées aux professions libérales réglementées grâce à la loi du 31 décembre 1990 et son décret d'application n°92-788 du 4 août 1992 pour les vétérinaires*
  - La Société d'Exercice Libérale à Responsabilité Limitée (SELARL)
  - La Société d'Exercice Libérale à Forme Anonyme (SELAFA)
  - La Société d'Exercice Libérale en Commandite par Actions (SELCA)
  - La Société d'Exercice Libérale par Action Simplifiée (SELAS)

- ***Les associations financières ou de capitaux :*** *les Sociétés de Participations Financières des Professions Libérales, suite à l'adoption du décret d'application n°2012-1392 du 11 décembre 2012, qui autorise la création de SPFPL de vétérinaires en application de la loi MURCEF du 11 décembre 2001*

Ainsi, lorsque dans notre étude nous parlons des formes juridiques d'exercice, nous faisons référence à celles autorisées par le Code de Déontologie dans les articles R241-29 à R241-102, soit les SCP et les SEL. Nous les avons soulignés ci-dessus afin de bien les identifier. Les SDF et SEP n'ont pas de personnalité morale (sujet de droit fictif comme une société, une association … par opposition à la personnalité physique), elles consistent en un contrat d'exercice passé entre plusieurs praticiens, ainsi nous ne les étudierons pas.

Dans le cadre de l'évolution apportée aux SEL par la Directive Services, nous allons nous concentrer plus particulièrement sur ce type de société. Le fonctionnement des SEL découle de nombreux textes législatifs dont certains ont été récemment adoptés par le gouvernement français. En effet, cette société commerciale est (79) :

- Régie par la loi n°90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés d'exercice libéral
  - **Au moins 50% du capital social et des droits de vote doivent être détenus par des vétérinaires exerçant dans la SEL** (article 5)
  - Autorisation préalable auprès du CROV concerné (article 3)

- Cette loi est complétée par le décret d'application n°92-788 du 4 août 1992 pour les vétérinaires
  - **Plafond d'ouverture du capital social aux non-vétérinaires à 25 %** (article 3)
  - **Détention du capital social des SEL interdite aux éleveurs et aux fournisseurs de la clinique** (article 5)

- Complétée par les dispositions prises par l'article 32 de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF)
  - **Définition des SPFPL** (Article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990, créé par la loi MURCEF)
  - **Plus de 50 % du capital social peut aussi** (en sus des vétérinaires exerçant dans la SEL) **être détenu par des vétérinaire exerçant dans**

une autre structure ou par des SPFPL (Article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990, créé par la loi MURCEF)

- Appliquée à la profession vétérinaire par le décret n° 2012-1392 du 11 décembre 2012 relatif aux SPFPL de vétérinaires
  - *Nous allons étudier l'impact de ce décret plus bas*

- Précisée par la loi n°2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (DDADUE)
  - *Nous allons étudier l'impact de cette loi plus bas.*

<u>Présentation des SPFPL, de leurs avantages et de leurs inconvénients</u>

Les Sociétés de Participations Financières des Professions Libérales (SPFPL) sont des holdings avec un objet exclusivement financier : il consiste en la détention de participations dans le capital social d'une ou de plusieurs SEL de manière à y exercer un contrôle prépondérant, mais également de mutualiser les fonctions supports des SEL (secrétariat, logistique …). La détention de parts ne peut se faire que dans des sociétés vétérinaires de type SEL.

Les SPFPL sont obligatoirement créées sous la forme de sociétés commerciales (SARL, SA, SCA, SAS). Elles permettent de constituer des groupes de sociétés au moyen de participations sur le fondement de l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990. Les professions libérales réglementées peuvent créer de telles sociétés depuis l'article 31-1 de la loi MURCEF du 11 décembre 2001. Pour les vétérinaires, ce type de société peut présenter plusieurs avantages (80) :

- ✓ Le regroupement de cabinets ou de cliniques vétérinaires isolés
- ✓ La création de filiales de cabinet ou de clinique
- ✓ La transmission et la cession de cabinet facilitée grâce à la création d'une holding de rachat.

La restriction majeure de cette forme de société est que plus de 50% du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les sociétés dans lesquelles la SPFPL a des participations. Le complément restant, soit 49 %, peut être détenu par des personnes ayant exercé dans la SPFPL et ayant cessé toute activité (pour une durée de 10 ans), les ayant-droits de la profession (pour une durée de 5 ans) ou encore des personnes exerçant une activité libérale juridique, judiciaire ou de santé. Pour les SPFPL de vétérinaires, la dernière catégorie de personnes citées n'a pas été incluse dans la réglementation correspondante.

Selon l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 modifié par la loi MURCEF (81), **les SPFPL peuvent détenir plus de la moitié du capital social d'une SEL**, **à la condition que la majorité du capital et des droits de vote de la SPFPL soit détenue par des professionnels exerçant la même profession que celle constituant l'objet social de la SEL**. Ceci fait dérogation à l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990 qui exige que la majorité du capital et des droits de vote soit détenue par des professionnels en exercice dans la SEL concernée (82). Cet article 5-1 a été **fortement rejeté par l'Ordre, et nous verrons qu'il n'a pas été intégré dans le décret d'application n°2012-1392**. En effet, il avait été prévu dans ce même article 5-1 que les décrets d'application de cette loi puissent contourner cette disposition

lorsque celle-ci risquait de porter atteinte à l'exercice de la profession concernée, au respect de l'indépendance de ses membres ou de ses règles déontologiques propres. **L'Ordre a permis ainsi aux vétérinaires des SEL de rester majoritaires au sein de leur société en détenant la majorité du capital social et des droits de vote.**

Il existe deux types de SPFPL (80):

- Les holdings « pures » dont l'unique objet est de détenir des participations dans une optique de gestion patrimoniale, et de recevoir des dividendes des SEL détenues
- Les holdings « impures » lorsqu'en plus des participations détenues, elle possède une activité faisant s'immiscer la SPFPL dans la gestion des SEL détenues (ce qu'on appelle des management fees). L'avantage de ce type de holding est de n'avoir aucune TVA sur la perception des dividendes des SEL filles et de pouvoir appliquer une TVA sur la fourniture de services de gestion aux SEL filles.

Le premier intérêt des SPFPL de vétérinaires est de pouvoir acheter des parts de SEL vétérinaires non pas personnellement, mais via une société, ce qui présente moins de risques. Ceci permet aux futurs repreneurs de la SEL de se constituer en société afin d'emprunter pour acheter les parts. Ce mécanisme de levier fiscal s'appelle le « *leverage buy-out* » (83) : la société-mère (SPFPL) impute les coûts d'acquisition des participations dans la société-fille (SEL) sur les dividendes que lui verse cette dernière. Ce qui implique que la SEL doit avoir une bonne santé financière pour générer un flux de trésorerie disponible important afin de pouvoir financer les dividendes qui font amortir l'emprunt et ses intérêts. La SPFPL peut également injecter des capitaux dans les SEL détenues, dans un souci de structuration et de développement de ces SEL : ceci permettrait de mieux gérer les coûts sociaux et fiscaux des SEL.

Le second intérêt des SPFPL de vétérinaires est de faciliter la transmission aux plus jeunes, et la préparation du départ à la retraite des plus anciens (83). En effet, le rachat de parts peut se faire sans apport personnel, en contractant un emprunt par le biais de la SPFPL. Ceci est bien plus intéressant puisque, dans le cas d'un emprunt à titre personnel, ce dernier engendre un sursalaire qui fait passer l'emprunteur dans une tranche supérieure d'imposition sur le revenu (84). Ceci permettra également à un vétérinaire plus ancien d'investir dans des SEL via des SPFPL, en permettant de diminuer initialement l'apport des plus jeunes, et de percevoir les fruits de son placement quelques années plus tard en revendant sa participation, via la SPFPL, à son jeune confrère qui aura alors les moyens de la racheter.

Les inconvénients des SPFPL sont au nombre de trois (80) :

- Si la SPFPL détient plus de 50 % du capital d'une SEL, la rémunération des vétérinaires associés de la SEL ne peut plus être au régime des Travailleurs Non-Salariés (TNS) puisqu'ils ne sont plus majoritaires, or ce régime de TNS est plus avantageux que celui de salariés (cotisations sociales de 30% et 50 % respectivement)
- Une SPFPL ne paye pratiquement pas d'impôts, elle ne peut donc pas déduire tous les intérêts de l'emprunt qu'elle a contracté pour l'achat de parts de SEL. Elle doit donc optimiser son emprunt en facturant des prestations à la SEL détenue, ce qui générera des bénéfices, par nature taxables, sur lesquels

pourront s'imputer les charges générées par les intérêts d'emprunt, ce qu'il faut arriver à justifier auprès des SEL détenues.

- Le risque de perte d'indépendance du vétérinaire libéral, puisque la SEL doit générer un important flux de trésorerie disponible pour rembourser la dette qu'a généré l'achat de parts de la SEL par la SPFPL

Ainsi, les SPFPL offrent une stratégie financière intéressante, une stratégie d'entreprise permettant la formation de réseaux, et une stratégie patrimoniale permettant d'intégrer plus facilement les jeunes en facilitant le rachat de parts dans une société. Cependant, elles représentent le risque d'une perte d'indépendance du praticien libéral, associée à une majoration des cotisations sociales par la perte du statut de TNS et une probable baisse de son salaire face au remboursement de la dette contractée lors de l'achat de parts de la SEL par la SPFPL.

L'autorisation de créer de telles associations de capitaux facilitera la constitution de réseaux, à l'image de ce qui existe déjà dans les pays anglo-saxons. *Nous étudierons plus précisément ces réseaux dans la troisième partie de cette étude.*

Les SPFPL en pratique pour les vétérinaires (84) (85) :

- Concernant les SEL dans lesquelles les SPFPL ont des participations, plus de la moitié du capital social et des droits de vote de ces SEL doit appartenir à des vétérinaires ou des sociétés de vétérinaires exerçant la profession
- La SPFPL peut prendre comme forme juridique celle des sociétés commerciales (SARL, SA, SCA ou SAS)
- La SPFPL doit être inscrite sur une liste spéciale du CROV concerné, en précisant les statuts de la société, la liste des associés de la société avec pour chacun la part qu'il détient dans la société, les SEL détenues par la SPFPL et la répartition du capital social et des droits de vote dans ces SEL, ainsi que le règlement intérieur de la SPFPL.
- Tout changement doit être notifié au CROV concerné dans les 30 jours à compter de la date du changement
- Le CROV concerné a 2 mois pour accepter la demande et inscrire la SPFPL sur sa liste spéciale. Il confirme l'inscription au greffe afin que celui-ci immatricule la société au registre du commerce et des sociétés

Deux réformes majeures pour la profession vétérinaire en 2013

Dans cette partie, nous ne détaillerons pas l'ensemble des lois citées, nous nous concentrerons uniquement sur les articles qui concernent plus particulièrement notre étude.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, dans son rapport d'évaluation du 8 juin 2012 sur la mise en œuvre de la Directive Services, la Commission a sévèrement pointé du doigt la profession vétérinaire en France (58). Elle a notamment regretté que la forme juridique d'exercice des sociétés vétérinaires soit contrainte (SCP et SEL) et que l'ouverture du capital des SEL aux investisseurs extérieurs soit toujours

limitée à 25 %. Nous rappelons qu'il incombait au gouvernement français de légiférer sur ces deux sujets, l'Ordre n'ayant qu'un rôle consultatif.
Premièrement, la Commission a sommé la France de s'aligner sur la plupart des Etats membres de l'UE concernant la participation de capitaux extérieurs aux SEL. En effet, l'article 60 de la loi de de modernisation de l'économie adoptée en 2008 relève de 25 % à 49 % le plafond de cette participation pour de nombreuses professions libérales, mais pas pour les professions de santé (56). En législation française, et notamment dans cette loi, les vétérinaires sont considérés comme une profession de santé, et sont par conséquent exclus du dispositif. Or, la Directive Services, contrairement à la législation française, ne considère pas les vétérinaires comme une profession de santé, mais comme une profession de service, elle exige donc que la profession vétérinaire s'aligne sur le modèle européen de participation de capitaux extérieurs, ce qui a motivé le rappel à l'ordre par la Commission en 2012 afin que la France soit conforme sur ce point avec l'article 15 de la directive (43).

Deuxièmement, l'Association Nationale des Sociétés d'Exercice Libéral (ANSEL) avait porté un recours auprès du Conseil d'Etat au début de l'année 2012, et ce dernier avait demandé le 28 mars 2012 au gouvernement d'évaluer la nécessité ou non d'adopter un décret d'application de la loi MURCEF du 11 décembre 2001 afin de permettre la création de SPFPL par les vétérinaires (86). En effet, cette loi n'avait jamais été mise en pratique pour la profession vétérinaire, notamment par l'adoption d'un décret d'application. Le Conseil d'Etat avait laissé un délai de 6 mois au gouvernement pour régler cette question.

La première réponse du gouvernement français a été d'adopter un décret d'application de la loi MURCEF du 11 septembre 2001, le décret n° 2012-1392 du 11 décembre 2012 relatif aux Sociétés de Participations Financières des Professions Libérales (SPFPL) de vétérinaires (87). Nous avons vu que l'article 2 de ce décret abrogeait l'article R242-72 du CRPM suite à la décision du Conseil d'Etat du 4 juillet 2012.

L'article 1 de ce décret crée, dans la partie réglementaire, au titre IV du livre II du CRPM, un chapitre Ier bis intitulé « Les Sociétés de participations financières de la profession vétérinaire », comportant les articles R241-105 à R241-114. Ces articles présentent la vie d'une telle société, de sa naissance à sa liquidation. Nous n'allons pas entrer dans les détails de la réglementation, mais simplement souligner quelques points :

- La création de SPFPL de vétérinaires doit satisfaire les conditions prévues à l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990.
- **La création d'une liste spéciale tenue par l'Ordre consignant les SPFPL**
- Lors de l'inscription sur cette liste, le CROV concerné doit recevoir une note d'information qui désigne clairement **dans quelles SEL de vétérinaires et dans quels groupements de droit étranger ayant pour objet l'exercice de la profession vétérinaire la SPFPL détient des parts sociales ou des actions**, ainsi que la répartition du capital et des droits de vote résultant de ces participations
- Une SPFPL encourt des poursuites disciplinaires comme toute société d'exercice vétérinaire

En résumé, ce décret permet d'appliquer à la profession vétérinaire les dispositions prévues par la loi MURCEF concernant la création de SPFPL

Faisons le point sur les différentes lois citées et leur apport concret pour notre profession :

- ✓ La loi du 31 décembre 1990 relative aux SEL définit les modalités d'exercice sous la forme de SEL, notamment un plafond d'ouverture du capital social des SEL aux investisseurs extérieurs qui doit être défini par un décret dans chaque profession (article 6), comme nous l'avons déjà vu précédemment ()
- ✓ La loi MURCEF du 11 décembre 2001, via son article 32, crée deux articles dans la loi précédente (82) :
  - L'article 5-1 : celui-ci, par dérogation à l'article 5, autorise des personnes physiques ou morales exerçant la profession vétérinaire ou des SPFPL de vétérinaires d'acquérir plus de 50% du capital social des SEL de vétérinaires. La condition pour les SPFPL d'une telle acquisition est que 50% des droits du capital social et des droits de vote de ces SPFPL soit détenus par des vétérinaires. **Cet article n'a pas été intégré dans le décret d'application n°2012-1392 concernant la profession vétérinaire. La majorité du capital social et des droits de vote est des SEL doit être détenue par des vétérinaires.**
  - L'article 31-1 : cet article autorise la création de SPFPL pour les professions libérales réglementées et il en précise les caractéristiques.

Il n'a pas fallu attendre bien longtemps afin de voir naître la première SPFPL. La société Vet'Holding, constituée de quatre associés, a été créée le 24 janvier 2013 (84). L'engouement des vétérinaires pour ce type d'associations financières semble réel puisque l'Ordre a comptabilisé la création de18 SPFPL dans son étude statistique sur la profession pour l'année 2013 (36).

La seconde réponse du gouvernement français fut l'adoption de la loi n°2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (DDADUE), qui transpose en droit français un certain nombre de directives européennes, dont une partie concerne la Directive Services (88). Il est important de remarquer que la loi dont nous parlons est la loi « DDADUE 2 », du 16 juillet 2013, à ne pas confondre avec la loi « DDADUE 1 », du 28 janvier 2013, qui n'apporte aucune modification au CRPM concernant la profession vétérinaire.

La partie concernant les vétérinaires se situe dans le chapitre II du titre Ier, intitulé « Dispositions relatives à l'exercice de la profession vétérinaire ». Un seul article de la loi DDADUE, l'article 16, apporte de nombreuses modifications au CRPM, nous ne parlerons ici que des principales (88) (89). L'article agit sur deux volets essentiellement : l'élargissement du choix de forme juridique d'exercice, et la création de SPFPL de vétérinaires.

L'article 16 de la loi DDADUE modifie les articles L241-1 et L241-2 du CRPM, nous étudierons ces articles dans la troisième partie de notre étude, puisqu'ils sont directement liés à la reconnaissance des qualifications professionnelles des vétérinaires ressortissants de l'UE qui souhaitent s'établir en France, ou exercer leur liberté de prestation de services dans une activité transfrontalière.

Il modifie l'article L241-3 du CRPM en **permettant notamment aux vétérinaires ressortissants d'un Etat membre de l'UE :**

- **d'exercer à titre occasionnel et temporaire sur le territoire français**
- **d'être habilités à devenir vétérinaires sanitaires**

La différence entre prestation de services et établissement a toujours posé un sérieux problème à l'Ordre, en particulier dans les régions transfrontalières. Pour l'Ordre, le critère permettant d'établir une différence a toujours été l'inscription à l'Ordre : un vétérinaire inscrit à l'Ordre exerce sa liberté d'établissement ; dans le cas contraire, il entre dans le cadre d'une libre prestation de services. Le problème avec ce critère est que l'Ordre n'a jamais fixé de durée minimum à partir de laquelle un vétérinaire ressortissant d'un autre Etat membre de l'UE, exerçant dans une région française proche de la frontière avec cet Etat, devrait s'inscrire à l'Ordre. Nous voyons que malgré la bonne volonté du gouvernement français, la question de cette durée minimum n'est pas tranchée, rendant flou cet article : en effet, **que signifient réellement les termes « occasionnel » et temporaire » dans cet article ?**

L'article 16 de la loi DDADUE remanie considérablement le chapitre Ier qui concerne « L'exercice de la profession », en particulier par l'ajout d'un article L241-17 qui :

- **élargit le choix de forme juridique d'exercice à d'autres formes juridiques que la SCP et la SEL, notamment tout type de société de droit français ou de droit d'un Etat membre de l'UE, à l'exception de celles qui confèrent la qualité de commerçants à leurs associés (Sociétés en Nom collectif ou SNC)** : « *toutes formes de sociétés de droit national ou de sociétés constituées en conformité avec la législation d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et y ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement* » . Ainsi les sociétés commerciales (SA, SARL, SAS, SCA), qui n'étaient disponibles pour les vétérinaires que dans les associations de moyens, le sont maintenant également pour les associations d'exercice. Les sociétés vétérinaires établies dans un autre Etat membre de l'UE peuvent exercer leur activité en France à condition que leur constitution soit conforme à la législation nationale de leur Etat membre d'origine et que les vétérinaires membres de ces sociétés exercent légalement leur activité dans l'Etat membre d'origine.
- **exige que ces sociétés possèdent la personnalité morale**
- **renforce le rôle de l'Ordre :**
    - les sociétés, qu'elles soient de droit français ou de droit d'un Etat membre de l'UE doivent être **inscrites au tableau de l'Ordre**
    - ces sociétés doivent **fournir annuellement la liste des associés et la répartition du capital social et des droits de vote, et communiquer tout changement de ces éléments**, ceci permet à l'Ordre de contrôler les modalités de financement et d'organisation de ces sociétés
    - l'Ordre peut, en cas de non-conformité, **radier la société du tableau de l'Ordre** après une mise en demeure infructueuse pendant 6 mois
- **place le contrôle de ces structures entre les mains des vétérinaires légalement en exercice dans ces structures puisqu'ils doivent détenir plus de 50% du capital social et des droits de vote** : « *Plus de la moitié du capital social et des droits de vote doit être détenue, directement ou par l'intermédiaire des sociétés inscrites auprès de l'ordre, par des personnes exerçant légalement la profession de vétérinaire en exercice au sein de la société* »

- **exige que les dirigeants de ces structures soient des vétérinaires exerçant légalement leur profession**
- **indique que les 49 % restants du capital social et des droits de vote peuvent être détenus par des vétérinaires exerçant hors des structures concernées ou par des non-vétérinaires, mais leur détention est interdite à toutes les professions situées en amont et aval de la profession vétérinaire (fournisseurs de matériel, éleveurs, activité de cession d'animaux …)**

L'article 16 de la loi DDADUE instaure également une assise législative aux SPFPL de vétérinaires par le biais de la création d'un chapitre Ier bis sur les SPFPL dans la partie législative du CRPM, renfermant un unique article L241-18 (*en effet le décret d'application n°2012-1392 n'avait complété que la partie réglementaire du CRPM à ce sujet*). Il prévoit également les sanctions encourues en cas de non-respect des conditions édictées par la loi du 31 décembre 1990 et par le décret n°2012-1392, notamment la radiation de la SPFPL dans le cas d'une mise en demeure infructueuse pour un délai de 6 mois.

Enfin, l'article 16 de la loi DDADUE renforce considérablement les pouvoirs de contrôle de l'Ordre. Nous l'avons vu, par l'intermédiaire des articles L241-17 et L241-18, l'Ordre peut radier les sociétés et les SPFPL inscrites à son tableau. D'autres articles ont été modifiés par l'article 16 et ils ont permis d'octroyer d'autres pouvoirs à l'Ordre :

- la modification du paragraphe III de l'article L242-1 du CRPM habilite l'Ordre au contrôle des modalités de financement et de fonctionnement des sociétés d'exercice vétérinaires, en exigeant notamment aux dirigeants de ces sociétés de lui communiquer toutes les informations nécessaires.

- la modification de l'article L242-2 du CRPM permet à l'Ordre de contrôler les participations financières de vétérinaires dans des sociétés ayant un lien avec l'exercice de la profession vétérinaire, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts : « *Les personnes exerçant la profession de vétérinaire peuvent détenir des participations financières dans les sociétés de toute nature, sous réserve, s'agissant des prises de participation dans des sociétés ayant un lien avec l'exercice de la profession vétérinaire, que celles-ci soient portées à la connaissance de l'ordre des vétérinaires. Les modalités du contrôle exercé par l'ordre, tendant à ce que les prises de participation ne mettent pas en péril l'exercice de la profession vétérinaire, notamment s'agissant de la surveillance sanitaire des élevages, l'indépendance des vétérinaires ou le respect par ces derniers des règles inhérentes à leur profession, sont précisées par voie réglementaire.* » Le décret d'application concernant ces modalités de contrôle n'a vraisemblablement pas encore été rédigé, puisqu'il ne figure pas dans la version du 8 septembre 2014.

- la modification du paragraphe II de l'article L242-7 du CRPM permet de distinguer les sanctions disciplinaires appliquées aux vétérinaires (personnalité physique) et celles appliquées aux sociétés d'exercice vétérinaire (personnalité morale), avec trois sanctions pour les sociétés :
  - ✓ l'avertissement
  - ✓ la suspension temporaire du droit d'exercer la profession pour une durée maximum de 10 ans sur tout ou partie du territoire national
  - ✓ la radiation.

En résumé, cette loi apporte des modifications au CRPM afin de se mettre en conformité avec la Directive Services, notamment :

- **en matière de liberté d'établissement des sociétés (ouverture plus large de leur capital à des investisseurs non-vétérinaires, élargissement du choix des formes juridiques d'exercice)**
  = conformité aux articles 14 et 15 de la directive
- **en matière de libre prestation de services de vétérinaires ressortissants d'un Etat membre de l'UE (autorisation d'exercice à titre occasionnel et temporaire sur le territoire français, possible habilitation sanitaire)**
  = conformité à l'article 16 de la directive

Tableau 5 : Arborescence du CRPM dans sa partie législative et mise en évidence des modifications apportées par la loi DDADUE en 2013

Livre II du CRPM
Titre IV : L'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux

- Chapitre Ier : L'exercice de la profession
  - **Article L241-1**
  - **Article L241-2**
  - **Article L241-3**
  - **Article L241-14 (S)**
  - **Article L241-17 (C)**
- **Chapitre Ier bis : Les sociétés de participations financières de la profession vétérinaire (R)**
  - **Article L241-18 (C)**
- Chapitre II : L'Ordre des Vétérinaires
  - **Articles L242-1 à L242-7**
- Chapitre III : Dispositions relatives à l'exercice illégal de la médecine et de la chirurgie des animaux

Les articles modifiés par la loi sont indiqués **en gras**. Il est également indiqué s'il y a eu une suppression **(S)** ou une création **(C)** d'articles.

Des réactions plutôt méfiantes envers les SPFPL

Face à ces modifications du CRPM, l'Ordre a souhaité rester très prudent. Jacques Guérin, vice-président du CSOV, soulignait le fait que le principe majeur à défendre était celui de garantir aux vétérinaires « *leur indépendance de décision* » en leur permettant de détenir la majorité du capital social et des droits de vote des SEL. Il mettait particulièrement en garde la profession concernant l'approche *macro-économique très 'attalienne'* » de Bercy « *qui veut que les entreprises vétérinaires soient rentables, donc attractives pour les capitaux extérieurs* ». Selon lui, cette approche « *passe par pertes et profits la diversité de notre profession selon les filières, sa fragilité, et oublie que cette prétendue rentabilité ne prend pas en compte les revenus des vétérinaires qui sont parmi les plus bas des professions libérales médicales* » ; l'afflux de capitaux extérieurs ne serait qu'un « *concept fumeux* » (76).

Les vétérinaires restent très frileux envers les SPFPL. En effet, un sondage réalisé par la Semaine Vétérinaire en juin 2012 met en évidence une défiance de la part de la majorité des praticiens libéraux envers ce type de société, bien que de nombreuses SPFPL aient été créées (90) (91) :

- 82.2 % des vétérinaires libéraux sondés ne souhaitent pas prendre de participations dans une SPFPL, et le même pourcentage ne compte pas recourir à une telle société pour se faire financer
- 67.6 % ne souhaitent pas se regrouper (25.8 % d'intéressés)
- 85 % refusent de participer à une chaîne de cliniques (2.3% d'intéressés)
- 63.6 % ne souhaitent pas vendre leur structure à une chaîne de cliniques et devenir gérant salarié

b) L'importance de l'élaboration de codes de conduite au niveau européen

Rappelons que l'un des objectifs de la Directive Services est de garantir un niveau de qualité élevé des services. Les considérants 113, 114 et 115 de la directive (43) se rapportent à cette question, notamment en évoquant la rédaction de codes de conduite européens. Le considérant 113 encourage l'élaboration de tels codes en veillant « *à promouvoir la qualité des services et en prenant en compte les particularités propres à chaque profession* ». Ces codes doivent respecter les règles déontologiques en vigueur dans les Etats membres. Le considérant 114 indique que leur rédaction incombe aux Ordres ou organismes professionnels, et qu'ils doivent préciser les modalités des communications commerciales relatives aux professions réglementées, en lien avec l'application de l'article 24, ainsi que les règles déontologiques visant à garantir «*l'indépendance, l'impartialité et le secret professionnel* ». Le considérant 115 précise enfin que ces codes sont destinés à compléter les exigences juridiques des Etats membres et à fixer des règles de conduite minimale, sans pour autant empêcher les Etats membres et notamment les Ordres professionnels d'être plus stricts, puisque ces codes ne représentent qu'un socle minimal de règles : d'un point de vue juridique, ils correspondent à des actes non contraignants (comme vu dans les rappels que nous avons faits concernant le cadre réglementaire européen).

C'est dans cette optique que la FVE a rédigé un Code de Conduite Européen, qui a été adopté le 6 juin 2008 par l'Assemblée Générale de la FVE. Nous voyons déjà que ce code a été adopté pendant la période de transposition de la Directive Services, ce qui ne fait que conforter l'idée que nous pouvons avoir du rôle actif des instances officielles de notre profession dans la transposition et la mise en œuvre de la directive. Nous allons analyser succinctement sa structure et les principes qu'il développe (90). Ce code reprend exactement les définitions données par la Directive Services de « service » et « autorité compétente », ainsi que celle donnée par la Directive Qualifications Professionnelles de « profession réglementée ». Il fait également appel aux trois principes d'acceptabilité que sont la non-discrimination, la nécessité et la proportionnalité énoncés par la Directive Services, en considérant qu'ils doivent s'appliquer aux règles énoncées par ce code. Nous voyons là que la FVE se place dans une démarche totalement respectueuse des principes énoncés par les deux directives.

La FVE estime que ce code fait écho aux «*besoins sociétaux »* exprimés actuellement, répondant aux obligations morales et légales des vétérinaires envers les animaux, la clientèle, leurs confrères, les autorités compétentes, la profession vétérinaire dans son ensemble et la société. Le nombre important d'interlocuteurs oblige le vétérinaire à trouver le juste milieu entre des obligations souvent contradictoires, ce qui motive la définition d'une conduite professionnelle afin de l'aider au mieux dans la gestion de ces obligations au quotidien. Ainsi, les codes de déontologie, comme nous l'avons vu, visent à assurer une qualité optimale de services et à entretenir un lien de confiance avec les clients. Cependant, l'entrée en vigueur de la Directive Services permet un développement important du marché intérieur des services, occasionnant une augmentation des activités transfrontalières. Ceci impose une convergence des règles professionnelles à un niveau européen, comme le recommande l'article 37 de la directive (43), en reprenant les principes énoncés dans les considérants 113 à 115. Ce code de conduite européen vise ainsi à ne pas créer de distinction entre les prestataires nationaux et transfrontaliers, et la FVE souhaiterait qu'à terme, ce code s'applique à tout type de prestation, et non seulement aux prestations transfrontalières.

Ainsi, ce code exprime le consensus trouvé entre les membres de la FVE sur des valeurs fondamentales exprimées dans le Chapitre 1 de ce Code (90) telles que l'indépendance, l'impartialité, l'honnêteté, l'intégrité, le secret professionnel ou encore les compétences (à ce propos, le code fait directement référence aux exigences minimales de formation exigées par l'article 38 et l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles). Il définit également l'ensemble des valeurs que le vétérinaire doit respecter dans le cadre de ses interactions avec l'ensemble des acteurs que nous avons cités plus haut (animaux, clientèle, autorités compétentes…). Notamment lors de coopérations avec des vétérinaires d'autres Etats membres, le vétérinaire doit tenir compte des différences entre leurs législations respectives. Le Chapitre 2 délivre d'autres recommandations supplémentaires sensiblement proches de celles présentée dans le premier chapitre. A terme, la FVE souhaiterait que ce code soit mis progressivement en œuvre lors de la révision des codes nationaux, même si elle rend la précaution de préciser que ce code, en tant qu'acte juridique non contraignant, ne sera « *juridiquement valable que s'il est rendu obligatoire par la législation nationale ou celle de l'Union européenne »*, ce qui n'a pas encore été le cas, notamment en France. Pour le moment, ce code ne représente qu'un guide de bonnes pratiques à suivre pour l'ensemble des Etats membres, mais sans aucune valeur réglementaire ni législative. Cela serait rendu possible si l'UE décidait de le rendre obligatoire par un acte contraignant, ou bien si les Etats membres décidaient individuellement de l'adopter dans leur réglementation nationale.

Ainsi, nous venons de voir que la Directive Services porte en germe une possible nouvelle dynamique communautaire, en créant de nouveaux mécanismes de coopération et en transformant le rôle des Etats membres. Ceux-ci réalisent une évaluation préventive mutuelle de leur législation, et les rapports communautaires ne sont plus seulement verticaux, entre la Commission et les Etats, mais également horizontaux, entre Etats membres, dans un exercice de droit comparé. Nous avons vu également que les processus de screening et d'évaluation mutuelle sont repris dans le cadre de la réforme de la Directive Qualifications Professionnelles.

La Directive Services apporte de nombreuses modifications significatives à nombre de professions, y compris la profession vétérinaire. En visant à satisfaire l'une des quatre volontés initialement présentées dans le traité de Rome, à savoir la libre circulation des services dans le marché intérieur, elle provoque indubitablement une augmentation des flux de services. On voit donc apparaître un besoin d'homogénéisation de la qualité de ces services, quel que soit le pays où le prestataire s'est initialement formé. Le niveau de qualification requis doit donc être nécessairement semblable entre chaque Etat membre, en particulier dans les professions réglementées. On comprend donc pourquoi une réforme de la Directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles devient nécessaire, suite à la transposition de la Directive Services. Comme le souligne Bruno Duhautois, « *la transposition de la Directive Services devra également être articulée avec celle de la Directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles* » (42).

III. La révision de la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : une opportunité d'homogénéisation des cursus vétérinaires ? Mise en perspective de l'enseignement vétérinaire en France.

1) La directive Qualifications Professionnelles de 2005 : un premier jalon européen dans la réforme des professions réglementées

a) L'histoire mouvementée des professions réglementées en France: un éternel dialogue de sourds ?

Comme nous l'avons souligné dans la première partie de notre étude, l'Europe n'a cessé d'affirmer sa volonté de créer un marché commun reposant sur quatre libertés fondamentales, qu'elle a inscrites dans le traité de Rome (6). A travers l'étude de la Directive Services de 2006, nous avons évoqué l'une d'entre elles, la libre circulation des services. A travers l'étude de son aînée, la Directive Qualifications Professionnelles de 2005, nous allons maintenant nous intéresser à la liberté de circulation des personnes, et en particulier des professionnels.

Réformer les professions réglementées n'est pas une chose aisée, comme en témoigne l'histoire de ces professions, et plus particulièrement en France. Bien que de nombreuses réformes les aient visées, elles ont su résister aux coups de boutoir réguliers des pouvoirs publics (93). Les professions réglementées existent depuis le Moyen Age, et elles occupaient déjà à cette époque une place importante dans la vie de la société en organisant le travail dans les villes et en définissant des réglementations relatives à l'apprentissage, au travail ou encore à la commercialisation. Le pouvoir royal a été le premier à envisager d'harmoniser les règlements de chaque profession, notamment grâce au Livre des métiers qu'Etienne Boileau a rédigé en 1268, alors qu'il était prévôt de Paris (94). En effet, Boileau, de par sa fonction, devait trancher les litiges entre professionnels. Or, les règlements des métiers n'étaient connus à cette époque que par des traditions orales de père en fils. Boileau décida alors de faire rédiger à chaque corps de métier ces règlements et son Livre fut donc le premier grand recueil de règlements sur les métiers.

Par la suite, les communautés de métiers, constituées d'associations de personnes exerçant le même métier et réglementant à l'échelle de chaque ville une profession, furent qualifiées de « corporations » par l'économiste Turgot. Ce dernier proposa au roi Louis XVI en 1776 un édit imposant la suppression pure et simple de ces dernières, en estimant qu'elles représentaient un frein à l'innovation. Il ne fut pas écouté par le roi, visiblement sous la pression de ces corporations, et fut renvoyé par la même occasion. Les corporations furent contestées au cours des Etats généraux de 1789. Ce fut notamment l'accès très restreint à ces professions qui alimenta les débats, puisque **l'exercice de ces professions était réservé aux héritiers des professionnels en exercice**, et ces derniers exigeaient **le paiement d'un droit d'entrée dans le métier aux nouveaux venus** (93) : ces limitations d'accès font étrangement écho aux « *barrières à l'entrée* » évoquées par Jacques Attali (10).

Avec la Révolution Française, les corporations furent interdites en même temps que les autres privilèges le 4 août 1789. Cette interdiction fut mise en application par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 qui supprima les corporations et qui proclama le principe de liberté du commerce et de l'industrie et de libre concurrence, en autorisant à n'importe quel individu d'exercer la profession que bon lui semblait (95). Ce principe est devenu l'un des principes généraux du droit français, fondant le libéralisme économique en France. Ce décret fut entériné la même année par la Loi Le Chapelier du 14 juin 1791, qui proscrivait les corporations de métiers et interdisait les organisations ouvrières, et par la même occasion les grèves. Elle garantissait la liberté d'entreprise et d'établissement en affirmant qu'il n'y avait plus que *« l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général* » (96). Cependant, même si les communautés de métiers ou corporations disparaissaient en droit avec la Révolution, nombre d'entre elles continuaient d'exister, en particulier celles issues de l'université (médecins, pharmaciens, professions du droit ...).

Ce fut l'adoption de la loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 qui marqua un tournant pour les corporations. En effet, cette loi abrogeait la loi Le Chapelier et autorisait les syndicats, et elle donnait aux corporations un second souffle, leur permettant de se développer à nouveau, en particulier grâce au catholicisme social du XIXème siècle. Les corporations ne trouvèrent leur réel essor qu'à partir de la période d'entre-deux guerres mondiales. Elles furent en effet promues par les régimes fascistes italiens et allemands en tant que valeurs conservatrices. En France, le Régime de Pétain fit naître ou renaître de nombreux Ordres professionnels par le biais de la Chartre du Travail du 4 octobre 1941, comme l'Ordre des Médecins, qui fut ressuscité le 7 octobre 1940, ou encore l'Ordre des Vétérinaires qui naquit le 18 février 1942. Ces ordres furent dissous et adaptés à la République française par le général De Gaulle (93).

Dès lors, un bal incessant de projets de réformes des professions réglementées débuta. Le premier rapport remis en juillet 1960 au président De Gaulle, **le rapport Rueff-Armand**, constitua une référence pour les économistes. Le comité du même nom avait été chargé par le président en 1959 de réfléchir à la « *suppression des obstacles à l'expansion économique* » (97). Le rapport pointait du doigt les professions « fermées » (notaires, pharmaciens…) parmi lesquelles les vétérinaires ne sont pas explicitement mentionnés. Il dénonçait des facteurs de rigidité excessive en insistant notamment sur les « *conditions restrictives et abusives d'accès à la profession* » (93). Il préconisait une révision périodique obligatoire des réglementations professionnelles en confiant l'évaluation des compétences des professionnels à des services ministériels en lien avec ces professions, ainsi que la suppression de toute exclusivité d'exercice lorsque l'intérêt général ne le justifiait pas. Nombre de ces recommandations ne furent pas suivies.

Ainsi s'enchainèrent de plus en plus rapidement les rapports, projets de réformes et commissions spéciales, et malgré de maigres résultats, ils parvinrent tous à la même conclusion : la nécessité d'ouvrir plus largement l'accès aux professions réglementées. Les rapports remis ces dix dernières années dénoncent, en parallèle de la volonté affirmée par l'UE de redynamiser l'économie du vieux continent en facilitant la circulation des services et des professionnels, l'impact négatif des barrières à l'entrée de ces professions sur la croissance et l'emploi. Nous avons déjà cité le rapport Attali en 2007, il semble bon de mentionner deux autres rapports.

Le rapport Camdessus de 2004, bien qu'il ne se soit pas concentré sur les professions réglementées, insistait sur le fait que « *des réglementations inadaptées ne font plus que nourrir les rentes de ceux qui sont installés, au détriment de ceux qui ne le sont pas, entravent en fait l'investissement, l'initiative, l'innovation, les gains de productivité et poussent les prix à la hausse* » (93). Pointant un défaut crucial de concurrence, il reprenait l'affirmation du rapport Rueff-Armand quant à la nécessité d'organiser une revue périodique des réglementations de ces professions, et il préconisait la constitution d'une commission « *chargée de recenser les réglementations trop restrictives, en prenant en compte davantage l'intérêt de tous les citoyens plutôt que l'intérêt particulier de telle ou telle profession* » (93). Cette recommandation ne fut jamais retenue.

Le rapport Cahuc-Kramarz, remis la même année que le rapport Camdessus, se concentrait sur la réforme des professions réglementées dans l'ensemble du chapitre intitulé « Secteurs, diplômes et professions : rendre l'accès plus équitable » (93). Il dénonçait les **exigences importantes des diplômes professionnels**, la présence de **numerus clausus** et une **validation des acquis par l'expérience (VAE) trop restrictive**. Le rapport a en particulier examiné les barrières à l'entrée dans sept professions, **dont la profession vétérinaire**. Il en a tiré notamment la conclusion suivante : le manque d'effectifs dans ces professions occasionnerait une perte de temps pour les consommateurs sous la forme d'une distance à parcourir parfois importante pour voir un professionnel, ou encore des délais d'attente parfois longs pour le consommateur, que ce soit pour obtenir un rendez-vous ou dans la salle d'attente. Cette perte de temps se substituerait ainsi au manque d'effectifs dans ces professions. Le système mis en place par les professions réglementées consisterait ainsi à **protéger les emplois et entreprises existants en limitant l'entrée de compétiteurs** (autres professions non réglementées) **et en limitant le nombre de professionnels pouvant jouir du marché offert par ces professions**. Ceci contribuerait à engendrer des pratiques de prix plus élevés permettant des margees élevées.

Le rapport Attali de 2007, comme nous l'avions évoqué précédemment, insistait sur **la création de véritables rentes** grâce au protectionnisme procuré par ces fameuses « barrières à l'entrée ». Dans ses recommandations, le rapport exigeait notamment la **suppression du numerus clausus** lorsqu'il n'existait pas d'intérêt pour les consommateurs. Il recommandait également de **reconnaître la composante professionnelle des diplômes** et de **garantir la transparence des mécanismes de VAE pour élargir l'accès à ces professions** (10). Nous voyons au passage que les rapports Cahuc-Kramarz et Attali incluent spécifiquement la profession vétérinaire dans leurs recommandations, illustrant la volonté de plus en plus pressante de réformer. Pourtant, comme pour les précédents rapports, les suites données par les politiques ont été plus que discrètes. Les professions réglementées se sont en effet organisées et ont contesté fermement ces rapports, arguant que ces derniers étaient trop généralistes et ne tenaient pas suffisamment compte de la spécificité de chaque profession visée. Le pouvoir politique a tenté de donner le change en commandant des **rapports spécifiques à certaines professions**, comme le **rapport Guéné** que nous avions cité précédemment. Rappelons d'ailleurs que ce rapport préconisait une **augmentation du nombre de professionnels par une ouverture modérée mais rapide du numerus clausus**, ainsi qu'une **harmonisation de la durée des études vétérinaires françaises avec celle du cursus européen** (40). Nous verrons plus loin que ces deux

recommandations ont été à l'origine d'un processus de réflexion en France à travers la mise en place d'un Comité à Haut Niveau constitué en janvier 2011.
Soulignons l'habileté du pouvoir politique qui ménage les intérêts de ces professions. En effet, une fois que les commissions ont rendu leurs recommandations, le pouvoir politique négocie ces dernières avec les professionnels en ne prenant que des risques limités et calculés de façon à éviter toute retombée politique négative. Ainsi, un trio permanent entre perpétuellement en jeu : d'une part les professions réglementées, qui défendent un accès restreint par la réglementation en invoquant leurs spécificités, d'autre part les économistes, qui voient dans cette restriction d'accès une rente coûteuse pour le reste de la société, le tout arbitré par des politiques qui semblent chercher un statu quo dans un but électoraliste.

La réglementation spécifique de ces professions place celles-ci dans un « *no man's land entre l'Etat et le marché* », dans un terrain juridique intermédiaire (93). Ceci les expose à la fois aux critiques libérales, qui considèrent qu'elles sont un obstacle à la libre concurrence en créant des monopoles, et aux critiques égalitaristes, qui estiment que le corporatisme engendre des inégalités sociales puisqu'il constitue des rentes. Selon les économistes, les monopoles induiraient automatiquement des rentes : les barrières à l'entrée permettraient donc, en limitant le nombre de professionnels, de bénéficier de marges plus importantes en pratiquant des prix plus élevés que dans le cas d'une libre concurrence. Cet argument est souvent réfuté par les professionnels qui estiment qu'une ouverture des numerus clausus induirait une baisse des revenus dans l'ensemble de la profession, ainsi que le risque de voir apparaître des offres « low cost » qui entraîneraient une baisse générale de la qualité des services.

Les économistes dénoncent depuis les années quatre-vingt une accointance du milieu politique avec les professions réglementées, à travers le concept de « *capture du régulateur* » (93). Ce concept consisterait en une inclination plus ou moins consciente des politiques à protéger ces professions, du fait d'un lobbying intense de ces dernières, de relations extra-professionnelles marquées par une collaboration étroite sur de nombreux sujets, ou encore de la présence parmi les politiques d'un nombre important d'anciens professionnels de ces secteurs. En effet, **les professions réglementées semblent très représentées dans l'hémicycle de l'Assemblée** Nationale. Ainsi, en étudiant la liste des députés par catégorie socio-professionnelle, nous pouvons recenser, en ne comptant que les actifs, les retraités étant groupés en une seule catégorie : 35 avocats, 2 chirurgiens, 3 dentistes, 3 experts comptables, 24 médecins, 2 notaires, 3 pharmaciens, 2 sages-femmes ou encore 2 vétérinaires, ce qui fait 76 députés exerçant une profession libérale réglementée sur un total de 577 députés, soit **environ 13 % des députés** (98).

Les professions réglementées défendent également le contrôle a priori des compétences, sous la forme d'un diplôme, de manière à garantir une assurance minimale de la qualité du service pour les consommateurs : en effet, il existe une asymétrie d'information entre le professionnel et le consommateur, puisque ce dernier n'a en général aucune connaissance dans le domaine pour lequel il sollicite le professionnel, il ne peut donc savoir à quelle qualité de prestation il peut s'attendre et il doit donc faire confiance au professionnel quant à ses compétences dans ce domaine. Le problème est de savoir quel niveau minimal de compétence doit être exigé de tout professionnel diplômé, et une éventuelle surestimation de ce niveau représenterait selon les économistes une barrière à l'accès de la profession.

Suite à cette histoire mouvementée des professions réglementées, marquée par un immobilisme important et des tentatives de réformes avortées, un nouvel acteur fit son entrée dans le processus de réglementation dans les années 2000, en posant une première pierre à l'édifice de la réforme des professions réglementées. En effet, le cadre de référence pour cette réforme n'est plus seulement français, mais il est devenu européen. Ainsi, doucement mais sûrement, c'est l'Europe qui va contraindre la France à briser ce statu quo sur les professions réglementées, par le biais de nombreuses directives, dont la plus récente et la plus importante, la Directive Qualifications Professionnelles de 2005.

b) La Directive Qualifications Professionnelles de 2005 : une première homogénéisation des formations initiales en Europe

L'Europe, bien que souvent décriée et impopulaire dans les mesures qu'elle peut prendre, semble être devenue l'acteur de premier plan dans la réforme des professions réglementées. Les principes posés par ses directives s'imposent naturellement aux législations nationales et les contraignent à l'évolution. Secondée par la CJUE, qui améliore chaque jour la jurisprudence européenne dans l'optique d'une concurrence plus libre et plus forte dans le marché européen, la Commission a adopté en 2005 une directive capitale : la Directive 2005/36/CE que nous nommerons par la suite Directive Qualifications Professionnelles. Cette directive a été votée par le Parlement le 11 mai 2005, entérinée le 7 septembre 2005 par le Conseil après l'examen des 49 amendements soumis par le Parlement, et publiée au Journal Officiel de l'UE le 30 septembre 2005.

Auparavant, sept directives et une décision de la Commission avaient vu le jour entre 1989 et 2004, elles créaient puis modifiaient un système général de reconnaissance des formations et qualifications professionnelles. Sept professions réglementées avaient déjà fait l'objet de douze directives sectorielles entre 1977 et 1993, dont fait partie la profession vétérinaire avec **deux directives spécifiques adoptées le 18 décembre 1978** :

- la Directive 78/1026/CEE visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services
- la Directive 78/1027/CEE visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire.

Nous utiliserons dans la suite de cette étude le terme « Sept professions » pour désigner les professions concernées par la reconnaissance automatique basée sur une coordination des conditions minimales de formation, à savoir les médecins, pharmaciens, sages-femmes, infirmiers, architectes, dentistes et vétérinaires.

i. Objectifs de la Directive

Elle conduit à un examen systématique des barrières à l'entrée de chaque profession réglementée, avec pour objectif d'harmoniser les formations initiales à l'échelle européenne par le biais d'un principe de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans les Etats membres de l'UE, dans le but d'assurer la libre circulation des professionnels en simplifiant les régimes de reconnaissance actuels. Elle vise explicitement les professions réglementées par les Etats membres et elle s'étend à plus de 800 de ces professions. Rappelons que de telles professions, par définition, voient leur accès réservé aux professionnels titulaires des qualifications requises, par exemple l'obtention d'un diplôme d'Etat de docteur vétérinaire. La Directive Qualifications Professionnelles en donne une définition précise dans le paragraphe 1 de son article 3 : « *une activité ou 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 limité par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice* » (16). Nous voyons que la directive donne une définition très large puisqu'elle englobe aussi bien les professions libérales réglementées, dont l'accès est protégé par des conditions de diplôme et/ou des règles d'exercice précises (diplôme de docteur vétérinaire par exemple) que d'autres professions présentant des modalités d'exercice (licence de sport, licence de moniteur d'auto-école …).

La Directive de 2005 uniformise les principes de l'ensemble des directives citées plus haut, sectorielles ou non, et elle en fait la synthèse, comme le précise son considérant 9. Elle rappelle dans son considérant 1 qu'elle ne fait que se conformer à l'article 3 du traité de Rome concernant la libre circulation des personnes, et à l'article 47 qui prévoit que des directives soient adoptées concernant la reconnaissance des diplômes. Le considérant 2 souligne que la directive s'inscrit dans la continuité du souhait formulé par le Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001 de proposer « *un régime plus uniforme, plus transparent et plus souple de reconnaissance des qualifications* » (99).

L'objet de la directive est clairement indiqué dans son considérant 12 : il consiste en la reconnaissance par les Etats membres des qualifications professionnelles acquises dans les autres Etats membres (99). Les articles 1 et 4 précisent cet objectif : tout professionnel ressortissant de l'UE doit pouvoir faire reconnaitre, par l'Etat membre d'accueil, les qualifications professionnelles qu'il a acquises dans son Etat membre d'origine pour une même profession. Il doit avoir accès à l'exercice de cette profession sur le territoire de l'Etat membre d'accueil au même titre qu'un professionnel qui aurait obtenu les qualifications professionnelles auxquelles est subordonné l'accès à cette profession dans l'Etat membre d'accueil. En d'autres termes, un vétérinaire ayant obtenu son titre professionnel de docteur vétérinaire dans un autre Etat membre doit pouvoir librement exercer en France, puisque son diplôme est considéré comme équivalent au diplôme d'Etat de docteur vétérinaire délivré par les Ecoles Nationales Vétérinaires françaises.

La directive rappelle dans son article 2 (99) que, concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles, les dispositions prises spécifiquement pour certaines professions réglementées, comme ce fut le cas avec les deux directives de 1978 pour la profession vétérinaire, priment sur les principes énoncés dans la directive de 2005. Nous verrons que cela a été pris en compte dans la rédaction de cette dernière puisque les principes posés par les directives sectorielles ont été repris dans l'ensemble de la section 3 du chapitre III.. L'article 2 précise également que chaque Etat membre est libre de considérer comme équivalent à l'un de ses diplômes nationaux un diplôme obtenu dans un pays hors de l'UE. Néanmoins, concernant les Sept professions, cette équivalence n'est possible que si ce diplôme satisfait les conditions de formation initiales requises par la directive. Ceci permet d'accorder des équivalences aux vétérinaires nord-américains ou japonais par exemple.

Nous avons reporté dans le tableau 6 la structure très simplifiée de la Directive Qualifications Professionnelles, afin de pouvoir repérer plus aisément les parties qui concernent directement ou indirectement la profession vétérinaire, et qui feront donc l'objet d'une analyse plus détaillée dans la suite de notre étude. Ces parties sont indiquées **en gras**.

Tableau 6 : Structure simplifiée de la Directive Qualification Professionnelles

Titre I : Dispositions générales (articles 1 à 4) : *objet et champ d'application de la directive, définitions diverses*
Titre II : Libre prestation de services (articles 5 à 9) : *principes et dérogations pour les prestataires, coopération administrative et informations des consommateurs*
Titre III : Liberté d'établissement (articles 10 à 52) :

- Chapitre I : Régime général de reconnaissance (10 à 15)
- Chapitre II : Reconnaissance de l'expérience professionnelle (16 à 20)
- Chapitre III : Reconnaissance sur la base de la coordination des conditions minimales de formation (16 à 20)
    - **Section 1 : dispositions générales** (21 à 23) : *principe de reconnaissance automatique, dispositions communes relatives à la formation et droits acquis*
    - *Section 2 : médecins* (24 à 30)
    - *Section 3 : infirmier responsable de soins généraux* (31 à 33)
    - *Section 4 : praticien de l'art dentaire* (34 à 37)
    - **Section 5 : vétérinaire (38 et 39)**
    - *Section 6 : sage-femme* (40 à 43)
    - *Section 7 : pharmacien* (44 et 45)
    - *Section 8 : architecte* (46 à 49)
- **Chapitre IV : Dispositions communes en matière d'établissement** (50 à 52) : documentation et formalités générales, procédure de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, port du titre professionnel

Titre IV : Modalités d'exercice de la profession (articles 53 à 55) : connaissances linguistiques, port du titre de formation, conventionnement
Titre V : Coopération administrative et compétences d'exécution (articles 56 à 59) : *autorités compétentes et points de contact, définition du comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles*
Titre VI : Autres dispositions (articles 60 à 65) : *rapports d'évaluation, transposition…*

Annexes I à IV
Annexe V : reconnaissance sur la base de la coordination des conditions minimales de formation
V.1 : Médecin
V.2 : Infirmier responsable de soins généraux
V.3 : praticien de l'art dentaire
V.4 : Vétérinaire
5.4.1 Programme d'études pour les vétérinaires *(matières de bases et matières spécifiques)*
5.4.2 Titres de formation de vétérinaire
V.5 : Sage-femme
V.6 : Pharmacien
V.7 : Architecte
Annexe VI **:** *droits acquis applicables aux architectes*
Annexe VII : documents et certificats exigibles conformément à l'article 50, paragraphe 1

ii. Quelques définitions importantes posées par la Directive

Les articles 3 et 11 de la directive fournissent quelques définitions importantes pour la suite de notre étude (99). Ces définitions sont valables pour les trois régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles que nous allons décrire par la suite, y compris le régime auquel appartient la profession vétérinaire.

- **Les qualifications professionnelles** pouvant être :
  - ✓ un titre de formation : « *les diplômes, certificats et autre titres délivrés par une autorité d'un Etat membre […] et sanctionnant une formation professionnelle acquise principalement dans la Communauté* ». Ainsi, une personne bien que formée en partie hors de l'UE, son titre de formation peut être déclaré équivalent par un Etat membre d'accueil si cette personne justifie d'une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'Etat membre concerné, pour la profession concernée. L'article 11 permet de définir :
    - *Un certificat* qui sanctionne un cycle d'études secondaires général ou technique ou professionnel, complété par un cycle d'études ou de formation professionnelle, et/ou par des stages ou une pratique professionnelle
    - *Un diplôme* qui sanctionne une formation dans l'enseignement post-secondaire dans un établissement d'enseignement supérieur, d'une durée minimale de un an, trois ans ou quatre ans selon les professions visées, précédée si nécessaire d'un cycle d'études secondaires pour réaliser cette formation, et éventuellement complétée par une formation professionnelle
  - ✓ une attestation de compétence visée à l'article 11 : elle est délivrée par une autorité compétente de l'Etat membre d'origine sur la base « *soit d'une formation générale du niveau de l'enseignement primaire ou secondaire attestant que son titulaire possède des connaissances générales* », « *soit d'une formation ne faisant pas partie d'un certificat ou d'un diplôme […] ou d'un examen spécifique sans formation préalable ou de l'exercice à temps plein de la profession dans un Etat membre pendant trois années consécutives ou pendant une durée équivalente à temps partiel au cours des dix dernières années* ».
  - ✓ une expérience professionnelle : « *l'exercice effectif et licite de la profession concernée dans un Etat membre* »

- **Une formation réglementée** correspond à une « *formation qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée et qui consiste en un cycle d'études complété, le cas échant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle* ». Ce complément est réglementé par l'Etat membre concernant la structure de formation et le niveau requis, et il peut faire l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité compétente.

Le considérant 10 de la directive (99) indique que les Etats membres peuvent décider de reconnaître comme équivalentes des qualifications professionnelles acquises dans un pays en dehors de l'UE, à condition que ces dernières respectent les conditions minimales de formation établies dans l'UE pour la profession concernée. L'article 12 quant à lui précise que lorsqu'un professionnel dispose d'un titre de formation antérieur au titre actuellement en cours dans son Etat membre

d'origine, et que le niveau de formation requis pour l'accès à cette profession a été relevé par l'Etat membre d'origine, son titre de formation soit reconnu comme équivalent à celui de la nouvelle formation en vigueur par l'Etat membre d'accueil. Ainsi, un vétérinaire espagnol qui serait détenteur d'un diplôme plus ancien que celui en vigueur en Espagne suite à une réforme du cursus vétérinaire espagnol, peut faire reconnaitre son diplôme par la France comme étant équivalent au diplôme délivré avec la nouvelle formation.

Le paragraphe 2 de l'article 3 permet de souligner l'importance des associations ou organisations professionnelles qui ont pour rôle de « *promouvoir et de maintenir un niveau élevé dans le domaine professionnel en question* ». Elles délivrent à leurs membres un titre de formation et veillent au respect de la déontologie professionnelle qu'elles établissent. Elles doivent être à ce titre reconnues par les Etats membres, et la reconnaissance d'une nouvelle association ou organisation par un Etat doit faire l'objet d'une déclaration auprès de la Commission. Celle-ci publie alors une notification au Journal officiel de l'UE et modifie l'annexe I de la directive.

iii. Le classement des professions concernées en trois régimes distincts de reconnaissance des qualifications professionnelles

Nous avons vu que l'article 3-1 de la directive donne une définition très large de ce que représente pour l'UE **une profession réglementée**. Ceci a pour conséquence d'engendrer une liste importante de professions concernées par cette directive :

- ✓ **Les professions libérales réglementées** dont l'accès est protégé par des conditions de diplôme et/ou des règles d'exercice précises (médecins, pharmaciens, vétérinaires, architectes, avocats…) avec par extension, **les officiers ministériels qui** sont titulaires d'un office à vie pour exercer une tâche de service public (notaires, huissiers de justice, greffiers …)
- ✓ Les professions pour lesquelles sont exigés un niveau de qualification, des moyens techniques (locaux, matériel) ou des garanties (assurance) : ceci inclut par exemple les **professions artisanales, industrielles ou commerciales réglementées (**coiffeurs, opticiens …), les professions dont l'accès à l'exercice est **conditionné par une licence** (taxis, moniteurs d'auto-école…) ou encore les **professions de l'enseignement**

Concernant les professions libérales réglementées, le considérant 43 de la directive (99) précise clairement qu'elles font partie du champ d'application de la directive. Il en donne par ailleurs une définition précise : « *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* ». Il ajoute que « *l'exercice de la profession peut être soumis 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, la qualité du service et la confidentialité des relations avec le client* ». Ainsi, les professions libérales apparaissent comme des professions offrant un service basé sur des savoirs et des connaissances acquis pendant une formation spécifique, ce qui fait particulièrement écho au souhait du Conseil de Lisbonne de voir se développer une économie basée sur la connaissance.

Etant donné le nombre important de professions concernées, la directive souligne dans son considérant 30 l'importance de définir des formalités et des procédures uniformes pour la mise en œuvre du système de reconnaissance des qualifications professionnelles en vue d'un établissement dans un Etat membre d'accueil. Elle prévoit ainsi, afin d'améliorer la lisibilité de ce système, de définir trois régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles (99) :

- Le régime général de reconnaissance : ce régime concerne **par défaut** les professions réglementées qui ne sont pas visées par les deux autres régimes, ainsi que les professionnels ne satisfaisant pas aux conditions de ces deux régimes, comme l'indique l'article 10 de la directive (99). **Ainsi, ce régime concernera essentiellement les vétérinaires ressortissant de l'UE ne remplissant pas les conditions prévues aux articles 23 et 39.**

Ce régime regroupe les qualifications professionnelles en 5 niveaux permettant la comparaison des qualifications, avec un niveau de qualification croissant dans cet ordre : attestation de compétence, certificat, diplôme attestant d'une formation post-secondaire d'une durée minimale de un, trois ou quatre ans. L'article 13 de la directive (99) précise que la reconnaissance des qualifications professionnelles entre deux Etats membres se fait lorsque ces dernières ont effectivement été délivrées par une autorité compétente de l'Etat membre d'origine, et qu'elles attestent d'un niveau au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'Etat membre d'accueil.

L'article 14 de la directive (99) prévoit que les Etats membres d'accueil puissent user de mesures de compensation. L'Etat membre d'accueil doit laisser le choix au professionnel entre une épreuve d'aptitude et un stage d'adaptation, même s'il peut imposer l'un des deux pour certaines professions en ayant préalablement justifié son choix à la Commission. Ces deux mesures de compensation sont définies par l'article 3 de la directive (99) :

- le stage d'adaptation est d'une durée maximale de trois ans, il se déroule dans l'Etat membre d'accueil sous la responsabilité d'un personnel qualifié et il peut être complété éventuellement par une formation spécifique, et le stage fait l'objet d'une évaluation finale
- l'épreuve d'aptitude correspond à un contrôle des connaissances professionnelles du ressortissant afin d'évaluer son aptitude à exercer une profession réglementée donnée. Ce contrôle est basé sur une liste de matières qui n'ont pas été enseignées dans la formation dispensée dans l'Etat membre d'origine, ainsi que sur la connaissance de la déontologie applicable dans l'Etat membre d'accueil. Elle s'impose en particulier lorsque la formation du ressortissant a duré une année de moins que la formation requise par l'Etat membre d'accueil, ou lorsqu'une différence majeure est remarquée en comparant les deux formations, notamment concernant des matières jugées comme essentielles à l'exercice de la profession dans l'Etat membre d'accueil.

Ces mesures de compensation requises par les différents États membres pourraient être évitées par la mise en place de plates-formes communes au niveau européen, comme le propose l'article 15 de la directive (99). Ces dernières définiraient un ensemble de critères de qualifications professionnelles permettant de combler un maximum de différences entre les exigences de formation des Etats membres. Ces critères devraient satisfaire au moins deux tiers des Etats membres et ils pourraient prendre la forme de formations complémentaires, de stages d'adaptation, d'épreuves d'aptitude ou d'un niveau minimal de pratique professionnelle. Elles seraient mises en place par les organisations professionnelles, en privilégiant une plus grande automaticité de la reconnaissance dans le cadre du système général. Cependant, aucune plate-forme commune n'a été adoptée à l'heure actuelle puisque les organismes professionnels concernés ne sont en aucun cas tenus d'établir une plate-forme ni de la présenter à la Commission en vue de la transformer en un acte communautaire contraignant pour les Etats membres. Nous verrons d'ailleurs que l'article 15 sera supprimé lors de la réforme de la directive en 2013.

- La reconnaissance automatique sur la base de l'expérience professionnelle : ce régime vise certaines professions réglementées dans le **domaine de l'artisanat, du commerce et de l'industrie**.

En effet, le considérant 18 de la directive recommande une simplification des règles permettant l'accès à ces professions en se basant sur une reconnaissance automatique de l'expérience professionnelle acquise dans un autre Etat membre. L'article 16 précise notamment que l'Etat membre d'accueil doit reconnaître un exercice préalable de la profession concernée pendant une période assez longue dans un autre Etat membre comme étant une preuve suffisante des connaissances et aptitudes générales, commerciales ou professionnelles nécessaires pour accéder à l'exercice de cette profession.

Ces professions sont groupées dans trois listes distinctes figurant à l'annexe IV de la directive. Ces trois listes recensent les catégories d'activités et les classes de métiers visées par d'anciennes directives européennes adoptées de 1964 à 1982, illustrant encore une fois l'effort de synthèse apporté par la Directive Qualifications Professionnelles de 2005. Les articles 17, 18 et 19 de la directive visent respectivement les listes I, II et III de l'annexe IV, et ils précisent pour chaque liste dans quelles conditions l'exercice préalable de l'activité a dû être effectué (durée de l'exercice, en tant que dirigeant d'entreprise ou salarié, formation préalable et certificat correspondant…). Si le professionnel ne remplit pas les conditions requises en matière d'expérience professionnelle, il peut suivre des mesures de compensation, ou demander la reconnaissance mutuelle de ses qualifications sur la base du système général.

- **<u>La reconnaissance automatique basée sur la coordination des conditions minimales de formation</u>** : ce régime vise les Sept professions pour lesquelles les formations initiales ont déjà été harmonisées via des directives sectorielles : architectes, dentistes, infirmières, médecins, pharmaciens, sages-femmes et **<u>vétérinaires</u>**.

Les titres de formation des Sept professions, délivrés par les autorités compétentes des Etats membres, doivent être reconnus automatiquement par l'ensemble des Etats membres ; ils sont listés dans l'annexe V de la directive. Ces titres sont conformes aux conditions minimales de formation pour chacune de ces professions ; ces conditions sont précisées dans des articles spécifiques, dont l'article 38 intitulé « Formation de vétérinaire ». L'article 5 de la directive (99) décrit le principe de reconnaissance automatique de ces titres de formation : **tout Etat membre doit automatiquement donner à ces titres de formation la même valeur qu'aux titres de formation qu'il délivre**, concernant l'accès à ces professions et leur exercice sur son territoire, puisque ces titres garantissent que le professionnel a suivi la durée totale de sa formation et qu'il possède les **connaissances et compétences minimales** précisées par la directive, notamment au paragraphe 3 de l'article 38 pour les vétérinaires. Ce socle minimal de connaissance doit être régulièrement mis à jour en suivant les progrès scientifiques et techniques, sans pour autant entraîner des modifications fondamentales du cursus de formation propre à chaque Etat membre. Il est prévu que la Commission publie au Journal Officiel de l'UE le contenu de l'annexe V, notamment les dénominations des titres de formation, l'organisme qui délivre chaque titre, l'attestation accompagnant parfois ce titre, ainsi que le titre professionnel. Rappelons qu'un titre de formation correspond au diplôme délivré, tandis que le titre professionnel correspond à la dénomination du professionnel (« docteur vétérinaire »).

Ceci se fait sans entraîner aucun préjudice aux **droits acquis** spécifiquement et historiquement par les Sept professions, auxquels l'article 23 fait référence. Ainsi, les Etats membres doivent reconnaître comme suffisants les titres de formation délivrés avant la date de référence indiquée dans l'annexe V pour chacun de ces titres, s'ils sont accompagnés d'une attestation qui certifie que les professionnels titulaires ont exercé la profession concernée de façon effective et licite pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années qui précèdent la délivrance de l'attestation par le statutary body de l'Etat membre d'origine.

La date de référence correspond à la date de l'entrée en vigueur du diplôme reconnu par la Commission comme étant le diplôme de référence dans un Etat membre donné. Par exemple, en France, **la Commission a pris comme référence le diplôme d'Etat de docteur vétérinaire et le référentiel de formation correspondant entrés en vigueur le 21 décembre 1980, mais tous les vétérinaires français diplômés avant cette date peuvent exercer la profession dans un autre Etat membre s'ils possèdent une attestation prouvant qu'ils ont exercé au moins trois années consécutives au cours des cinq années qui précèdent la délivrance de cette attestation par l'Ordre**. En effet, ces anciens titres de formation ne répondent pas aux exigences minimales de formation initiale recensées dans la directive, notamment à l'article 38 pour la profession vétérinaire, puisque la Commission a retenu des formations plus récente. Les droits acquis visent également des formations suivies sous d'anciens régimes comme l'ex-RDA, l'ex-Yougoslavie, l'ex-Tchécoslovaquie, ou encore dans les pays Baltes qui faisaient partie de l'ex-Union soviétique (l'article 39 oblige par exemple tous les Etats

membres à reconnaître les titres de formation vétérinaire fournis par l'Estonie avant le 1er mai 2004).
Enfin, l'article 22 de la directive (99) autorise la formation à temps partiel du moment que la durée totale de cette formation, son niveau et sa qualité ne sont pas inférieurs à ceux de la formation en continu. Concernant la formation continue, le considérant 39 de la directive insiste sur l'importance de cette formation dans de nombreuses professions, et il précise que les Etats membres doivent rester pleinement compétents pour décider des modalités de cette formation. Ceci est entériné par l'article 22, afin de « *maintenir des prestations professionnelles sûres et efficaces* ».

Nous n'étudierons que la section 5 du chapitre III, qui concerne les vétérinaires. L'article 38 de la directive (99) définit les **exigences minimales de formation initiale dans l'ensemble des Etats membres de l'UE pour la profession vétérinaire**. Ces exigences concernent :

- Les conditions d'admission à la formation de vétérinaire :
  - La possession d'un diplôme ou certificat donnant accès aux établissements d'enseignement supérieurs délivrant cette formation. Ceci correspond au **baccalauréat scientifique français**.
- Les modalités de la formation de vétérinaire :
  - une durée de formation à temps plein **d'au moins cinq années d'études** théoriques et pratiques
  - dispensées dans une université ou dans un établissement d'enseignement supérieur d'un niveau reconnu comme équivalent ou sous la surveillance d'une université
  - portant sur le **programme commun** figurant au point 5.4.1 de l'annexe V de la directive repris ci-dessous dans la figure 15, la liste des matières pouvant être modifiée afin de l'adapter aux progrès scientifiques et techniques. Le vétérinaire doit avoir acquis les connaissances et compétences suivantes :
    - ✓ les matières fondamentales sur lesquelles repose l'exercice de l'activité, regroupant :
      - les « matières de base » : biologie animale, biochimie et biostatistiques
      - les sciences fondamentales listées dans les « matières spécifiques » : anatomie et physiologie des différentes espèces, pharmacie, microbiologie ...
    - ✓ l'élevage, la reproduction, l'hygiène et l'alimentation des animaux
    - ✓ les processus technologiques de fabrication et de conservation des aliments donnés aux animaux
    - ✓ l'étude du comportement des animaux (éthologie) et le respect du bien-être animal
    - ✓ l'approche individuelle et collective des pathologies des animaux, infectieuses ou non, et plus particulièrement les connaissances en terme d'étiopathogénie, de reconnaissance des signes cliniques, du diagnostic et du traitement de ces maladies
    - ✓ la médecine préventive
    - ✓ les connaissances en matière de contrôle de l'hygiène dans la fabrication des denrées d'origine animale destinées à la consommation humaine
    - ✓ les connaissances adéquates en matière de législation et de réglementation des activités mentionnées ci-dessus

- ✓ l'expérience pratique en clinique sous une surveillance appropriée

5.4.1. *Programme d'études pour les vétérinaires*

Le programme d'études conduisant aux titres de formation de vétérinaires comprend au moins les matières suivantes.

L'enseignement de l'une ou de plusieurs de ces matières peut être dispensé dans le cadre des autres disciplines ou en liaison avec celles-ci.

A. Matières de base

— Physique

— Chimie

— Biologie animale

— Biologie végétale

— Mathématiques appliquées aux sciences biologiques

B. Matières spécifiques

a. Sciences fondamentales:
- — Anatomie (y compris histologie et embryologie)
- — Physiologie
- — Biochimie
- — Génétique
- — Pharmacologie
- — Pharmacie
- — Toxicologie
- — Microbiologie
- — Immunologie
- — Épidémiologie
- — Déontologie

b. Sciences cliniques:
- — Obstétrique
- — Pathologie (y compris anatomie pathologique)
- — Parasitologie
- — Médecine et chirurgie cliniques (y compris anesthésiologie)
- — Clinique des animaux domestiques, volailles et autres espèces animales
- — Médecine préventive
- — Radiologie
- — Reproduction et troubles de la reproduction
- — Police sanitaire
- — Médecine légale et législations vétérinaires
- — Thérapeutique
- — Propédeutique

c. Production animale
- — Production animale
- — Nutrition
- — Agronomie
- — Économie rurale
- — Élevage et santé des animaux
- — Hygiène vétérinaire
- — Éthologie et protection animale

d. Hygiène alimentaire
- — Inspection et contrôle des denrées alimentaires animales ou d'origine animale
- — Hygiène et technologie alimentaires
- — Travaux pratiques (y compris les travaux pratiques dans les lieux d'abattage et de transformation des denrées alimentaires)

Figure 15 : Programme commun d'études pour les vétérinaires fourni à l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles (Source : Directive Qualifications Professionnelles)

L'annexe V précise que la formation pratique peut se faire sous la forme de stages contrôlés par l'organisme compétent (Ecoles Nationales Vétérinaires) mais **l'ensemble de la durée des stages ne doit pas excéder six mois parmi les cinq années de formation.**

Le considérant 29 de la directive précise que les organismes professionnels des Etats membres peuvent déposer auprès de la Commission une demande motivée afin d'introduire des dispositions supplémentaires au régime de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles pour les Sept professions. Après examen, la Commission peut décider ou non d'une modification de la Directive Qualifications professionnelles.

Rappelons enfin que le code de la FVE fait directement références aux exigences minimales de formation exigées par l'article 38 et l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles.

iv. La mobilité temporaire des professionnels

L'ensemble du titre II de la directive, relatif à la libre prestation de services, est en quelque sorte précurseur par rapport aux principes que la Directive Services proposera un an plus tard, bien qu'il ne se focalise que sur l'aspect des qualifications professionnelles, et pas sur les restrictions des formes juridiques d'exercice par exemple, comme le fera la Directive Services. Ainsi, le titre II de la Directive Qualifications Professionnelles régit la question des qualifications professionnelles en vue d'un déplacement temporaire d'un professionnel sur le territoire d'un l'État membre d'accueil. L'article 5 de la directive (99) précise que les Etats membres ne peuvent restreindre la libre prestation de services dans un autre Etat membre :

- ✓ dans le cas d'une profession non réglementée : si le prestataire est légalement établi dans son Etat membre d'origine, ou s'il a exercé au moins deux ans dans un Etat membre où la profession n'est pas réglementée pendant les dix années qui précédent son installation
- ✓ **dans le cas d'une profession réglementée : si le prestataire est légalement établi dans son Etat membre d'origine.** C'est le cas pour les vétérinaires : un vétérinaire ressortissant de l'UE ne peut réaliser des prestations transfrontalières en France que s'il est établi légalement en Espagne.

Cet article fait clairement référence au caractère temporaire et occasionnel de la prestation, qui avait été proposé par la CJUE comme nous l'avons vu précédemment. Le considérant 5 de le directive insiste notamment sur le fait qu'une distinction doit être opérée entre liberté d'établissement et libre prestation de services ; or nous avons vu que cette distinction a été précisée par la suite dans la Directive Services, en se fondant précisément sur le caractère temporaire et occasionnel de l'activité, à apprécier selon la durée de la prestation offerte, sa fréquence, sa périodicité et sa continuité. Ceci permet encore une fois de souligner la réelle complémentarité de ces deux directives.

De plus, l'article 5 ainsi que les considérants 3 et 8 de la directive (99) rappellent que chaque Etat membre doit garantir les mêmes droits aux ressortissants qu'aux nationaux d'accéder à une profession, bien que les ressortissants doivent se conformer aux éventuelles conditions d'exercice non discriminatoires, justifiées et proportionnées de la part de l'Etat membre d'accueil, en particulier concernant les fautes professionnelles. **Ainsi, dans le cas d'une prestation transfrontalière, un vétérinaire ressortissant de l'UE doit se conformer aux articles du Code de Déontologie français lorsqu'il exerce sur le territoire français** : l'article R242-32 du code, définissant le champ d'application de celui-ci, mentionne clairement à son alinéa 2 que les dispositions du code s'appliquent « *aux vétérinaires ressortissants d'un des Etats membres de la Communauté européenne ou d'autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen exerçant en France au titre de l'article L241-3* » (20).

L'article 6 de la directive (99) précise que les professionnels ressortissants exerçant dans le cadre d'une libre prestation de services sont dispensés de toute inscription

ou autorisation auprès d'un organisme professionnel. En effet, la directive vise à instaurer un régime particulier pour libre prestation de services : le professionnel peut travailler sur la base d'une déclaration préalable à l'autorité compétente concernée. Les Etats membres peuvent exiger une formalité minimale sous la forme d'une inscription temporaire à un organisme professionnel sans que cela n'entraîne de coûts supplémentaires pour le prestataire ni ne retarde la prestation. Ceci a été transposé en droit français puisque l'article L241-3 du CRPM précise que « *les vétérinaires ressortissants d'un des Etats membres de la Communauté européenne ou d'autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui sont établis et exercent légalement les activités de vétérinaire dans un de ces Etats autre que la France* ***peuvent exécuter en France à titre occasionnel des actes professionnels sans être soumis à l'obligation d'inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires*** *prévue à l'article L. 241-1 […]. L'exécution de ces actes est toutefois subordonnée à une* ***déclaration préalable*** *[...]. Les intéressés sont tenus de* ***respecter les règles professionnelles en vigueur en France et sont soumis à la juridiction disciplinaire de l'ordre des vétérinaires*** » (100).

L'article 7 de la directive (99) précise les modalités du premier contact d'un ressortissant étranger avec l'autorité compétente de l'État membre d'accueil lors d'une prestation de services sur le territoire de ce dernier. Pour l'ensemble de ces modalités, il est prévu par l'article 8 de la directive (99) une coopération administrative de la part de l'Etat membre d'origine afin de fournir à l'Etat membre d'accueil les informations nécessaires. En effet, l'Etat membre d'accueil peut exiger une déclaration écrite, préalable à toute prestation, comprenant :

- les informations relatives notamment à l'assurance de responsabilité civile professionnelle du ressortissant
- une preuve de nationalité du prestataire
- une attestation certifiant que le prestataire est établi légalement dans son Etat membre d'origine et qu'il n'est l'objet d'aucune interdiction d'exercer
- une preuve des qualifications professionnelles

Pour les Sept professions, il est prévu par l'article 5 qu'une copie de cette déclaration et des documents cités ci-dessus soit envoyée à l'organisme professionnel, et ceci constitue une inscription temporaire. Ainsi, un vétérinaire ressortissant de l'UE souhaitant exercer une libre prestation transfrontalière en France doit se déclarer auprès du CROV concerné, et cette déclaration a valeur d'inscription temporaire permettant à ce vétérinaire d'exercer librement sur le territoire français.

De plus, le considérant 4 exige clairement qu'il soit possible d'exercer dans l'Etat membre d'accueil sous le titre professionnel délivré par l'Etat membre d'origine. Ceci est entériné par l'article 5 de la directive (99), nonobstant **une dérogation spécifique pour les Sept professions, pour lesquelles la prestation est effectuée sous le titre professionnel de l'Etat membre d'accueil.** Ceci n'a pas d'importance pour les vétérinaires puisqu'il n'existe pas de différences en Europe concernant le titre professionnel, tous les praticiens vétérinaires européens sont appelés « docteurs vétérinaires ». Ainsi, un vétérinaire ressortissant de l'UE peut exercer une prestation temporaire de services transfrontaliers en tant que « docteur vétérinaire » comme n'importe quel docteur vétérinaire français. Inversement, un « dentist » anglais exerçant en France est nommé « chirurgien-dentiste ». **Dans le cas d'un établissement dans l'Etat membre d'accueil**, l'article 52 de la directive (99) permet aux ressortissants de l'UE de porter le titre professionnel de l'Etat

membre d'accueil, à la condition d'une inscription préalable à l'organisme professionnel qui réglemente la profession concernée.
Dans le cas de professions réglementées ne faisant pas partie des Sept professions et ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques, l'État membre d'accueil peut procéder à une vérification des qualifications professionnelles préalablement à la première prestation de services, en respectant le principe de proportionnalité. S'il existe une réelle différence entre la formation exigée par cet Etat et les qualifications professionnelles de l'intéressé, il est proposé à ce dernier une épreuve d'aptitude afin de démontrer qu'il possède les connaissances et compétences manquantes.

L'article 9 de la directive (99) précise que l'État membre d'accueil peut exiger du prestataire qu'il fournisse au destinataire du service les informations suivantes :

- ✓ le registre public (registre du commerce ou autre) dans lequel il pourrait être inscrit et son numéro d'immatriculation
- ✓ les coordonnées de l'autorité compétente
- ✓ les organismes professionnels correspondants
- ✓ le titre professionnel du prestataire (par exemple « docteur vétérinaire »)
- ✓ l'éventuel numéro de TVA
- ✓ les informations sur son assurance de responsabilité civile professionnelle

v. Un premier exemple de coopération et de modernisation administrative à l'échelle européenne

La Directive Qualifications Professionnelles a posé un an avant la Directive Services un principe de coopération administrative entre les autorités compétentes des Etats membres. En l'occurrence, l'article 56 de la directive (99) vise à ce que l'Etat membre d'origine transmette à celui d'accueil les informations concernant les sanctions disciplinaires ou pénales visant un professionnel, afin que l'Etat membre d'accueil puisse décider s'il accorde ou non l'accès à une activité sur son territoire au professionnel concerné. Les Etats membres disposaient d'un délai jusqu'au 20 octobre 2007 pour désigner les autorités compétentes habilitées à délivrer et à recevoir les titres de formation, à recevoir les demandes de reconnaissance des qualifications professionnelles et à les valider ou non. Le paragraphe 4 de cet article instaure la **fonction de coordonnateur**, dont le rôle est d'organiser toutes les activités et décisions prises par les autorités compétentes d'un Etat membre, et de veiller à une application uniforme de la directive dans l'ensemble de cet Etat. Chaque Etat membre désigne son coordonnateur, qui est une personne physique, et les coordonnateurs se réunissent régulièrement sous l'égide de la Commission, afin d'échanger sur les avancées en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles dans leurs Etats respectifs.

D'après l'article 57, les coordonnateurs doivent s'appuyer sur un **réseau de points de contact**, chacun des Etats membres devant désigner un point de contact avant le 20 octobre 2007. La mission de ces points de contact est double : ils doivent fournir toutes les informations nécessaires pour mettre en place une reconnaissance des qualifications, que ce soit aux autres points de contact ou à n'importe quel citoyen de l'UE, et assister les citoyens dans la mise en œuvre des droits qui leur sont conférés par la Directive Qualifications Professionnelles, notamment dans les cas de litiges, qu'ils doivent signaler dans les deux mois à la Commission. Nous devinons aisément que ces points de contact serviront de base à la mise en place ultérieure des guichets uniques.

Les autorités compétentes des Etats membres peuvent faire la demande d'un certain nombre de documents afin de mettre en place la reconnaissance des qualifications professionnelles du demandeur, ils sont listés par l'annexe VII de la directive (99). Ces documents peuvent être :

- ✓ une preuve de nationalité
- ✓ la copie des qualifications professionnelles (titre de formation, attestation de compétences ou attestation de l'expérience professionnelle mentionnant la nature et la durée de l'activité)
- ✓ des documents permettant de prouver l'absence de fautes professionnelles graves ou d'infractions pénales dans l'Etat membre d'origine, soit délivrés directement par les autorités compétentes de cet Etat, soit sous la forme d'une déclaration sous serment du demandeur devant une autorité judiciaire ou administrative compétente de cet Etat
- ✓ des documents relatifs à la santé physique ou mentale du demandeur
- ✓ une preuve de la capacité financière du demandeur
- ✓ un justificatif de la souscription à une assurance de responsabilité civile professionnelle
- ✓ pour les Sept professions, un certificat des autorités compétentes de l'Etat d'origine qui accompagne le titre de formation et qui atteste que ce titre fait bien partie de la liste de titres reconnus par l'annexe V de la directive

Lors de l'envoi de documents nécessaires à la reconnaissance des qualifications professionnelles, l'Etat membre d'accueil doit accuser réception dans un délai d'un mois et tenir informé le professionnel demandeur de sa décision dans les trois mois qui suivent. L'article 50 permet également aux autorités de l'Etat membre d'accueil de vérifier auprès de celles de l'Etat membre d'origine l'authenticité des titres de formation présentés par le professionnel demandeur, et de confirmer auprès d'elles que ce dernier remplit effectivement les conditions minimales de formation pour les Sept professions. De même, si le professionnel a suivi tout ou partie de sa formation dans un autre Etat que son Etat membre d'origine, l'Etat membre d'accueil peut vérifier auprès de l'autorité compétente de l'Etat d'origine qu'elle reconnaît effectivement cette formation, qu'elle certifie l'établissement d'enseignement de cet autre Etat, et que le titre de formation ainsi obtenu donne accès aux mêmes droits sur le territoire de l'Etat membre d'origine. **Ainsi, le CSOV peut vérifier l'authenticité des diplômes des vétérinaires ressortissants d'un autre Etat membre auprès du statutary body correspondant dans cet Etat, et contrôler que ce vétérinaire a effectivement suivi les conditions minimales de formation indiquées dans l'article 38 de la directive.** De même, si un vétérinaire allemand s'est en partie formé en Belgique, et s'il souhaite exercer en France, le CSOV demandera au statutary body allemand de confirmer qu'il reconnaît les facultés vétérinaires belges et la formation qu'elles dispensent, et de prouver que ce vétérinaire a les mêmes droits d'accès à l'exercice de la profession qu'un vétérinaire allemand ayant suivi entièrement sa formation en Allemagne.

L'article 53 de la directive (99) conditionne la reconnaissance des qualifications professionnelles à des **connaissances linguistiques suffisantes** pour exercer normalement dans un autre Etat membre. Cependant, l'article 50 exige une adaptation des serments prononcés dans certaines professions aux langues des vétérinaires ressortissants de l'UE, afin que ces derniers puissent parfaitement appréhender et assimiler ce serment.

La Directive Qualifications Professionnelles a été complétée par un **code de conduite,** approuvé par le groupe des coordonnateurs, qui fixe les bonnes pratiques administratives à mettre en œuvre par les autorités compétentes de chaque Etat membre dans le cadre de la directive (101). Il résume les informations que les points de contact doivent fournir ou demander au professionnel migrant qui souhaite exercer temporairement ou non dans un autre Etat membre, ainsi que les délais accordés à l'administration pour traiter chaque cas ou encore les mesures compensatoires pouvant être mises en œuvre. Chacun des sujets évoqués est alors décliné sous la forme de trois listes de pratiques souhaitables, acceptables et inacceptables, les autorités compétentes doivent a minima se conformer à la liste de pratiques acceptables.

Dans un but pédagogique, la Commission a résumé toutes les informations mentionnées jusqu'ici sous la forme d'un **guide de l'utilisateur** à propos de la Directive de 2005, constitué de 66 questions-réponses (102). Il permet notamment à tout citoyen de déterminer s'il peut bénéficier ou non de cette directive, et il distingue les règles et les formalités selon que le professionnel souhaite exercer de façon temporaire une activité ou qu'il souhaite s'établir dans un Etat membre, pour les trois régimes de reconnaissance des qualifications. Concernant la profession vétérinaire, ce sont les questions 42 à 44 qui renseignent le demandeur.

vi. La Directive Qualifications Professionnelles appliquée à la profession vétérinaire

Résumons pour la profession vétérinaire tout ce qui vient d'être explicité par l'analyse de la Directive Qualifications Professionnelles, en nous mettant à la place d'un vétérinaire ressortissant de l'UE qui souhaite exercer en France :

Reconnaissance des qualifications professionnelles dans le cas d'une libre prestation de services transfrontaliers :

- ✓ un vétérinaire ressortissant de l'UE ne peut réaliser des prestations transfrontalières en France que s'il est **établi légalement dans un autre Etat membre**
- ✓ il doit **se conformer aux articles du Code de Déontologie français** lorsqu'il exerce sur le territoire français et il est soumis à la juridiction disciplinaire de l'Ordre (article R242-32)
- ✓ il ne doit pas s'inscrire au tableau de l'Ordre des vétérinaires mais la prestation de services est conditionnée par une **déclaration préalable auprès du CROV concerné** (article L241-3)
- ✓ cette déclaration écrite doit être **accompagnée des documents suivants** :
  - une preuve de nationalité du vétérinaire
  - une attestation certifiant que le vétérinaire est établi légalement dans son Etat membre d'origine, sans l'objet d'une interdiction d'exercer
  - une preuve de ses qualifications professionnelles
  - un justificatif d'assurance de responsabilité civile professionnelle

Reconnaissance des qualifications professionnelles dans le cas d'un établissement :

- ✓ tout vétérinaire souhaitant s'établir en France doit en faire la demande auprès du CSOV et fournir les documents suivants (annexe VII de la directive) :
  - ➢ une preuve de nationalité du vétérinaire
  - ➢ une copie du titre de formation de vétérinaire accompagné d'un certificat du statutary body correspondant qui atteste que ce titre fait bien partie de la liste de titres reconnus par l'annexe V de la directive
  - ➢ une preuve de l'absence de fautes professionnelles graves ou d'infractions pénales dans l'Etat membre d'origine
  - ➢ une preuve de la capacité financière du vétérinaire
  - ➢ un justificatif de la souscription à une assurance de responsabilité civile professionnelle
- ✓ le CSOV accuse la réception du dossier dans un délai d'1 mois et rend sa décision dans un délai de 3 mois
- ✓ **le CSOV peut vérifier l'authenticité des diplômes** des vétérinaires ressortissants d'un autre Etat membre auprès du statutary body correspondant, et contrôler que ce vétérinaire a effectivement suivi les conditions minimales de formation indiquées dans l'article 38 de la directive.
- ✓ si le titre de formation de vétérinaire ne remplit pas les critères de la reconnaissance automatique, il rentre dans le **régime général de reconnaissance des qualifications professionnelles** (articles 10 et 15)
- ✓ **des mesures de compensation** peuvent être mises en place : un stage d'adaptation d'une durée maximale de 3 ans ou une épreuve d'aptitude basée sur la liste des matières du programme commun fourni à l'annexe V.

Conditions minimales de formation initiale :

- ✓ les titres de formation figurant à l'annexe V.4.2 de la directive doivent être **reconnus automatiquement, sans aucun contrôle**, par le CSOV comme équivalents au diplôme d'Etat de docteur vétérinaire (article 5)
- ✓ ces titres valident les **connaissances et compétences minimales** de formation suivantes selon les modalités suivantes (article 38) :
  - ➢ un accès aux établissements d'enseignements supérieurs délivrant cette formation conditionné par la **possession d'un diplôme équivalent au baccalauréat français**
  - ➢ **une formation d'au moins 5 années** à temps plein de formation théorique et pratique
  - ➢ une formation pratique sous forme de stages **n'excédant pas 6 mois parmi les 5 années de formation**
  - ➢ **l'enseignement des matières mentionnées à l'annexe V, point 4.1, de la directive**
- ✓ ce socle commun de formation initiale est **régulièrement mis à jour** en suivant les progrès scientifiques et techniques, sans répercussion sur les cursus de formation de chaque Etat membre
- ✓ un titre de formation non listé à l'annexe V peut être reconnu en vertu des **droits acquis** par la profession vétérinaire en Europe (titre antérieur à la version actuelle de formation par exemple), si le vétérinaire détenteur de ce titre peut apporter la preuve d'une **expérience professionnelle d'au moins 3 ans au cours des 5 années précédant la demande** (articles 23 et 39)

c) La transposition de la Directive Qualifications Professionnelles en France et ses conséquences pour la profession vétérinaire

Un délai de deux années a été octroyé aux Etats membres afin de transposer la directive dans leur droit national, avec comme date limite le 20 octobre 2007, précisée par l'article 63 de la directive (99). Suite à cette transposition, il n'y a pas eu d'évaluation mutuelle par les Etats membres, puisque ce processus n'a été instauré qu'avec la transposition de la Directive Services. La Commission a régulièrement engagé des procédures d'infraction afin de garantir la mise en œuvre de la directive. De nombreux Etats membres de l'UE ont été concernés, dont la France à six reprises entre 2008 et 2010 ; ces procédures d'infraction ne concernaient pas la profession vétérinaire (103).

En France, d'innombrables textes ont été adoptés dans le cadre de cette transposition, mais également avant l'adoption de la Directive Qualifications Professionnelles : la France avait déjà réalisé des modifications de sa réglementation allant dans le sens d'une reconnaissance accrue des qualifications professionnelles des ressortissants d'autres Etats membres, et ce depuis l'année 2000. Dans cette partie, nous avons fait recensons ces textes en lien avec la Directive Qualifications Professionnelles (soulignés), qu'ils soient antérieurs ou non à l'adoption de cette dernière, et nous les classons selon les domaines qu'ils visent précisément. Nous nous focaliserons volontairement sur l'aspect de la reconnaissance des qualifications professionnelles des vétérinaires ressortissants de l'UE ; dans un but de concision, nous n'expliciterons donc pas tous les changements apportés au droit français dans ces domaines.

i. Modifications relatives au vétérinaire sanitaire

Une réorganisation profonde du CRPM a été réalisée afin de regrouper au même endroit tous les articles visant ce sujet. Ainsi, l'ordonnance n° 2011-836 du 22 juillet 2011 (104) a créé dans la partie législative du CRPM le chapitre III intitulé « Vétérinaires sanitaires et vétérinaires mandatés », constituée des articles L203-1 à L203-11. *Dans cette partie, tous les articles cités proviennent du CRPM, et afin de ne pas alourdir le texte, nous ne ferons pas de référence au CRPM mais uniquement aux textes de lois qui modifient ce dernier.*

L'article L203-1 précise que la fonction de vétérinaire sanitaire ne peut être remplie que par une personne autorisée à exercer en France selon les critères définis par les articles L241-1, L241-6 et L241-12. La loi DDADUE de juillet 2013 (88) rajoute une référence à l'article L241-3 qu'elle modifie également, ce qui **autorise les vétérinaires ressortissants d'exercer l'ensemble des activités sanitaires comme les nationaux,** notamment :

- **la surveillance et la gestion des dangers sanitaires de première et de deuxième catégorie**, anciennement dénommées maladies réputées contagieuses et maladies à déclaration obligatoire (articles L223-5 et L223-6), en particulier la rage (L223-9 et L223-10) et la fièvre aphteuse (L223-18 et L223-19), notamment dans les fourrières municipales concernant la rage (article L211-24)
- **la protection des animaux** (article L214-3) et **l'inspection des locaux d'élevage et des lieux de rassemblement public d'animaux** (article L214-15 à L241-17)

Les articles L203-2 à L203-7 détaillent les missions du vétérinaire sanitaire, en particulier le contrôle du bien-être animal et des risques sanitaires des animaux de particuliers ou lors de rassemblements temporaires ou permanents d'animaux, ainsi que la rémunération des actes dans le cadre du mandat sanitaire. **Les vétérinaires ressortissants peuvent également être mandatés par l'autorité administrative**. Les articles L203-8 à L203-11 détaillent leurs missions, en particulier **les opérations de police sanitaire** (prophylaxie), **les contrôles officiels et la délivrance de certifications** (élevage indemne de maladies contagieuses) ou encore **le contrôle du bien-être animal**. Ils peuvent également, en tant que préposés sanitaires contractuels de l'Etat, pour les missions définies dans leur contrat, réaliser **les inspections sanitaires en abattoir**, ante et post-mortem ainsi que des conditions d'abattage et des bonnes pratiques d'hygiène dans la fabrication et la conservation des denrées d'origine animale (articles L231-1 et L231-2).

Deux décrets du 30 juin 2012 (105) (106) créent spécifiquement dans la partie réglementaire du CRPM le chapitre III intitulé « Vétérinaires sanitaires et vétérinaires mandatés », en transférant et en modifiant un certain nombre d'articles préexistants, notamment les articles R203-1 à R203-7. Ceux-ci précisent la liste des personnes devant désigner un vétérinaire comme étant leur vétérinaire sanitaire, ils établissent qu'une habilitation sanitaire est délivrée pour une durée de 5 ans, tacitement renouvelable si une formation continue est justifiée au préfet, et ils exigent qu'une liste des vétérinaires sanitaires habilités pour chaque département soit mise à jour régulièrement et publiée électroniquement, en précisant les espèces et activités pour chaque habilitation et les éventuels suspensions ou retraits d'habilitation.

Les articles R203-8 à R203-19, créés par les décrets du 30 juin 2012 (105) (106), précisent les conditions de remplacement ou d'assistance des vétérinaires habilités (articles R203-9 et R203-10), la possibilité octroyée au vétérinaire habilité de refuser de s'occuper de certaines exploitations si cela dépasse le nombre maximal d'animaux fixé par arrêté pour chaque vétérinaire habilité (articles R203-11 à R203-13), ainsi que les conditions de rémunération, de suspension et de retrait des habilitations (articles R203-14 à R203-16). Ils mettent également en place deux notions importantes. Premièrement, **une zone géographique d'exercice** est délimitée. Le vétérinaire habilité ne peut exercer que dans cinq départements, ceux-ci peuvent être un ou plusieurs départements sièges d'un DPE de ce vétérinaire, ou ils peuvent être limitrophes entre eux, du moment que l'un d'entre eux est limitrophe d'un département siège d'un DPE de ce vétérinaire. Cependant, ceci n'est **pas valable pour les vétérinaires ou les sociétés de vétérinaires ressortissants de l'UE ou de l'EEE qui exercent dans le cadre d'une libre prestation de services transfrontaliers** (article R203-8), ils ne peuvent donc pas exercer dans un département limitrtrophe. Deuxièmement, des exigences en termes de formation continue sont posées. Tout vétérinaire sanitaire habilité doit suivre une formation continue spécifiquement dédiée aux espèces qu'il a déclarées comme spécialités, **et les vétérinaires ressortissants de l'UE ou de l'EEE doivent justifier d'une formation équivalente dans leur Etat d'origine pour pouvoir remplir cette obligation de formation continue** (article R203-12). De même, les vétérinaires ressortissants **doivent suivre une formation portant sur le cadre réglementaire des missions pour lesquelles ils sont mandatés dans un délai de 6 mois à compter de leur désignation par le préfet** (article D203-19). L'habilitation est délivrée pour cinq années, avec une obligation de formation continue.

L'octroi de l'habilitation sanitaire est conditionné par le suivi d'une formation relative à la réglementation sanitaire et à l'organisation administrative françaises, selon un référentiel fixé par arrêté du ministre de l'Agriculture, sanctionnée par un contrôle de connaissances (article R203-3). Pour les ressortissants de l'UE ou de l'EEE, il existe deux possibilités :

- ✓ soit les établissements d'enseignement supérieur vétérinaire des Etats d'origine dispensent cette formation dans leur cursus
- ✓ soit le vétérinaire ressortissant bénéficie d'une dérogation d'une durée maximale d'un an lui permettant d'obtenir une habilitation sanitaire, à condition qu'il suive cette formation dans les douze mois qui suivent la délivrance de son habilitation temporaire

La demande d'habilitation se fait auprès du préfet du département où se situe le DPE du vétérinaire, sous la forme d'un dossier comprenant le justificatif de la formation mentionnée ci-dessus ou de l'inscription à cette formation, ainsi qu'un document précisant les espèces et le type d'activités pour lesquels l'habilitation est demandée, ainsi que le ou les DPE du demandeur. Le demandeur déclare également sa zone géographique d'exercice ainsi que ses éventuels vétérinaires remplaçants.

ii. Modifications relatives à l'exercice de la profession et à l'inscription à l'Ordre

L'article L241-1 est fondamental concernant l'exercice de la profession vétérinaire en France. Dès sa version de 2000, il a **reconnu les vétérinaires ressortissants de l'UE ou de l'EEE** en leur permettant d'exercer sur le territoire français, de même qu'il a **reconnu les vétérinaires français titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation antérieure à celle actuellement en vigueur**.

L'ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003 (107) a apporté quelques modifications à cet article :

- ✓ **les vétérinaires doivent se faire enregistrer auprès du CROV** concerné, et non plus auprès de la préfecture du département d'installation et du greffe du tribunal de grande instance.
- ✓ chaque CROV doit tenir à jour une **liste des professionnels inscrits dans chaque département**, cette liste doit être **connue du public**
- ✓ les vétérinaires ne sont plus obligés de renouveler l'enregistrement de leur diplôme à chaque changement de domicile professionnel d'exercice dans un autre département.

La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 (108) a apporté des modifications supplémentaires :

- ✓ **concernant les vétérinaires ressortissants autorisés dont le diplôme ne figure pas dans les articles L241-2 à L241-5** ; il n'existe **plus de quota annuel** fixé par décret pour les autoriser à exercer en France, bien que l'évaluation de leurs connaissances soit maintenue.
- ✓ **les vétérinaires ressortissants doivent maitriser la langue française** afin de pouvoir exercer correctement.

Les principes posés par l'article L241-1 concernant les conditions d'exercice de la profession sont mis en application par l'article R241-20. En particulier, lors de l'inscription au tableau de l'Ordre, qui doit se faire par lettre recommandée avec accusé de réception, la demande doit être accompagnée de :

- ✓ la copie du titre de formation vétérinaire reconnu comme équivalent dans l'article L241-2, accompagné ou non d'une attestation comme vu dans ce même article, traduits en français nécessairement dans des documents joints
- ✓ un extrait de casier judiciaire ou tout autre type de documents de même nature datant de moins de 3 mois

Les articles R241-27-1 à R241-27-3, créés par le décret n°2004-755 du 21 juillet 2004 (109), précisent que **l'enregistrement des diplômes reconnus comme équivalents doit être gratuit,** que le demandeur soit français ou ressortissant de l'UE ou de l'EEE, et que **la liste des vétérinaires autorisés à exercer doit être librement accessible par le public, en particulier sur le site internet de l'Ordre.** L'article R242-7 indique que les vétérinaires mentionnés par l'article L241-1 et inscrits au tableau d'un CROV donné peuvent participer à l'élection des membres de ce dernier : ainsi, les **vétérinaires ressortissants de l'UE et de l'EEE peuvent se porter candidats ou participer à ces élections**.

L'article L241-2 définit les **conditions de diplômes permettant d'exercer en France**. Dans sa version de 2000, cet article se conforme déjà bien aux exigences de la Directive Qualifications Professionnelles puisque sont reconnus en France :

- ✓ **ceux listés à l'annexe V de la directive**, ils seront repris dans l'arrêté du 21 mai 2004
- ✓ **ceux délivrés avant les dates de référence fournies pour chaque titre de formation à l'annexe V de la directive**, par exemple le 18 décembre 1980 en France, à condition qu'ils soient accompagnés d'un certificat délivré par le statutary body correspondant qui atteste la conformité de ces diplômes à la Directive Qualifications Professionnelles, ou une attestation qui prouve que le titulaire a exercé effectivement et licitement la profession pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années qui ont précédé la délivrance de cette attestation
- ✓ **ceux délivrés par un Etat membre de l'UE ou de l'EEE et qui ne répondent pas aux dénominations fournies dans l'annexe V** à condition que le statutary body de cet Etat fournisse une attestation précisant que ce titre de formation est assimilable à ceux de l'annexe V et sanctionne une formation conforme au programme commun de formation initiale établi par la Directive Qualifications Professionnelles

L'ordonnance n°2008-507 du 30 mai 2008 (110) a apporté quelques modifications à cette liste, notamment en remplaçant les références faites à la directive sectorielle de 1978 par des références à la Directive Qualifications Professionnelles. Elle ajoute également deux alinéas : le premier reconnaît les diplômes délivrés par l'Estonie, tandis que le second introduit la **reconnaissance des diplômes obtenus dans un pays extérieur aux Etats membres de l'UE et de l'EEE du moment que ces diplômes sont reconnus par ces derniers et que le titulaire du diplôme peut démontrer une expérience professionnelle de trois années au moins dans le pays d'origine**.

L'article L241-2-1, créé par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 (108), élargit la liste des vétérinaires pouvant exercer en France puisqu'en sus de ceux ressortissants de l'UE et de l'EEE, **sont reconnus les vétérinaires réfugiés et les vétérinaires ressortissants des Etats qui présentent une réciprocité autorisant l'exercice de la profession vétérinaire sur leur territoire pour les vétérinaires français**, à condition que leur diplôme soit reconnu explicitement comme équivalents au diplôme

français dans un arrêté spécifique, que les qualifications professionnelles de ces vétérinaires soient comparables à celles requises en France pour exercer la profession, et que des accords internationaux de reconnaissance des qualifications professionnelles aient été conclus.

Concernant les vétérinaires ressortissants titulaires d'un titre de formation ne bénéficiant pas d'une reconnaissance automatique en France, car non listé dans les articles L241-2 et L241-2-1, l'autorisation à exercer en France est conditionnée par un **contrôle des connaissances,** défini par les articles R241-25 à R241-17 créés par le décret n°2003-768 du 1er août 2003 (111), et remanié par l'arrêté du 3 mai 2010 (112). Ce contrôle **s'appuie sur le programme commun fourni dans l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles**.

Le contrôle des connaissances se fait en deux temps, d'abord par des épreuves écrites d'admissibilité et ensuite par des épreuves orales et pratiques d'admission, l'ensemble des coefficients est présenté dans le tableau 7. L'admissibilité est conditionnée par l'obtention d'une moyenne supérieure ou égale à 10 sur 20 et toute note inférieure à 5 est éliminatoire. L'admission est déclarée lorsque le candidat obtient une note générale supérieure à 10 sur 20 pour l'ensemble des épreuves écrites, orales et pratiques. Le jury est constitué de 10 personnes, sans compter les suppléants : le directeur de la DGAL, le vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, un directeur d'ENV, un directeur des services vétérinaires, quatre professeurs des ENV pour les quatre domaines évalués, ainsi qu'un vétérinaire praticien désigné par le CSOV. Ces personnes sont désignées chaque année par un arrêté ministériel, hormis les deux premières.

Un classement est réalisé suite à ce contrôle, et les candidats sont autorisés à exercer dans l'ordre décroissant de la note globale obtenue et dans la limite d'un **quota annuel fixé à 3% du nombre d'élèves vétérinaires admis dans les quatre ENV l'année civile précédant le contrôle, arrondi à l'unité supérieure**. Par exemple, nous verrons que le nombre de places offertes pour la session 2014 est de 436 places, ce qui fait 14 places proposées aux vétérinaires ressortissants ayant subi ce contrôle.

Le dossier de candidature, déposé à l'ENV de Nantes (ONIRIS) doit contenir :

- Une fiche de renseignement-type fournie par ONIRIS, complétée et signée
- Une lettre de demande d'autorisation d'exercer adressée au ministre de l'Agriculture
- Un Curriculum vitae
- Une preuve de nationalité
- Une copie certifiée conforme du titre de formation et sa traduction par un traducteur assermenté

L'arrêté du 3 mai 2010 (112) met en application l'article L241-1. Il définit en particulier les **disciplines concernées** par ce contrôle, réparties en quatre domaines :

- **Les sciences cliniques des carnivores et des équidés** : connaissances des pathologies (données épidémio-cliniques en France, étio-pathogénie, méthodes de prophylaxie, thérapeutique, techniques chirurgicales de base, anesthésie et réanimation)

- Examen pratique : démonstration propédeutique avec un examen clinique d'un animal, réalisation de prélèvements et d'injections, présentation et discussion d'un cas clinique

- **La sécurité sanitaire, l'hygiène, la qualité et la technologie des denrées animales et d'origine animale destinées à l'alimentation des animaux et de l'homme, et leurs coproduits :** risques alimentaires, inspection et contrôle des viandes, surveillance des établissements du secteur alimentaire
  - Examen pratique : démonstration d'une inspection, diagnose, appréciation qualitative et inspection sanitaire de denrées alimentaires
- **Les productions animales et les pathologies des animaux de rente** : maitrise zootechnique et sanitaire (situation des productions en France, gestion technico-économique des principales filières de production, alimentation, normes environnementales, connaissance des pathologies des animaux de rente)
  - Examen pratique : analyse et discussion autour d'une situation rencontrée dans une filière choisie par le candidat, présentation d'un programme de prophylaxie portant sur la seconde filière choisie par le candidat
- **La législation sanitaire :** connaissances de la réglementation sanitaire (maladies réglementées), ainsi que des réglementations relatives à la protection animale, à la pharmacie vétérinaire, à la sécurité sanitaire, à l'hygiène et à la qualité des aliments, et la déontologie vétérinaire

Tableau 7 : Détails des coefficients des épreuves du contrôle de connaissance pour le titulaire de diplômes non reconnus par l'article L241-2 (Source : Légifrance)

I. - Nature et coefficients des épreuves

1. Epreuves écrites :

ÉPREUVES	COEFFICIENTS
Sciences cliniques des carnivores et des équidés	1
Sécurité sanitaire, hygiène, qualité et technologie alimentaires	1
Productions animales et pathologie des animaux de rente	1
Législation vétérinaire	2

2. Epreuves orales et pratiques :

ÉPREUVES	COEFFICIENTS
Epreuve pratique (sciences cliniques des carnivores et des équidés ou sécurité sanitaire, hygiène, qualité et technologie alimentaires ou productions animales et pathologie des animaux de rente)	2
Epreuve orale technique (sciences cliniques des carnivores et des équidés ou sécurité sanitaire, hygiène, qualité et technologie alimentaires ou productions animales et pathologie des animaux de rente)	2
Epreuve orale de législation vétérinaire	2

L'article R242-85 est fondamental puisqu'il fixe les **conditions d'inscription au tableau de l'Ordre dans le cas d'un établissement en France**. Dès sa création par le décret n°2003-768 du 1 aout 2003 (111), cet article répond aux exigences de la Directive Qualifications Professionnelles : en effet, lors de la demande d'inscription auprès du CROV concerné, un certain nombre de documents est exigé, rédigés en français ou accompagnés d'une traduction certifiée :

- ✓ une preuve de nationalité
- ✓ une copie du diplôme vétérinaire français ou du titre de formation reconnu dans l'annexe V
- ✓ un extrait de casier judiciaire daté de moins de 3 mois complété pour les ressortissants de l'UE et de l'EEE par une attestation délivrée depuis moins de 3 mois par le statutary body de l'Etat d'origine certifiant le respect des conditions de moralité et d'honorabilité exigées par cet Etat pour l'accès à la profession vétérinaire
- ✓ la déclaration manuscrite en français du respect du Code de Déontologie
- ✓ une copie du contrat de salariat, ou du contrat de partage d'activité pour un associé, ou du contrat liant le vétérinaire à un établissement pharmaceutique (et tous les documents associés afin de respecter le Code de la Santé Publique)
- ✓ un justificatif de domicile professionnel administratif

Depuis 2000, l'article L241-3 **autorise les personnes physiques ressortissantes de l'UE ou de l'EEE établies et exerçant légalement dans un de ces Etats à réaliser une prestation de services transfrontaliers sur le territoire français sans devoir s'inscrire au tableau de l'Ordre, en contrepartie d'une déclaration préalable auprès de l'Ordre**, qui peut être réalisée postérieurement dans un délai maximum de quinze jours en cas de force majeure. La Loi DDADUE de juillet 2013 (88) **élargit ce principe aux personnes morales,** à savoir les sociétés d'exercice vétérinaire de droit étranger, du moment qu'elles sont légalement constituées dans un autre Etat membre et qu'elles possèdent un établissement principal ou un siège statutaire dans l'Etat membre d'origine.

L'article R241-21 précise ce que doit contenir la déclaration préalable auprès du CROV concerné avant toute prestation de services transfrontaliers, en particulier :

- ✓ le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, l'adresse professionnelle et la nationalité du demandeur
- ✓ la nature et la durée de l'exercice et le département d'exercice

Elle doit être accompagnée de deux documents en français ou traduits en français dans des documents joints :

- ✓ une copie du titre de formation
- ✓ une copie de l'attestation datant de moins de 12 mois délivrée par le statutary body de l'Etat membre d'origine certifiant l'établissement et l'exercice légaux du demandeur sur son territoire

A l'inverse, l'article R241-18 prévoit que le ministère de l'Agriculture délivre une **attestation certifiant l'établissement et l'exercice légaux d'un vétérinaire sur le territoire français**, cette attestation permettant alors à ce vétérinaire de pouvoir exercer une libre prestation de services transfrontaliers dans d'autres Etats membres de l'UE ou de l'EEE. **Ceci facilite la libre prestation de services par les vétérinaires français dans d'autres Etats.**

Le décret n°2003-768 du 1 aout 2003 (111)crée les articles R241-16 à R241-26 qui définissent les **conditions relatives à l'autorisation d'exercer la profession vétérinaire en France pour les vétérinaires ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'EEE titulaires du diplôme d'Etat de docteur vétérinaire délivré par les ENV**. Ainsi, ces vétérinaires peuvent réclamer au ministère de l'Agriculture des **attestations qui certifient l'acquisition des qualifications professionnelles**, en particulier lorsqu'ils ont suivi une formation antérieure à la date de référence fournie à l'annexe V et dans la liste édictée par l'arrêté du 21 mai 2004 (113), à savoir le 18 décembre 1980. Ces attestations permettent de garantir que les intéressés ont les **connaissances et compétences minimales de base définies dans le programme commun de formation initiale** proposé par la Directive Qualifications Professionnelles. Cet article permet donc de reconnaître les formations initiales suivies auprès des ENV avant la date de référence du 18 décembre 1980, en particulier pour les vétérinaires ressortissants de l'UE et de l'EEE qui auraient réalisé leurs études vétérinaires en France. Dans le cas d'une formation antérieure à 1952, le vétérinaire doit prouver un exercice professionnel pendant au moins trois années au cours des cinq années précédant la délivrance de ces attestations. **Ceci permet aux étrangers ayant étudié en France de faire valoir leur formation dans leur pays d'origine.**

Concernant les vétérinaires spécialistes, l'article R812-56, créé par le décret n°2005-1476 (114), permet la **reconnaissance d'enseignements complémentaires n'ayant pas été spécifiquement délivrés par les ENV** comme entendu à l'article R812-55, dès lors que ces vétérinaires ressortissants sont enregistrés auprès de l'Ordre et qu'ils justifient de titres et/ou d'une expérience professionnelle approfondie. L'autorisation est délivrée par le ministère de l'Agriculture suite à l'examen de la candidature par une commission d'enseignants et de professionnels nommés par arrêté, et suivant l'avis du Conseil national de la spécialisation vétérinaire.

Une coopération étroite entre Etats membres est prévue, en particulier **concernant les condamnations administratives, pénales ou professionnelles des vétérinaires ressortissants** (article R241-17). Cette coopération est instaurée par l'ordonnance n°2008-507 du 30 mai 2008 (110).

iii. Modifications relatives à la reconnaissance des diplômes étrangers et aux diplômes français

L'arrêté du 21 mai 2004 (113) **liste les diplômes étrangers reconnus par la France pour l'exercice de la profession de vétérinaire sur son territoire**, comme le montre le tableau 8 (115). Cet article créait également une commission chargée de délivrer l'autorisation d'exercer après avoir examiné ces titres de formation. Cette commission a été supprimée par l'arrêté du 28 juillet 2011 (116). L'arrêté a également été modifié à de nombreuses reprises afin notamment d'ajouter de nouveaux titres de formation de vétérinaire, et de préciser les dates de référence pour chaque diplôme (arrêtés du 9 février 2007, du 28 juillet 2008 et du 18 juin 2013).

Tableau 8 : Extrait de l'article 1 de l'arrêté du 21 mai 2004 (Source : Journal Officiel de la République Français)

Art. 1er. – La liste des diplômes, certificats ou titres de vétérinaire mentionnée à l'article L. 241-2 du code rural qui ouvrent droit à l'exercice en France des activités de vétérinaire aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de la Suisse, est établie comme suit :

PAYS	TITRE DU DIPLÔME	ORGANISME qui délivre le diplôme	CERTIFICAT qui accompagne le diplôme
Allemagne.	Zeugnis über das Ergebnis des Dritten Abschnitts der Tierärztlichen Prüfung und das Gesamtergebnis der Tierärztlichen Prüfung.	Der Vorsitzende des Prüfungsausschusses für die Tierärztliche Prüfung einer Universität oder Hochschule.	
Autriche.	1. Diplom-Tierarzt. 2. Magister medicinae veterinariae.	Universität.	1. Doktor der Veterinärmedizin. 2. Doctor medicinae veterinariae. 3. Fachtierarzt.
Belgique.	Diploma van dierenarts. Diplôme de docteur en médecine vétérinaire.	1. De universiteiten/les universités. 2. De bevoegde Examencommissie van de Wlaamse Gemeenschap/le jury compétent d'enseignement de la communauté française.	
Chypre.	Πιστοποιητικό Εγγραφής κτηνιάτρου.	Κτηνιατρικό Συμβούλιο.	
Danemark.	Bevis for bestået kandidateksamen i veterinærvidenskab.	Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole.	
Espagne.	Titulo de Licenciado en Veterinaria.	Ministerio de Educación y Cultura/El rector de una Universidad.	
Estonie.	Diplom: täitnud veterinaarmeditsiini õppekava.	Eesti Põllumajandusülikool.	
Finlande.	Eläinlääketieteen lisensiaatin tutkinto/veterinärmedicine licentiatexamen.	Helsingin yliopisto/Helsingfors universitet.	
France.	Diplôme d'Etat de docteur vétérinaire.		
Grèce.	Πτυχίο Κτηνιατρίκής.	Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης και Θεσσαλίας.	
Hongrie.	Állatorvos doktor diploma- dr. med. vet.	Szent István Egyetem Állatorvos-tudományi Kar.	
Irlande.	1. Diploma of Bachelor in/of Veterinary Medicine (MVB). 2. Diploma of Membership of the Royal College of Veterinary Surgeons (MRCVS).		
Italie.	Diploma di laurea in medicina veterinaria.	Università.	Diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria.
Lettonie.	Veterinārārsta diploms.	Latvijas Lauksaimniecibas Universitāte.	
Lituanie.	Aukštojo mokslo diplomas (veterinarijos gydytojo [DVM]).	Lietuvos Veterinarijos Akademija.	
Luxembourg.	Diplôme d'Etat de docteur en médecine vétérinaire.	Jury d'examen d'Etat.	
Malte.	Liċenzja ta' Kirurgu Veterinarju.	Kunsill tal-Kirurgi Veterinarji.	
Pays-Bas.	Getuigschrift van met goed gevolg afgelegd diergeneeskundig/veeartsenijkundig examen.		

Pologne.	Dyplom lekarza weterynarii.	1. Szkola Glówna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. 2. Akademia Rolnicza we Wroclawiu. 3. Akademia Rolnicza w Lublinie. 4. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.	
Portugal.	Carta de curso de licenciatura em medicina veterinária.	Universidade.	
République tchèque.	1. Diplom o ukončení studia ve studijním programu veterinární lékařství (doktor veterinární medicíny, MVDr.). 2. Diplom o ukončení studia ve studijním programu veterinární hygiena a ekologie (doktor veterinární mediciny, MVDr.).	Veterinární fakulta univerzity v České republice.	
Royaume-Uni.	1. Bachelor of Veterinary Science (BVSc). 2. Bachelor of Veterinary Science (BVSc). 3. Bachelor of Veterinary Medicine (BvetMB). 4. Bachelor of Veterinary Medicine and Surgery (BVM&S). 5. Bachelor of Veterinary Medicine and Surgery (BVM&S). 6. Bachelor of Veterinary Medicine (BvetMed).	1. University of Bristol. 2. University of Liverpool. 3. University of Cambridge. 4. University of Edinburgh. 5. University of Glasgow. 6. University of London.	
Slovaquie.	Vysokoškolský diplom o udelení akademického titulu « doktor veterinárskej mediciny » (« MVDr. »).	Univerzita veterinárskeho lekárstva.	
Slovénie.	Diploma, s katero se podeljuje strokovni naslov « doktor veterinarske medicine/doktorica veterinarske medicine ».	Univerza.	Spričevalo o opravljenem državnem izpitu s področja veterinarstva.
PAYS	TITRE DU DIPLÔME	ORGANISME qui délivre le diplôme	CERTIFICAT qui accompagne le diplôme
Suède.	Veterinärexamen.	Sveriges landbruksuniversitet.	
Suisse.	Eidgenössisch diplomierter Tierarzt. Titolare di diploma federale di veterinario. Titulaire du diplôme fédéral de vétérinaire.	Département fédéral de l'intérieur.	

L'arrêté du 20 avril 2007 (117) fait clairement référence dans son premier article aux matières du programme commun proposé par la Directive Qualification Professionnelles. La **formation dure cinq années** après la réussite à l'un des concours mentionnés dans le premier article de l'arrêté du 13 juin 2003 (118). Cet arrêté abroge l'arrêté du 12 avril 2005 qui instituait une formation initiale de 6 ans. Les cinq années sont réparties en :

- **huit semestres de tronc commun** avec une orientation clinique et pratique dans les septième et huitième semestres, possiblement remplacés par le suivi pendant les deux derniers semestres d'un diplôme national de master pour les orientations vers la recherche, sachant qu'une **partie de la formation doit être faite à l'étranger** lors d'un stage dans une structure vétérinaire étrangère ou dans un établissement étranger pour une durée maximale de deux semestres
    - Ces huit semestres sont validés par le Diplôme d'Etudes Fondamentales Vétérinaires (DEFV), qui confère un **grade de master reconnu dans toute l'Europe**. Ce dernier est requis pour accéder à l'année d'approfondissement et au soutien de la thèse de doctorat vétérinaire.

- **deux semestres d'approfondissement** dans un ou deux domaines professionnels (animaux de production, équidés, animaux de compagnie, recherche, industrie, santé publique vétérinaire) avec l'équivalent d'un de ces semestres consacré à la préparation de la thèse de doctorat vétérinaire
    - A l'issue de la soutenance de thèse, le diplôme d'Etat de docteur vétérinaire est octroyé.

Les volumes horaires des formations théorique et pratique doivent être équivalents, et la formation clinique doit représenter 30 % de la formation totale. Chaque ENV doit se baser sur un référentiel de diplôme pour organiser sa formation (modalités de suivi des enseignements et des stages et du contrôle des connaissances, conditions de passage d'une année à l'autre…). La formation est régulièrement évaluée par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui suit les exigences européennes. Un avis est également demandé au Conseil National de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire. **L'arrêté encourage également une réelle coopération entre les ENV et les facultés où sont soutenues les thèses, ou avec les établissements d'enseignement supérieur agricole**, dans le cadre du développement d'activités de recherche et de formations doctorales communes. Ceci semble avoir été le point de départ des **récentes fusions qui ont donné naissance à Oniris et à Vetagrosup en 2010**, englobant respectivement les anciennes ENV de Nantes et de Lyon.

iv. Modifications relatives aux concours d'accès aux ENV

Le décret n°2005-1476 du 29 novembre 2005 (114) a créé les articles R812-50 à R812-54 relatifs aux conditions d'admission des élèves vétérinaires, ainsi qu'à l'enseignement et à la recherche vétérinaire. Ils reprennent en partie le programme de formation initiale préconisé dans l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles, et ils précisent les voies de recrutement des élèves vétérinaires.

L'arrêté du 13 juin 2003 (118) fixe les **quatre voies d'accès aux ENV** sanctionnées chacune par un concours très strict, et le nombre de places pour chaque voie est fixé annuellement par arrêté *(nous ne détaillerons pas ici l'ensemble des matières contrôlées, des durées d'épreuve et des coefficients pour ces concours)* :

- **Le concours A** ouvert dans son option générale aux élèves des classes préparatoires de Biologie, Chimie, Physique et Sciences de la Terre (BCPST), et dans son option biochimie-biologie aux élèves des classes préparatoires de Technologie et Biologie (TB) pour les élèves issus des baccalauréats technologiques. Ce concours accorde une place non négligeable aux mathématiques avec deux épreuves écrites d'admissibilité (coefficients de 6 sur 33 au total), bien que la biologie reste prépondérante avec deux épreuves écrites d'admissibilité (coefficients 10 sur 33) et deux épreuves orale et pratique (coefficients 10 sur 30). *Nous discuterons plus loin de **l'absence de reconnaissance des classes préparatoires par la Commission** ; les arguments avancés par celle-ci reposent notamment sur l'importance donnée aux mathématiques dans la filière BCPST, en estimant que le programme de mathématiques ne fait pas une place suffisamment importante aux biomathématiques, ou encore sur la question de l'intérêt d'un enseignement de géologie dans le cursus préparant aux ENV.*

- **Le concours B** ouvert aux étudiants universitaires en deuxième ou troisième année de licences dans les domaines liés aux sciences de la vie, aux titulaires d'un diplôme d'études universitaires générales en sciences de la vie (DEUG), et aux candidats disposant d'une validation des acquis par l'expérience (VAE). Des classes préparatoires post-DEUG ont été mises en place dans 11 universités pour adapter la formation aux exigences du concours (40). Ce dernier est axé principalement sur les matières fondamentales lors des épreuves d'admissibilité (biologie, chimie et français) et départage ensuite les candidats à l'oral sur des matières annexes (mathématiques et langues vivantes étrangères). *Nous verrons que ce système de classement se rapproche davantage de ce qui est mis en place par nos voisins européens.*

- **Le concours C** ouvert aux titulaires de certains diplômes professionnels (brevet de technicien supérieur agricole ou BTSA, diplôme universitaires de technologie ou DUT …) ainsi qu'aux étudiants engagés dans la dernière année de ces diplômes à condition qu'ils obtiennent ce diplôme par la suite. Des classes préparatoires post-BTSA ont été mises en place dans 10 lycées d'enseignement général pour adapter la formation aux exigences du concours (40). Ce dernier se rapproche, pour la phase d'admissibilité, du concours A, avec les mêmes matières visées (biologie, physique, chimie, mathématiques, français) hormis les langues vivantes, et, pour la phase d'admission, du concours B, avec des oraux de biologie et de langues vivantes, accompagnés d'un entretien individuel. *L'intégration d'un entretien individuel est retrouvée fréquemment dans les autres cursus vétérinaires en Europe.*

- **Le concours D** ouvert aux titulaires des diplômes d'Etat de docteur en médecine ou en pharmacie ou en chirurgie dentaire, ou d'un diplôme national à dominante biologique conférant le grade de master 2 (soit bac +5). Il constitue en l'examen d'un dossier, constitué d'une lettre de motivation manuscrite et des pièces justificatives de leurs titres, et en une épreuve d'entretien. Le jury est constitué de deux directeurs d'ENV et de deux enseignants dont au moins un enseignant-chercheur des ENV.

Le Service de Concours des Ecoles d'Ingénieurs (SCEI) propose les résultats des différentes sessions des concours BCPST (119), ce qui nous permet d'obtenir **le nombre d'élèves issus des classes préparatoires BCPST admis chaque année dans les quatre ENV** : **180** en 2005, **372** en 2006 et 2007, **376** de 2008 à 2012, **436** en 2013 et 2014. C'est l'arrêté du 6 décembre 2012 (120) qui a ouvert le numerus clausus en augmentant le nombre d'admis de 60 places : comparée aux chiffres avancés par la commission Attali, cette ouverture semble dérisoire, mais elle peut être comprise du fait du nécessaire délai d'adaptation des ENV à un nombre plus important d'élèves, en particulier en ce qui concerne les infrastructures des cliniques, et de l'absence de budget octroyé par l'Etat en parallèle de l'adoption d'une telle ouverture du numerus clausus. Concernant les voies B et C, le sénateur Guéné (40) avait noté une augmentation régulièrement croissante du nombre d'admis entre 2005 et 2009 : le nombre d'admis est passé de 20 à 44 pour la voie B, et de 15 à 36 admis pour la voie C. L'arrêté du 6 décembre 2012 maintient le nombre de 44 admis pour le concours B, mais il augmente le nombre d'admis au concours C à 56 personnes.

L'arrêté du 25 juillet 2014 (121) relatif au concours commun d'accès dans les écoles nationales vétérinaires abroge l'arrêté du 13 juin 2003 et en reprend l'essentiel en apportant quelques modifications. Ainsi, une distinction est faite entre deux voies A et une voie E est créée :

- la voie A de la filière BCPST, habituellement ouverte aux titulaires d'un baccalauréat général, technologie ou professionnel, est désormais accessible pour les titulaires d'un BTSA et pour les candidats ayant obtenu une VAE
- la voie A TB pour la filière TB, ouverte aux titulaires d'un baccalauréat technologique série sciences et techniques de laboratoire (STL) ou sciences et technologies de l'agronomie et du vivant (STAV) et aux candidats ayant obtenu une VAE
- **la voie E** ouverte aux étudiants inscrits en première année aux Ecoles Normales Supérieurs (ENS) de Cachan et de Lyon et qui étaient admis en liste principale aux ENV à la session précédente du concours A. Ce concours permet à ces étudiants de mener deux cursus en parallèle. L'admission définitive aux ENV est conditionnée par la validation de la première année aux ENS. Le recrutement se fait sur la base du rang d'entrée aux ENS, des résultats obtenus en première année à l'ENS et d'un entretien de 30 minutes.

L'apport majeur de cet arrêté est un changement profond dans les épreuves des concours A et B. Nous allons détailler plus particulièrement la voie BCPST puisqu'elle fournit la majeure partie des admis aux ENV :

Concernant la phase d'admissibilité :

- l'épreuve de synthèse en biologie est conservée, en revanche l'épreuve de biologie sur documents est transformée en une **double épreuve de biologie et de géologie sur documents en 4h**
- **les épreuves de mathématiques sont remaniées** en une première épreuve intitulée « méthodes de calcul et raisonnement » et une seconde « modélisation mathématique et informatique »
- **la physique et la chimie sont fusionnées** en deux épreuves, la première sur la résolution de problèmes et la seconde sur **l'analyse de documents scientifiques**
- l'épreuve de français est maintenue
- l'épreuve de langues vivantes est maintenue mais **obligatoirement en anglais** et cette épreuve est **comptabilisée uniquement dans la phase d'admission**
- une épreuve de langue vivante facultative dont les points au-dessus de la moyenne sont comptabilisés **uniquement dans la phase d'admission**

Concernant la phase d'admission :

- **l'oral de géologie a été supprimé**
- **l'informatique et les mathématiques ont été regroupées** dans un même oral davantage orienté vers la pratique
- **la physique et la chimie sont regroupées** dans une **épreuve de travaux pratiques** et une épreuve d'argumentation et d'échange
- l'oral de biologie et l'épreuve de travaux pratiques de biologie sont maintenus
- l'oral de TIPE (Travaux d'Initiative Personnelle Encadrés) est maintenu
- **l'oral de géographie est rendu obligatoire**
- **un seul oral de langues vivantes est maintenu, obligatoirement en anglais**

La filière TB voit également de nombreuses modifications apportées avec la scission de l'épreuve écrite de mathématiques en une épreuve orientée vers le raisonnement et le calcul et une autre épreuve orientée vers l'algorithmique et l'informatique. A l'oral, l'épreuve de géographie est rendue obligatoire, et de nouvelles épreuves sont introduites comme des travaux pratiques de géologie, de biotechnologies et de physique-chimie, ainsi qu'un entretien en physique-chimie, tandis que les épreuves facultatives d'informatique et de langues vivantes sont supprimées.

La voie B est profondément remaniée puisque les épreuves d'admissibilité sont uniquement constituées d'une **sélection sur dossier** et d'une **épreuve scientifique complémentaire** variant entre la chimie et la biologie selon la licence que le candidat a effectuée. Les épreuves orales sont dorénavant constituées d'un **entretien avec un jury** et d'un **oral intitulé « sciences et société ».** En revanche, les voies C et D ne sont que peu affectées par l'arrêté du 25 juillet 2014.

v. Modifications relatives à l'organisation des ENV et à la recherche vétérinaire

La récente loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (122) a introduit plusieurs modifications, notamment dans l'article L812-1 concernant l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire public en France, en posant de grands principes n'ayant pas encore trouvé d'objectifs concrets :

- ✓ le fait que la recherche doit s'appuyer sur les expérimentations conduites dans les centres hospitaliers universitaires vétérinaires
- ✓ la mise en place de conventions d'échanges internationaux entre des étudiants et des enseignants-chercheurs
- ✓ la contribution à la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi qu'à l'attractivité de la France dans ce contexte via les conventions citées ci-dessus

Cette loi a également créé **un institut agronomique, vétérinaire et forestier de France**, défini dans les articles L812-7 et L812-8. Ce dernier vise à rassembler les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Cette coopération est purement administrative et vise à définir des **stratégies de formation et de recherche communes** à l'échelon national, européen et international et à apporter un **appui technique et scientifique au ministère de l'Agriculture dans ses prises de décision**. Cet institut regroupera des représentants de l'Etat, les directeurs des quatre ENV, des enseignants-chercheurs des ENV, des vétérinaires praticiens et des étudiants vétérinaires. Un décret en Conseil d'Etat est toujours en attente, censé définir le fonctionnement de cet institut, ses compétences et les coopérations qu'il mettra en place. Nous en reparlerons par la suite en analysant le rapport de Stéphane Martinot, directeur de VetAgroSup.

Bien que la Directive Qualifications Professionnelles ait contribué à simplifier les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles et engendré de nombreux changements dans les formations initiales en Europe et en France, il apparaît nécessaire de la réviser périodiquement, ceci a d'ailleurs conduit à sa révision en 2013, dans un contexte de modernisation des référentiels pédagogiques de l'enseignement vétérinaire, sous l'impulsion d'organisations internationales. La

libre circulation des professionnels et la reconnaissance mutuelle automatique des titres de formation impliquent une harmonisation des formations initiales en Europe.

2) Mise en perspective de l'enseignement français dans le cadre de la révision de la Directive Qualifications Professionnelles en 2013

a) Etat des lieux de la formation vétérinaire en Europe

L'Europe compte une centaine d'établissements d'enseignement vétérinaire, on comprend donc l'importance que revêt l'évaluation de ces derniers par l'AEEEV, fondée en 1988, afin de vérifier qu'ils satisfont les critères de formation initiale imposés par la Directive Qualifications Professionnelles. Cette association se base pour ses évaluations sur l'article 38 et l'annexe V de la directive. La majorité des évaluations a été faite entre 2007 et 2014. L'évaluation s'effectue en deux étapes, avec une terminologie précise de l'AEEEV (123) :

- L'étape 1 consiste à vérifier que l'établissement est conforme aux principes posés par la directive. Ce dernier doit d'abord préparer un rapport d'auto-évaluation pendant l'année qui précède la visite, qui est analysé par un groupe d'experts de l'AEEEV. Ensuite, les représentants de l'association inspectent l'établissement pendant 5 jours. Ils rédigent enfin un rapport qui est envoyé à l'établissement et qui est mis en ligne sur le site de l'AEEEV.
    - S'il satisfait à cette étape, l'établissement reçoit une « **approbation » (approved)**
- L'étape 2 consiste à vérifier que l'établissement répond aux critères académiques standardisés par l'AEEEV (day-one skills). La procédure est similaire à celle de l'étape 1, l'établissement doit avoir satisfait à l'étape 1 préalablement.
    - S'il satisfait à cette étape, l'établissement reçoit une « **accréditation » (accreditate)**

La FVE tient à jour une liste des statuts des établissements vétérinaires européens. La dernière mise à jour du 30 mai 2014 met en évidence, sur 97 établissements, que seulement 8 établissements ont obtenu l'accréditation, contre 49 ayant obtenu une approbation, 5 une approbation partielle, et 19 n'ont pas été approuvés (124). **Ainsi, 8% sont accrédités, 50% ont reçu une approbation, 5% une approbation partielle, et 19.5 % non pas été approuvés. Ceci révèle une hétérogénéité importante des formations.** Cependant, les évaluations de l'AEEEV sont une démarche volontaire de la part des établissements et ne sont **nullement contraignantes** : un établissement peut ne pas être approuvé par l'AEEEV et continuer librement à former des étudiants. L'AEEEV s'est même vu retirer son soutien administratif et financier communautaire depuis 1993, elle est sans base juridique communautaire (125). La carte des établissements d'enseignement vétérinaire disponible en ligne sur le site de la FVE recense ces derniers en 2014. Plusieurs constats apparaissent (126) :

- **plusieurs pays ont plus de 5 établissements sur leur territoire** : 15 en Turquie, 13 en Italie, 11 en Espagne, 7 au Royaume-Uni, 6 au Portugal
- **certains de ces pays concentrent un nombre important d'établissements non approuvés par l'AEEEV, tandis que d'autres ont fait preuve d'efforts**

voire d'exemplarité dans ce domaine : 11 non approuvés en Turquie et 5 au Portugal contre 3 en Espagne, 1 en Italie et 0 au Royaume-Uni

- **d'autres pays ont relativement peu d'établissements sur leur territoire, mais la quasi-totalité n'a pas été approuvée par l'AEEEV** : 2 non approuvés sur 2 en Bulgarie, 2 sur 4 en Pologne ou encore 3 sur 4 en Roumanie.

Ainsi, il semble que même si l'Espagne et l'Italie forment une majorité de vétérinaires européens, la qualité de leur enseignement n'est pas la plus mauvaise. Il est cependant difficile d'affirmer quoi que ce soit sans des résultats démographiques précis. **C'est d'ailleurs l'enjeu actuel de la FVE, qui a initié en mai 2014 une large enquête sur la profession vétérinaire en Europe, en particulier une analyse de la démographie vétérinaire du vieux continent** (127). En questionnant l'ensemble des vétérinaires européens sur leur diplôme et leur établissement de formation, cette enquête devrait permettre d'estimer le nombre d'étudiants vétérinaires formés chaque année dans chaque pays.

Cet enjeu est très important puisque la FVE n'a pas vraiment de recul sur la formation vétérinaire dans l'ensemble des établissements européens d'enseignement vétérinaire. **Il y a peu voire pas d'études globales de la démographie vétérinaire en Europe, ni de l'importance relative de chaque faculté et de chaque Etat en termes d'étudiants formés par année**. En effet, la seule étude menée par la FVE sur le sujet date de 1998 : les résultats, bien que semblant obsolètes à l'heure actuelle, permettent par extrapolation de se faire une idée de la situation démographique vétérinaire actuelle en Europe. Dans ce rapport, la FVE dénonçait l'ouverture d'un « *nombre excessif* » d'établissements d'enseignement vétérinaires dans les deux dernières décennies du XXème siècle, couplée à un accès facilité aux études vétérinaires dans certains Etats, occasionnant une « *augmentation dramatique* » du nombre d'étudiants vétérinaires (128). Rappelons que cette étude de 1998 recensait 52 établissements, quand l'AEEEV en recense une centaine en 2014. **Dès 1998, la FVE indiquait que plus de 50% du nombre total d'étudiants vétérinaires formés en Europe provenaient de deux pays seulement : l'Espagne et l'Italie**. D'ailleurs, sur les 97 établissements recensés par la FVE en Europe en 2014, 42 % d'entre eux (soit 41 établissements) sont situés dans seulement trois pays (Turquie, Espagne, Italie). Le rapport pointait également **l'inadéquation dans certains pays entre le nombre d'étudiants formés et le marché intérieur de l'activité vétérinaire, en particulier en Allemagne, au Portugal, en Espagne, en Belgique et en Italie**, comme le souligne la figure 16. Ceci pourrait s'expliquer du fait d'un accès plus facile aux études vétérinaires dans ces pays, ce qui serait à l'origine d'un taux de chômage important chez les jeunes diplômés et leur migration vers d'autres pays où le marché de l'emploi vétérinaire est moins saturé, comme le suggérerait l'installation de nombreux diplômés Belges sur le territoire français.

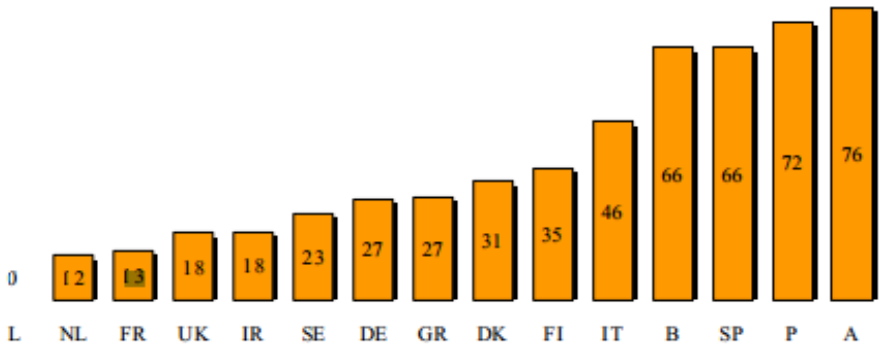

Figure 16 : Proportions d'étudiants vétérinaires formés par rapport au nombre de praticiens en exercice en 1998 (Source : FVE)

b) L'installation des vétérinaires étrangers sur le territoire français

La proportion de vétérinaires s'étant formés à l'étranger ne cesse de croitre depuis le début des années 1990, mais une réelle accélération de ce phénomène a vu le jour au début des années 2000, avec **un pic lors de l'année 2011 au cours de laquelle le nombre de vétérinaires formés à l'étranger représentait pour la première fois la majorité des diplômes enregistrés par l'Ordre** (129). Ceci peut être corrélé aux modifications apportées au cursus vétérinaire français en 2005, avec l'avènement des classes préparatoires BCPST en deux années qui tendrait à décourager nombre de jeunes français et les pousseraient à chercher une formation plus facilement accessible dans d'autres pays.

Une étude démographique menée par le CSOV en 2010 a recensé 1949 vétérinaires étrangers installés sur le territoire français, pour un nombre total de vétérinaires inscrits au tableau de l'Ordre de 16102 personnes (130). Les vétérinaires étrangers représentent 12.1 % des inscrits, dont 1506 belges (soit 9.35%). Cette étude a mis en évidence que **ces installations se sont faites majoritairement dans les régions du Nord de la France**, puisque le Nord-Pas-de-Calais, la Normandie et la Champagne-Ardennes totalisent un peu plus de 25 % de ces installations (respectivement 199, 161 et 134 installations). Ceci semble corrélé au nombre importants de vétérinaires belges inscrits au tableau de l'Ordre, en particulier du fait de la désertification des campagnes françaises en termes de vétérinaires ruraux qui attireraient les vétérinaires étrangers.

c) L'évolution nécessaire de l'enseignement français dans un contexte de modernisation des référentiels pédagogiques internationaux

i. Les recommandations de l'OIE

L'organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE) a organisé **deux conférences mondiales sur l'enseignement vétérinaire**, la première à Paris en octobre 2009, et la seconde à Lyon en mai 2011 dans le cadre de l'année mondiale vétérinaire fêtant les 250 ans de la profession. La conférence de 2009 précisait notamment dans ses résolutions que l'OIE devait élaborer des recommandations « *en vue d'établir un tronc commun qui incorpore les principales compétences vétérinaires requises pour mettre en œuvre les politiques publiques et les politiques de l'OIE qui s'avèrent*

indispensables », afin que « *les programmes de formation vétérinaire initiale et continue répondent mieux aux attentes de la société qui souhaite des garanties en termes de santé publique, de sécurité sanitaire des aliments, ainsi que de prévention et de réduction des maladies transfrontalières conformément aux recommandations de l'OIE* ». Elle souhaitait par ailleurs « *mener un examen approfondi, à l'échelle mondiale, des approches récentes de l'enseignement vétérinaire, tout en prenant en compte les attentes actuelles et futures des vétérinaires jeunes diplômés, et en vue de réfléchir à l'éventuelle modification des approches et des structures de l'enseignement vétérinaire afin de mieux préparer la profession* » (131).

Dans l'optique d'harmoniser et d'améliorer qualitativement l'enseignement vétérinaire, l'OIE a spécialement créé en 2010 un groupe ad hoc qui s'est réuni à cinq reprises entre 2010 et 2012 (132). Ceci a permis d'aboutir à la publication de deux guides fondamentaux pour les établissements d'enseignement vétérinaire, présentés lors d'une troisième conférence sur ce sujet en 2013. L'OIE déplorait à cette occasion la disparité dans la qualité et la diversité de l'enseignement vétérinaire à l'échelle mondiale. En mai 2012, l'OIE a publié un premier guide qui présente des **recommandations portant sur les compétences primordiales que les étudiants vétérinaires doivent acquérir afin de garantir une qualité haute des services d'intérêt national** (133). Elles visent particulièrement les compétences en matière de bien-être animal (éthique et législation) et de santé publique (épidémiologie, zoonoses, maladies émergentes, prophylaxie, procédures d'inspection et de certification, gestion et communication). En complément, l'OIE a publié en septembre 2013 un second guide qui présente des **lignes directrices pour un modèle de cursus de formation initiale vétérinaire**, celles-ci représentent une base sur laquelle chaque établissement d'enseignement vétérinaire peut s'appuyer lorsqu'il crée sa formation : ceci a **pour but d'homogénéiser les formations initiales en proposant un programme de base**. Ce programme est proposé sous la forme d'un tableau incluant une description succincte de chaque matière et de son contenu pédagogique, associé à des compétences minimales attendues à l'issue de la formation. Une grande première dans ce genre de recommandations est la proposition d'une **chronologie des contenus pédagogiques, définissant pour chaque contenu s'il doit être enseigné en début, en milieu ou en fin de cursus**.

Chaque étudiant doit avoir une bonne maîtrise des sciences élémentaires, lettres et sciences humaines. L'OIE désigne par « Day-one veterinary graduate » un vétérinaire venant d'être diplômé et elle préconise des « **Day-one competencies** » les compétences minimales attendues d'un jeune diplômé. Ces compétences sont classées en quatre catégories (134) :

- **Les connaissances** sous-tendues par les capacités intellectuelles (mémoire…)
- **Les qualifications** qui représentent la capacité à réaliser certaines tâches
- **Les aptitudes** qui sont formées par le talent et la capacité d'apprentissage
- **Les attitudes** qui représentent les capacités émotionnelles

Les compétences minimales requises peuvent être (134) :

- **Générales** : elles correspondent aux sciences vétérinaires de base, délivrées en début de cursus, et les sciences vétérinaires cliniques, délivrées en milieu et fin de cursus, qui permettent de diagnostiquer, traiter et prévenir les pathologies, ainsi que l'économie de la production animale et la gestion sanitaire des élevages

- **Spécifiques** : elles correspondent à l'épidémiologie, aux zoonoses, aux maladies émergentes, à la législation vétérinaire et au bien-être animal
- **Avancées** : elles regroupent toutes les connaissances et compétences nécessaires afin d'exercer au sein des autorités gouvernementales (organisation des services vétérinaires, gestion des maladies contagieuses, analyse de risque, gestion et administration)

Un jeune diplômé vétérinaire est censé maîtriser les compétences générales et spécifiques, et avoir des notions de compétences avancées. Ces compétences ont été reprises par l'AEEEV afin de constituer les « day-one skills » évaluées lors de l'étape 2 du processus d'accréditation des établissements d'enseignement.

ii. La réforme du cursus vétérinaire français : quelles solutions ?

Un train de réformes s'est abattu sur le cursus vétérinaire français durant la dernière décennie (135). Celui-ci est ainsi passé à la rentrée 1996 de 5 à 6 années, par le rajout d'une année de formation dans les ENV. En septembre 2005, la constitution des classes préparatoires BCPST a engendré l'ajout d'une année supplémentaire de préparation, entraînant la suppression d'une année de formation dans les ENV afin de conserver un cursus en 6 années. Cependant, suite aux contestations massives de la part des enseignants des ENV et de la profession vétérinaire en général, ainsi que de l'opposition manifeste de l'AEEEV qui considérait que la France était en infraction avec l'article 38 de la Directive Qualifications Professionnelles (durée de formation de 5 années au minimum), cette année de formation dans les ENV a été rétablie, portant à 7 années l'ensemble de la formation dès la rentrée 2006. La problématique majeure concernant cette longueur du cursus vient de la double tutelle de la profession vétérinaire puisque les deux années de classes préparatoires sont imposées par le Ministère de l'Education Nationale, tandis que les cinq années de formation dans les ENV résultent de l'agrément imposé par l'AEEEV, en lien avec la Directive Qualifications Professionnelles.

Les discussions ont été ouvertes par la recommandation du sénateur Guéné en 2009 d'envisager **l'abandon du système des classes préparatoires en privilégiant un recrutement sur dossier après le baccalauréat associé à un entretien permettant d'évaluer le projet professionnel, ou encore d'une préparation intégrée en université** (40). La même année, le directeur général de l'OIE, Bernard Vallat, remet au ministre de l'Agriculture Bruno le Maire un nouveau rapport qui approfondit la réflexion sur la formation vétérinaire et ses modes de recrutement. Il enjoignait les autorités compétentes à présenter un nouveau dossier de reconnaissance des classes préparatoires BCPST, et à mettre en place une base de données nationale sur le suivi des étudiants depuis l'entrée en BCPST jusqu'à cinq ans après la sortie des ENV afin d'évaluer l'impact de cette voie sur l'insertion et les choix professionnels. Il proposait de **réduire le cursus à cinq ans et demi avec une unique année de BCPST** en allégeant le programme par une diminution du poids relatif des mathématiques et de la physique par rapport à la biologie, **et quatre ans et demi dans les ENV**. Il soutenait également la **mise en place de tutorats** avec des praticiens dans une formation par alternance. Il souhaitait **l'ouverture du numerus clausus de 80 places dès 2011** en accompagnant cette mesure des financements adéquats afin d'aider les ENV à accueillir ces nouveaux élèves (125).

En parallèle, une étude menée par Patrick Bénard, inspecteur du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), comparait les

établissements des facultés suédoises, irlandaises et anglaises avec les ENV (136). Il soulignait la difficulté pour les étrangers de **comprendre la double tutelle ministérielle des ENV**, ainsi que la séparation de la recherche qui s'effectue en parallèle de l'enseignement, ce qui est totalement opposé au modèle anglo-saxon. Les ENV se retrouvent incapables de délivrer leurs diplômes puisqu'elles ne dépendant pas du ministère de l'Education Nationale, qui gère les universités, et ceci représente une exception rare dans le monde. En effet, la thèse d'exercice (doctorat vétérinaire) est délivrée par un jury présidé par un professeur de médecine ou de pharmacie. Patrick Bénard critiquait également le **principe d'égalitarisme républicain qui limiterait selon lui la compétitivité des ENV les mieux équipées pour entrer en concurrence avec leurs homologues européennes**, puisque les crédits de fonctionnement de l'ENV d'Alfort semblent avoir été augmentés pendant les années 2000 au détriment des trois autres ENV, alors qu'elle ne semble pas être la plus compétitive. Concernant le recrutement, il estimait que les moyens de recrutement dans les facultés étudiées étaient sensiblement les mêmes avec une sélection stricte des meilleurs étudiants à l'issue des études secondaires sur la base d'excellentes notes en mathématiques, en biologie, en physique, en chimie et en langues, complétée par des entretiens individuels**. Ce type de recrutement serait plus simple, en réduisant par la même occasion la durée du cursus qui oscille entre 5 et 6 ans**. Les facultés intègrent davantage de formations complémentaires pendant le tronc commun, allant de 20 à 30% du temps total de la formation. **L'inconvénient majeur des facultés étrangères serait la formation pratique externalisée sous formes de stages** puisqu'on considère dans le monde anglo-saxon qu'un étudiant non diplôme n'est pas apte à se voir confié la responsabilité d'un cas clinique, alors que cela est fait en France. Les étudiants étrangers ne participent à l'activité des hôpitaux universitaires qu'au cours de leur dernière année.

Patrick Bénard formulait ainsi plusieurs recommandations (136) :

- **Rattacher les ENV au ministère de l'Education Nationale** afin de donner une lisibilité européenne aux diplômes qu'elles délivrent
- **Recruter les étudiants vétérinaires** parmi les lycéens ayant obtenu une mention B ou TB au baccalauréat avec une note minimale de 15/20 en mathématiques, biologie, physique-chimie et anglais
- **Evaluer les aptitudes des étudiants** avant leur entrée aux cliniques des ENV
- **Instaurer une évaluation finale du tronc commun** avant de délivrer le DEFV

Suite aux Etats généraux du sanitaire en 2011, une seconde étude du CGAAER a été menée afin de comparer les formations vétérinaires en Europe, elle était basée sur les rapports d'évaluation de l'AEEEV, les informations fournie par les sites internet de facultés et sur des questionnaires envoyés à ces dernières**. Le recrutement à l'issue du cycle secondaire est largement prédominant**, il est souvent strict avec la combinaison d'exigences académiques de diplômes et de notes minimales, de tests spécifiques et d'entretiens permettant d'estimer l'expérience professionnelle ; bien que certains de ces tests soient trop généralistes (questionnaire de culture générale en Italie par exemple). Ainsi, on peut classer les pays en trois catégories (137) :

- ceux qui fondent leur recrutement **sur les résultats du diplôme terminal des études secondaires uniquement** (Irlande, Norvège, Pologne ainsi que certaines facultés du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Danemark)

- ceux qui le fondent **sur les résultats du diplôme terminal des études secondaires et un examen spécifique** : entretien individuel, test d'aptitude, test écrit, examen oral (Pays-Bas, Suède, Suisse, Espagne, Italie, République tchèque, Hongrie ainsi que certaines facultés du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Danemark)

Les critères de sélection peuvent être :

- **académiques**, notamment une note moyenne générale au diplôme terminal des études secondaires, et des notes élevées dans les matières scientifiques et les langues
- **non académiques**, notamment l'expérience professionnelle
- **linguistiques**, avec la maîtrise de la langue du pays et/ou de l'anglais

La durée du cursus vétérinaire varie entre 5 et 6 années, réparties en deux cycles conformément au processus de Bologne : un premier cycle de 3 ans sanctionné par un diplôme de « bachelor » et un second cycle de 2.5 à 3 ans sanctionné par un diplôme de « master ».

En revanche, la comparaison des enseignements des matières de base requises à l'annexe V de la Directive Qualifications Professionnelles a été difficile voire impossible, du fait de la disponibilité partielle des informations correspondantes sur les sites internet des facultés étrangères.

Ce rapport a été repris par **le Comité à Haut Niveau**, institué en janvier 2011 par le ministre Bruno Le Maire (138). Ce comité rassemblait des experts de la profession ainsi que des représentants de la Commission européenne et de l'OIE. Il a proposé des mesures concrètes afin de satisfaire **aux trois axes retenus par les Etats généraux du sanitaire de 2011** :

- inscrire l''enseignement vétérinaire français dans l'espace européen en harmonisant la durée des études françaises avec celle des formations européennes.
- moderniser le contenu de l'enseignement
- ouvrir davantage l'accès aux ENV pour les étudiants issus de l'enseignement agricole, pour les étudiants issus de L1 en santé et pour les étudiants étrangers

Le Comité à Haut Niveau a proposé plusieurs mesures afin de satisfaire à ces trois grands axes (138) :

- ✓ **la création d'une commission d'expertise afin de faire reconnaître le programme BCPST par l'AEEEV**, concrétisant ainsi le souhait de Bernard Vallat, ce qui a été effectif grâce au décret n°2014-132 du 17 février 2014. Cette commission fut pourtant supprimée lors du « choc de simplification » réalisé au premier trimestre 2014, et elle ne put rendre un avis concret sur la question (139)
- ✓ **La mise en place d'un processus officiel d'accréditation OBLIGATOIRE des établissements d'enseignement vétérinaire en Europe par un évaluateur indépendant**, ce qui reviendrait à redonner à l'AEEEV une base juridique communautaire, en la rendant légitime (actuellement les visites de l'AEEEV ne sont pas obligatoires)
- ✓ **La modification de l'article 38 de la Directive Qualifications Professionnelles en l'alignant sur les recommandations de l'OIE**
- ✓ **La mise en place de stages tutorés dans les ENV**

- ✓ **La mention du grade de master sur le DEFV**
- ✓ **La création d'un concours pour les étudiants étrangers**
- ✓ **La mutualisation d'enseignements entre les quatre ENV**

Suite aux recommandations du Comité à Haut Niveau, un groupe de travail de l'Académie Vétérinaire de France a remis en 2011 plusieurs propositions concernant la réforme du cursus vétérinaire (135). Il ne conteste aucunement la valeur de la formation des classes préparatoires mais il préconise une **évolution du programme BCPST « *vers une certaine professionnalisation* »**. Il recommande à court terme ce toilettage du programme des classes préparatoires, associé à une ouverture de la 5ème année dans les ENV à des formations spécialisées permettant de s'inscrire en 1ère année de spécialisation vétérinaire ou de préparer directement un Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires. A moyen terme (d'ici 10 ans), les académiciens préconisent un **changement radical du mode de recrutement** des étudiants vétérinaires, en remplaçant les concours par une **sélection sur le livret scolaire et les résultats obtenus au baccalauréat**, au travers d'une grille de coefficients appropriée selon les matières, **associée à un entretien individuel et éventuellement un stage professionnel**. Ils soulignent que ces méthodes sont utilisées lors du recrutement effectué par les classes préparatoires, il s'agirait de l'appliquer directement pour le recrutement dans les ENV. Ce mode de sélection s'inspire d'ailleurs des universités anglo-saxonnes, et il semble davantage prendre en compte la motivation des candidats. Les académiciens proposent également de réfléchir à **une éventuelle fusion avec la première année commune des études de santé** (PACES) afin de faciliter les réorientations en cas d'échec vers la médecine humaine, et de permettre au cursus vétérinaire français **d'intégrer le processus de Bologne.** Ces recommandations n'ont en grande partie pas été reprises, hormis un toilettage du programme des classes préparatoires BCPST en 2013, qui n'a pas révolutionné l'organisation de ces dernières : le programme n'est guère modifié et les modalités du concours, hormis certains changements mineurs que nous avons évoqués plus haut, sont sensiblement les mêmes.

La Direction générale de l'enseignement et de la recherche a confié en 2013 à Stéphane Martinot, directeur de VetAgrosup, la mission de réfléchir à la création d'un institut agronomique, vétérinaire et forestier de France, qui avait été proposée par le Comité à Haut Niveau vétérinaire en 2011. Dans son rapport de mai 2013, remis au ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll, le directeur précise qu'il s'appuie sur le rapport Vallat et sur les 26 recommandations du comité à haut niveau, ainsi que sur des réunions des quatre directeurs des ENV et des cellules de réflexion mises en place dans chaque ENV (140). Il indique que cet institut doit permettre une représentation des acteurs de la profession sans entraîner pour autant de redondance avec les compétences des ENV. *Nous n'étudierons ce rapport que sous l'angle de l'enseignement vétérinaire, les aspects concernant la recherche ne seront pas développés.*

Stéphane Martinot recommande fortement de **rénover le programme commun des ENV avec un renforcement de la coopération entre les quatre ENV**, en mutualisant un certain nombre de formations allant du tronc commun aux spécialisations. Selon lui, « *la rénovation complète du référentiel de formation vétérinaire est la clé de voûte* » puisque « *le référentiel est extrêmement détaillé et ne fait que difficilement apparaître les compétences minimales du jeune diplômé au premier jour* », rendant difficile pour nos voisins européens une comparaison des compétences acquises lors de la formation initiale. En effet, la France est l'un des

rares pays à disposer d'un référentiel unique sanctionné par un diplôme commun, le DEFV. Cependant, ce référentiel, qui décrit de façon très voire trop détaillée les connaissances et aptitudes à acquérir, est difficile à mettre en œuvre puisqu'il **ne précise en aucun cas la hiérarchie des connaissances et aptitudes à acquérir** et ne fournit aucunement l'organisation de la formation sur les cinq années. Ainsi, chaque ENV est libre d'adapter ce référentiel, ce qui est à l'origine d'une **nécessaire disparité dans les modalités de formation, en particulier dans le tronc commun**, malgré l'élaboration au cours des dernières années d'échanges inter-écoles pour certaines disciplines. De plus, **la mobilité inter-écoles des étudiants est fortement limitée du fait d'une forme de spécialisation de chaque ENV dans certaines filières**. Stéphane Martinot propose de mener une réflexion de fond sur ce référentiel et de le réorganiser de façon plus claire pour chaque étape de la formation, année après année : ceci permettrait d'être en cohérence avec les référentiels internationaux mis en place par l'OIE. Ainsi, il propose de mettre en place un référentiel des évaluations afin de certifier que les compétences acquises sont comparables d'une ENV à une autre. Il estime également nécessaire de **stabiliser l'architecture du cursus en cinq années**, après tant de remaniements dans la dernière décennie.

Il insiste sur la nécessité d'homogénéiser les formations « *en adéquation avec les exigences des référentiels internationaux d'accréditation* ». En effet, **les écoles françaises souffrent d'un manque de visibilité à l'international**, en particulier du fait des **différences d'accréditations internationales** qui contribuent à brouiller l'image de la formation française à l'étranger : l'école d'Alfort perd son accréditation AEEEV en 2013, tandis que celle de Lyon se voit attribuer l'accréditation nord-américaine AVMA en 2014. De même, **la non-intégration du cursus vétérinaire dans le système LMD** pose un problème de lisibilité pour les Européens, qui ont tous intégré le processus de Bologne dans leur cursus, puisque les ENV ne sont habilitées qu'à délivrer des équivalences de diplômes de licence et de master, ceci étant très limitant pour les carrières orientées vers les domaines de la recherche par exemple, avec l'obtention d'un doctorat universitaire à bac+10.

Malgré l'attractivité du cursus vétérinaire en France, qui rassemble plusieurs milliers de candidats chaque année, Stéphane Martinot souligne **la difficulté de mesurer la motivation professionnelle des étudiants vétérinaires**. Il déplore la fuite des français à l'étranger en évoquant un **mode de sélection « *mal adapté à la nouvelle génération d'étudiants* »**. Il évoque également les contraintes liées à la formation pratique. En effet, malgré de bons ratios en termes d'encadrants et de cas cliniques pour la partie pratique de la formation dans les ENV, **les plafonds d'emplois** imposés dans chaque ENV entraînent un manque de ressources humaines et le recours à des emplois contractuels qui offrent peu d'attractivité en termes d'évolution de carrière. A cela se rajoutent **la baisse des financements de l'Etat et l'unique tutelle du ministère de l'Agriculture** qui isole les ENV dans l'actuelle réorganisation de l'enseignement supérieur en France. Ceci semble d'autant plus alarmant face à la volonté actuelle d'ouvrir largement le numérus clausus pour la profession vétérinaire : **comment préparer les ENV, dont les infrastructures vieillissantes sont adaptées à l'enseignement pour des promotions d'une centaine d'élèves, à accueillir un nombre plus important d'élèves sans aucun financement supplémentaire, alors que les cliniques nécessitent un réaménagement important en termes d'équipements ?**

La profession vétérinaire s'est à nouveau trouvée au cœur des débats lorsque l'Inspection Générale des Finances (IGF) a remis un rapport en mars 2013 sur les professions réglementées. Ce rapport, rendu publique en septembre 2014, est dans la droite lignée des rapports d'économistes ; il pointe du doigt les niveaux élevés de revenus et de rentabilité. L'IGF analyse ces professions sous l'angle de cinq catégories de réglementations, dont l'une consiste en l'existence d'exigences minimales de qualification, sous la forme de « restrictions à la liberté de formation » ce qui renvoie aux « barrières à l'entrée » dénoncées par la commission Attali. Elle prône ainsi la **suppression pure et simple du numerus clausus**.

Dans l'annexe IV de son tome 2, ce rapport souligne que le numerus clausus des études vétérinaires ne présente **aucune justification économique**, d'autant plus qu'il est **massivement contourné grâce à la reconnaissance par la France des formations dispensées à l'étranger, dans le cadre de la Directive Qualifications Professionnelles** (141). Ainsi, la France apparaît comme figée dans sa réglementation sur ce sujet, et le manque de vétérinaires dont parlait la commission Attali semble comblé par les inscriptions de vétérinaires étrangers au tableau de l'Ordre. L'afflux de vétérinaires étrangers sur le sol français permettrait de masquer le déficit de vétérinaires français du fait d'un accès à la formation trop restrictif comparé aux voisins européens. Ceci illustrerait l'inefficacité du numerus clausus, sans prendre en considération les règles des voisins européens. L'IGF estime qu'une ouverture du numerus clausus générerait des emplois supplémentaires dans ce secteur, sans avoir à aller chercher des étrangers pour combler le déficit de vétérinaires en France. Ceci permettrait mécaniquement de faire baisser les prix en augmentant la concurrence. L'IGF recommande de **mettre en place des examens d'entrée sans restriction de places et des examens sélectifs tout le long de la formation**.

Ce rapport de l'IGF laisse particulièrement sceptique Michel Baussier, qui parle de « *malentendu sur la signification d'un numerus clausus pour une profession* » (142). Il estime que cela n'a plus vraiment de sens actuellement du fait de la libre installation de vétérinaires étrangers en France. Il se base sur son expérience personnelle pour réfuter l'argument consistant à dire que la profession vétérinaire se protège comme toutes les professions réglementées : « *au cours de ma carrière, l'effectif professionnel a été multiplié par quatre : qui parlerait de profession protégée ? Qui oserait parler de malthusianisme ? Aujourd'hui 25% des vétérinaires en exercice ont bénéficié d'une reconnaissance automatique de leur diplôme. Connaissez-vous beaucoup de professions aussi ouvertes et accueillantes ? Insister davantage relèverait d'un acharnement malveillant* ». S'agissant du numerus clausus en lui-même, il renvoie l'Etat français à ses responsabilités, en particulier concernant le financement de la formation de davantage de vétérinaires : le numerus clausus est « *tout simplement le résultat des moyens dont dispose l'Etat pour former ses vétérinaires* » (142).

Ce rapport a suscité l'émoi des professions réglementées qui ont manifesté à l'automne 2014. En effet, le gouvernement français en a fait l'un de ses principaux projets de réforme, afin de prouver à la Commission sa capacité à mener des réformes de fonds dans un contexte économique tendu, puisque ce projet coïncide avec la remise du projet de budget 2015 à cette dernière. Jacques Attali, dans une interview en août 2014, estime que cette réforme est « *un sujet sans importance. C'est symbolique, parce que ces professions sont figées et assises sur des rentes. Les réformer montre que l'on est capable de changer des choses qui sont bloquées*

depuis longtemps. Mais c'est anecdotique, ce n'est pas du tout ça qui va faire repartir la croissance […]. Le logement, c'est 45 milliards d'euros de gaspillage en subventions, la formation professionnelle, c'est 32 milliards. Quand on parle des professions réglementées on parle peut-être au total de 500 millions d'euros, c'est dérisoire » (143).

d) Un nouveau chantier en perspective : la transposition de la Directive 2013/55/UE

De multiples modifications et améliorations ont été apportées à la Directive Qualifications Professionnelles entre 2006 et 2013, que ce soit sous la forme de notifications, de rectificatifs, de communications ou de règlements, ces modifications ont été régulièrement confirmées par la modification de la directive elle-même, aboutissant aux 6 versions consolidées de la directive (sans compter celle de 2013) que nous pouvons retrouver sur le site de la Commission Européenne (144). Ces améliorations, au nombre de 33 en seulement 8 ans, constituent le plus souvent l'ajout de titres de formations aux listes annexes de la directive, ou encore l'ajout d'associations et d'organisations professionnelles mentionnées à l'annexe I. Ce processus d'amélioration de la directive illustre **le dynamisme de la législation européenne dans ce secteur** et souligne la volonté d'harmoniser les formations initiales en Europe.

La modification majeure apportée à la Directive Qualifications Professionnelles correspond à une réforme entérinée par la publication de la Directive 2013/55/UE au Journal Officiel de l'Union européenne le 28 décembre 2013. Les Etats membres sont tenus de la transposer dans leur ordre juridique national au plus tard le 18 janvier 2016. Cette réforme introduit plusieurs changements majeurs pour les vétérinaires (145) :

- Cette directive met en place **la carte professionnelle européenne** (déjà évoquée dans le considérant 32 de la directive de 2005) visant à faciliter la mobilité des professionnels en accélérant l'échange d'informations entre Etats membres, dans un article 4 bis à septies. Elle consiste en un **certificat électronique délivré par l'Etat membre d'origine**, et elle sert de passeport concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle s'appuiera sur le système IMI préexistant et constituera une sorte de suivi des carrières. Ainsi, elle **supplante les procédures de déclaration préalable dans le cas de services transfrontaliers**.

- Elle introduit la **reconnaissance du système d'évaluation des crédits ECTS** dans les qualifications listées à l'article 11 de la directive de 2005 et surtout dans l'article 38 concernant la profession vétérinaire, en précisant que les cinq années de formation initiale peuvent être exprimées dans ce système

- **Elle redéfinit les exigences minimales de formation pour les Sept professions**. Elle modifie en particulier l'article 38 sur ce sujet, en modernisant la liste des connaissances et compétences minimales que tout vétérinaire doit acquérir avant d'exercer, en ajoutant des mentions supplémentaires : le droit de l'Union concernant les activités de vétérinaire, la

chirurgie sous asepsie, l'euthanasie, la connaissance des zoonoses ainsi que l'utilisation responsable et raisonnable des médicaments vétérinaires.

- **Elle introduit une reconnaissance des stages professionnels effectués dans un autre Etat membre**, par l'insertion d'un article 55 bis. Ainsi, lorsque l'accès à une profession est conditionné par un stage professionnel à l'étranger, l'autorité compétente d'un Etat membre d'accueil doit le prendre en compte du moment qu'il satisfait les critères en œuvre en matière de stage pour cette profession dans cet Etat. Par exemple, les stages à l'étranger des vétérinaires français doivent être reconnus par les autres Etats membres.

- **Elle met en place un mécanisme d'alerte via le système IMI concernant les interdictions d'exercice temporaires ou définitives**, en particulier pour les Sept professions (identité du professionnel, profession concernée, période de restriction)

- **Elle renforce les guichets uniques** en encourageant la mise en ligne d'une liste des professions réglementées pour chaque pays et d'une liste des professions pour lesquelles une carte professionnelle européenne est disponible, en veillant à ce que toutes les procédures relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles soient impérativement réalisables par voie électronique, et en mettant en place des centres d'assistance dans ce domaine.

La Commission a publié en octobre 2013 une communication qui instaure une **évaluation mutuelle par les Etats membres des réglementations nationales concernant l'accès aux professions réglementées** (146). En effet, dans de nombreux Etats membres, les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles sont encore longues et compliquées. L'évaluation mutuelle des réglementations devrait contribuer à réduire la complexité liée aux divergences de réglementation des professions. Les Etats membres devront réévaluer au niveau national les exigences de qualification imposées aux professions réglementées et le champ des activités réservées. Ils devront d'ailleurs justifier, concernant les activités transfrontalières, les cas où ils usent exceptionnellement de vérification des qualifications du prestataire avant que ce dernier ne puisse proposer ses services sur leur territoire. La Commission a également mis en ligne le 8 mai 2014 **une carte interactive des professions réglementées**, dans le cadre de la transparence mentionnée dans la nouvelle version de l'article 59 de la Directive Qualifications Professionnelles (145). Cette carte interactive liste pour chaque Etat membre le nombre de professions réglementées et leur répartition par secteur économique, le point de contact national pour chaque profession réglementée ainsi que le nombre de décisions de reconnaissance des qualifications professionnelles - positives, négative ou neutre - prises depuis l'adoption de la directive en 2005 (147).

Jacques Guérin estime dans une interview de juillet 2014 que la transposition de la Directive 2013/55/UE est « *un nouveau parcours du combattant* ». Il insiste sur l'importance de ce sujet pour les praticiens vétérinaires du fait du contexte houleux dans lequel se multiplient les attaques du gouvernement contre les professions réglementées, en indiquant que « *l'enjeu est de savoir si la profession vétérinaire doit rester réglementée ou non* » (148).

Conclusion

Cette étude nous a permis de mesurer à quel point la profession vétérinaire en France est au cœur des débats depuis une dizaine d'années. Deux Directives européennes l'impactent directement : la Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur et la Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, révisée l'an passé (Directive 2013/55/UE).

La profession vétérinaire, profession libérale réglementée, s'est retrouvée sous le feu nourri des critiques des économistes de façon régulière, par exemple du fait de ses droits d'accès qui semblent disproportionnés au regard d'autres professions. Les vétérinaires ont été très longtemps soumis à des règles strictes concernant les formes juridiques d'exercice et les communications commerciales ; le numerus clausus est toujours maintenu. La profession a fortement évolué ces dernières décennies dans son exercice, qui est progressivement passé d'une pratique majoritairement rurale à une pratique canine se rapprochant sensiblement de la médecine humaine, tant le lien affectif qui s'est installé entre les animaux de compagnie et leurs propriétaires semble fort. Cependant, la profession n'a pas encore subi de réelle mutation dans son organisation. En effet, les PME vétérinaires sont restées de petite taille avec peu de fonds propres et d'apports extérieurs, limitant ainsi la capacité des plateaux techniques vétérinaires, alors que le salariat massivement féminin ne cesse de prendre de l'ampleur. Le constat peut sembler alarmant : les vétérinaires semblent moins entrepreneurs que d'autres professions, et la rentabilité est l'une des plus faibles des professions libérales.

La Directive Services facilite la prestation de services transfrontaliers, simplifie les procédures administratives d'établissement, ouvre totalement les communications commerciales et autorise de nouvelles formes juridiques d'exercice, notamment au travers des SPFPL (Sociétés de Participation Financière des Professions Libérales) et des sociétés de droit étranger. Le Conseil Supérieur de l'Ordre des Vétérinaires s'est opposé au législateur français sur deux sujets dans le cadre de la transposition de la Directive : l'ouverture du capital des SEL et la création des SPFPL d'une part et l'ouverture des communications commerciales d'autre part. Ainsi, l'Ordre est parvenu à obtenir que les vétérinaires restent majoritaires dans leurs sociétés et que les fournisseurs et les éleveurs n'entrent pas dans le capital de ces sociétés, ceci afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts et de préserver l'indépendance des vétérinaires. En revanche, les débats sur l'ouverture des communications commerciales n'ont jamais réellement abouti à un consensus. La majorité des discussions n'a trouvé une conclusion qu'en 2013, dans une loi DDADUE qui semble bien éloignée du sujet initial car consacrée au développement durable.

Parallèlement à cette libéralisation du marché des services, les vétérinaires sont confrontés à un autre bouleversement : l'installation croissante de nombreux vétérinaires étrangers, qui peuvent provenir d'établissements européens dont le niveau n'est pas équivalent, comme le montrent les évaluations menées par l'AEEEV (Association Européenne des Etablissements d'Enseignement Vétérinaire). Une enquête à venir de la FVE (Fédération des Vétérinaires en Europe) permettra de se faire une idée du nombre de vétérinaires formés chaque année dans chaque pays. Cette installation de vétérinaires étrangers a été possible grâce à la seconde directive faisant l'objet de notre étude. En effet, la Directive Qualifications

Professionnelles a permis de proposer un socle commun de connaissances et de compétences que tout vétérinaire exerçant en Europe doit maîtriser, ainsi qu'une simplification administrative dans la reconnaissance des titres de formation. L'inscription à l'Ordre a ainsi été facilitée pour les vétérinaires étrangers puisque leurs titres de formation bénéficient d'un régime de reconnaissance automatique entre les Etats membres. En France, la réforme du cursus vétérinaire suscite des débats passionnés : l'accès à la profession reste fortement restreint par des concours généralistes que nombre de nos voisins européens ne comprennent pas, poussant même l'AEEEV à ne pas reconnaître le programme des classes préparatoires BCPST (Biologie, Chimie, Physique, Sciences de la Terre) dans le cursus vétérinaire. De multiples rapports se sont succédés encore une fois afin d'évaluer la place du cursus vétérinaire français en Europe, et de s'inspirer du modèle anglo-saxon qui semble avoir fait ses preuves.

L'OIE (Office International des Epizooties) a été à l'origine d'une nouvelle impulsion concernant le cursus vétérinaire, en publiant des lignes directrices qui ont été reprises par l'AEEEV dans ses évaluations ainsi que par la Commission européenne lors de la réforme de la Directive Qualifications Professionnelles en 2013. La transposition de cette directive semble promettre un nouveau parcours du combattant pour la profession vétérinaire. En particulier, l'introduction d'une carte européenne professionnelle pourrait conduire à de nouveaux débats passionnés.

Thèse de M/Mme VAN DER VOORDE

Le Professeur responsable
VetAgro Sup campus vétérinaire

Le Directeur général
VetAgro Sup

Par délégation
Pr F. Grain - DEVE
VetAgro Sup
Campus Vétérinaire

Le Président de la thèse

CENTRE HOSPITALIER LYON SUD
69495 PIERRE BENITE CEDEX
Radiothérapie Oncologie
Pavillon 1F
Dr Françoise MORNEX

Vu et permis d'imprimer

Lyon, le 0 3 NOV. 2014

Le Président de l'Université,
Professeur F.N GILLY

UNIVERSITE CLAUDE BERNARD LYON I

Bibliographie

1) Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). Site de l'INSEE. http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/services.htm

2) Banque Mondiale. Services, valeurs ajoutées (% du PIB) [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). Site de la Banque mondiale http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.SRV.TETC.ZS/countries/EU?display=defaultes

3) Eurostat. Office Statistique de l'Union Européenne. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).Site de Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Services_statistics_-_short-term_indicators

4) EY. Les Services, poids lourd de l'économie. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014) Site de EY (Ernst and Young). http://www.ey.com/FR/fr/Services/Advisory/La-Revolution-des-Services---Une-revolution-en-marche---Les-services-poids-lourd-de-l-economie

5) LONGUET B. (2009). Une mission sociale d'intérêt général. In : 33 propositions pour une nouvelle dynamique de l'activité libérale. 33

6) Traité de Rome, instituant la Communauté Européenne. (25 mars 1957). Articles 2,3, 52 à 66.

7) LEMAIRE C. (2007) La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Confirmations, innovations ? In : Laurence Idot (dir.) La directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Colloque CRUE (Paris1) – Cour de Cassation, Paris, juin 2007, Lexisnexis, 15-16, 21, 24-26

8) Conseil Européen de Lisbonne (23 et 24 mars 2000). Conclusions de la présidence. Emploi, réforme économique et cohésion sociale. Point 17

9) Wikipédia. Commission pour la libération de la croissance française. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014) http://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_pour_la_lib%C3%A9ration_de_la_croissance_fran%C3%A7aise

10) ATTALI J. (2008). Réformer les professions aujourd'hui réglementées. In : Rapport de la Commission pour la libération de la croissance Française. 155-159, 163-164

11) LONGUET B. (2009). Introduction. Etat des lieux de l'activité libérale. In : 33 propositions pour une nouvelle dynamique de l'activité libérale. 24-44

12) Wikipédia. Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://fr.wikipedia.org/wiki/Trait%C3%A9_sur_le_fonctionnement_de_l'Union_europ%C3%A9enne

13) Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union Européenne et le traité instituant la Communauté Européenne. (3 décembre 2007). Protocole n°26 sur les services d'intérêt général. Article premier.

14) Résolution du Parlement Européen sur le suivi du rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales (12 octobre 2006). Considérant J.

15) Assemblée Nationale. Loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Article 29.
Site Légifrance [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025553296&categorieLien=id

16) Parlement Européen et Conseil de L'Union Européenne. Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (7 septembre 2005). Article 3-1

17) Assemblée Nationale. Code Rurale et de la Pêche Maritime, version consolidée du 8 septembre 2014. Partie réglementaire. Livre II. Titre IV. Chapitre II. Section 1 : Rôle et organisation du conseil de l'Ordre
Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 18 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006590607&idSectionTA=LEGISCTA000006183829&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20080505

18) Ordre National des Vétérinaires. Campagne publicitaire pour le plan Ecoantibio. [En ligne]. (Page consultée le 18 septembre 2014).

19) Federation of Veterinarians of Europe (FVE). About FVE.
Site interne de la FVE. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.fve.org/about_fve/index.php

20) Assemblée Nationale. Code Rurale et de la Pêche Maritime, version consolidée du 8 septembre 2014. Partie réglementaire. Livre II. Titre IV. Chapitre II. Section 2 : Code de Déontologie vétérinaire Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 18 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=670102BB335063DDC83D898AFD39C8E2.tpdjo01v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006168195&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20140918

21) Ordre National des Vétérinaires. Code de Déontologie vétérinaire. Version consolidée au 1er janvier 2013. Site de l'Ordre des Vétérinaires. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://www.veterinaire.fr/document/code_de_deontologie/telecharger_le_code_de_deontologie.htm

22) Conseil d'Etat. Missions. Site du Conseil d'Etat [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://www.conseil-etat.fr/fr/missions/

23) Europa. Commission Européenne. Site officiel de l'Union Européenne. [En ligne].(Page consultée le 2 août 2014). http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fr.htm

24) Europa. Conseil de l'Union Européenne. Site officiel de l'Union Européenne. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fr.htm

25) Europa. Conseil Européen. Site officiel de l'Union Européenne. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_fr.htm

26) Conseil de l'Europe. Qui sommes-nous ? Site officiel du Conseil de l'Europe. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?Lang=fr

27) Europa. Parlement Européen. Site officiel de l'Union Européenne. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fr.htm

28) Cour de Justice de l'Union Européenne. L'institution : Présentation générale. Site officiel CURIA. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/

29) Cour de Justice de l'Union Européenne. La Cour de Justice : Présentation. Site officiel CURIA. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

30) Wikipédia. Jurisprudence. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014) http://fr.wikipedia.org/wiki/Jurisprudence

31) Cour de Justice de l'Union Européenne. Actualités : Jurisprudence. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 19 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-europeen/Actualite/Jurisprudence/Jurisprudence-2014

32) Conseil de l'Union Européenne. Versions consolidées du traité sur l'Union Européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. (12 novembre 2012). Chapitre 2 : Actes Juridiques de l'Union, procédures d'adoption et autres dispositions. Articles 288 à 292.

33) Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA). Les différents actes européens et leur classification. Site de la DILA. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/differents-actes-europeens-leur-classification.html

34) Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA). Les traités internationaux et la Constitution. Site de la DILA. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/traites-internationaux-constitution.html

35) Ordre National des Vétérinaires. Démographie professionnelle : archives 2008. Site de l'Ordre. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.veterinaire.fr/document/menu_gauche_grand_public/demographie_professionnelle/archives_2008.htm

36) Ordre National des Vétérinaires. Les statistiques de la profession pour 2013. Site de l'Ordre. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.veterinaire.fr/document/menu_gauche_grand_public/demographie_professionnelle.htm

37) Ordre National des Vétérinaires. Archives 2012 : Démographie professionnelle en France et en Allemagne. Site de l'Ordre. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://www.veterinaire.fr/document/menu_gauche_grand_public/demographie_professionnelle/archives_2012.htm

38) DUHAUTOIS B. (2009). Le vétérinaire français : données socio-démographiques et économiques. In : L'entreprise vétérinaire réinventée. Du cabinet au réseau. Editions Med'Com. Paris. 36

39) DUHAUTOIS B. (2010). Vétérinaire aujourd'hui et demain. Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France. Tome 163. N°3. 216

40) GUENE C. (2009). Comment dynamiser la profession vétérinaire. In : Vers une profession vétérinaire du XXIème siècle. 36-53

41) FONTELLE N. (2009). Les vétonautes se sentent plutôt en désaccord avec les principales propositions du rapport Guéné. La Semaine Vétérinaire n°1345. 10

42) DUHAUTOIS B. (2009). La Directive Services : évolution réglementaire ou révolution ? In : L'entreprise vétérinaire réinventée. Du cabinet au réseau. Editions Med'Com. Paris. 15-27

43) Parlement européen et Conseil de l'Union Européenne (2006). Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

44) Commission européenne (2012). Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Ecomonique et Social Européen et au Comité des Régions sur la mise en œuvre de la directive « services ».

45) Commission d'évaluation de l'impact de la Directive Services (2012). Economic benefits of the Services Directive. 2

46) Commission Européenne (2009). La directive Services : Vers un marché unique européen des services. Note d'information. 1

47) Commission Européenne. Guichets uniques : L'accomplissement facile des procédures pour les prestataires de services. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_fr.htm

48) Commission Européenne. Base de données des professions réglementées. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=regProf.index&lang=fr

49) Commission Européenne (2009). Guide de l'utilisateur. Le système d'information sur le marché intérieur (IMI) et la directive « Services ». 17

50) Commission Européenne (2012). Statistics on the use of the Internal Market Information system. 4

51) Gouvernement Français. Conditions d'exercice de la profession vétérinaire en France. Site officiel du gouvernement. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://agriculture.gouv.fr/conditions-d-exercice-de-la

52) Commission Européenne (2010). Documentation et matériel promotionnel. Brochure destinée aux consommateurs.
Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014).
http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/leaflet/leaflet_for_consumers_fr.pdf

53) Commission Européenne (2010).Droits des destinataires. Acheter des services partout dans l'UE – Un guide pratique pour les consommateurs. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/article20_fr.pdf

54) Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne (2004). Proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur.

55) Commission Européenne. Comment la directive « services » a-t-elle été transposée dans les différents Etats membres ?
Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/implementing_legislation/index_fr.htm

56) BIZET J. (2009). Rapport d'information n°473 fait au nom de la commission des Affaires Européennes sur l'état de la transposition de la « directive services ». 7-22

57) Conseil de l'Union Européenne (2010). Session du Conseil « Compétitivité » des 25 et 26 mai 2010. Etat d'avancement de la mise en œuvre de la directive « Services ».

58) Commission Européenne (2012). Commission Staff working document. Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/CE on services in the internal Market. 7-46, 57, 127-130

59) Commission Européenne. Charter for the electronic points of single contact under the services directive. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 2 août 2014). http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/psc-charter_en.pdf

60) Conseil Européen (1er et 2 mars 2012). Conclusions de la présidence. Politique économique. Point 11

61) Commission Européenne (2014). Questionnaire sur le vécu des entreprises dans le marché intérieur des services. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/internal-market-services-businesses?surveylanguage=fr

62) JANCON G. (2008). En quoi la « directive services » peut-elle faire changer notre vie professionnelle ? Revue de l'Ordre des Vétérinaires n°34, 25-29

63) BECHU D. (2010). Importance des disciplines managériales dans l'accomplissement de l'évolution de la profession vétérinaire. Thèse de master en management de la santé. Ecole Supérieure de Commerce, Toulouse, 271p.

64) FONTENELLE N. (2009) Mal connue par de nombreux vétonautes, la directive « services » est vue comme une menace. La Semaine Vétérinaire n°1368, 10

65) JEANNEY M. (2009). Enquête de branche : prédominance confirmée de la « canine » et méfiance avérée vis-à-vis de la directive Services. La Dépêche Vétérinaire n°1055, 5.

66) FONTENELLE N. (2009). Directive « services » : l'Ordre prend position. La Semaine Vétérinaire n°1378,16.

67) Assemblée Nationale (2010). Décret n°2010-780 du 8 juillet 2010 adaptant le livre II du code rural et de la pêche maritime à la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022454800&dateTexte=&categorieLien=id

68) FONTENELLE N. (2010). Mais où est passé le décret censé modifier l'exercice vétérinaire ? La Semaine Vétérinaire n°1404, 14.

69) BAUSSIER M. (2010). Le vétérinaire et la communication. Revue de l'Ordre National des Vétérinaires. N°41, 8-9

70) FONTENELLE (2010). Directive « Services » : bientôt du nouveau au JO. La Semaine Vétérinaire n°1409, 13.

71) Conseil d'Etat (2012). Décision n°343204 du 1er octobre 2012 du Conseil d'Etat statuant au contentieux.
Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026461040

72) FONTENELLE N. (2011). La directive « services revient sur le devant de la scène. La Semaine Vétérinaire n°1456, 19.

73) CROCHET T. (2012). Communication des vétérinaires : une libéralisation en marche. Blog personnel de l'avocat Thomas Crochet, avocat aux Barreaux de Toulouse et de Paris. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.blogavocat.fr/space/thomas.crochet/content/communication-des-veterinaires---une-liberalisation-en-marche_fb4b62fe-bfad-4ce0-81ba-3e6868571bb6

74) Conseil d'Etat (2012). Décision n°347285 du 4 juillet 2012. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000026141377&fastReqId=1117238524&fastPos=1

75) DIAZ C. (2013). Le Conseil d'Etat précise sa position sur la communication des vétérinaires. Le Point vétérinaire, n°333, 10.

76) BURGER C. (2013). La directive « services » : tout ce qu'il faut savoir. La Semaine Vétérinaire n°1524, 26-30

77) LAFON M. (2013). Nouvelles technologies de l'information : les vétérinaires s'y mettent. La Dépêche Vétérinaire, n°1230, 6-8.

78) DUHAUTOIS B. (2009).Les formes sociétales françaises d'exercice vétérinaire. In : L'entreprise vétérinaire réinventée. Du cabinet au réseau. Editions Med'Com. Paris. 39-69

79) HALPERN C. et PITCHO B. (2006). Les différents types de structure. In : Le Droit Vétérinaire. Editions Eska, Paris, 53-72

80) DUHAUTOIS B. (2009).Les sociétés de participations financières et l'intérêt des holdings endettées. In : L'entreprise vétérinaire réinventée. Du cabinet au réseau. Editions Med'Com. Paris. 39-69

81) Assemblée Nationale (2001). Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF). Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000221912

82) Assemblée Nationale (1990). Loi n°90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés d'exercice libéral. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000718101

83) POUZAUD F. (2012). Holding : 3 grandes stratégies. Hors-série à la Semaine Vétérinaire, n°1499, 20-21

84) BURGER C. (2013). La première holding vétérinaire française est née. La Semaine Vétérinaire, n°1534, 16.

85) MERCIER M. (2013). Le fonctionnement des SPFPL. Revue Nationale de l'Ordre des Vétérinaires, n°49, 20-21

86) BURGER C. (2012). Directive « services » : les vétérinaires peuvent mieux faire. La Semaine Vétérinaire n°1515, 14-15.

87) Assemblée Nationale (2012). Décret n° 2012-1392 du 11 décembre 2012 relatif aux Sociétés de Participations Financières des Professions Libérales. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026762349&dateTexte=&categorieLien=id

88) Assemblée Nationale (2013). Loi n°2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (DADUE).
Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027713399

89) MERCIER M. (2013). Loi DADUE. Revue de l'Ordre National des Vétérinaires, n°50, 21-23

90) POUZAUD F. (2012). Les regroupements se développeront-ils ? Hors-série à la Semaine Vétérinaire, n°1499, 14-15

91) POUZAUD F. (2012). Les holdings vont-elles séduire la profession ? Hors-série à la Semaine Vétérinaire, n°1499, 14-15

92) Fédération Vétérinaire Européenne (2008). Le code de conduite européen de la Fédération Vétérinaire Européenne.

93) JAMET J.-F. et PICCINO X. (2009). Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ? Le rôle déterminant de l'Europe. 48-107

94) Wikipédia. Livre des métiers. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://fr.wikipedia.org/wiki/Livre_des_m%C3%A9tiers

95) Wikipédia. Décret d'Allarde. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9cret_d%27Allarde

96) Wikipédia. Loi Le Chapelier. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_Le_Chapelier

97) Wikipédia. Comité Rueff-Armand. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://fr.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_Rueff-Armand

98) Assemblée Nationale. Liste des députés par catégorie socioprofessionnelle. Site de l'Assemblée. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/cat_soc_prof.asp?legislature=14

99) Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne (2005). Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

100) Assemblée Nationale. Code Rurale et de la Pêche Maritime, version consolidée du 8 septembre 2014. Partie législative. Livre II. Titre IV. Chapitre Ier : L'exercice de la profession. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 18 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006590607&idSectionTA=LEGISCTA000006183829&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20080505

101) Commission européenne. Code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Pratiques administratives nationales dans le cadre de la directive 2005/36/CE. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/directive-in-practice/useful-documents/cocon_fr.pdf

102) Commission européenne. Guide de l'utilisateur. Directive 2005/36/CE. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_fr.pdf

103) Commission européenne. Nouvelles (Libre circulation des professions). Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/news/index_fr.htm

104) Assemblée Nationale (2011). Ordonnance n°2011-863 du 22 juillet 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024388431

105) Assemblée Nationale. Décret n° 2012-842 du 30 juin 2012 relatif à la reconnaissance des organismes à vocation sanitaire, des organisations vétérinaires à vocation technique, des associations sanitaires régionales ainsi qu'aux conditions de délégations de missions liées aux contrôles sanitaires. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026090033&dateTexte=&categorieLien=id

106) Assemblée Nationale. Décret n° 2012-843 du 30 juin 2012 relatif à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026090231&dateTexte=&categorieLien=id

107) Assemblée Nationale. Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005650913

108) Assemblée Nationale. Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521587&categorieLien=id

109) Assemblée Nationale. Décret n°2004-755 du 21 juillet 2004 relatif à la procédure d'enregistrement des diplômes des vétérinaires. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=AE0BBCB97918F72808192487DAC79F96.tpdjo12v_1?cidTexte=JORFTEXT000000235573&dateTexte=20141022

110) Assemblée Nationale. Ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/ CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018885189

111) Assemblée Nationale. Décret n°2003-768 du 1 août 2003 relatif à la partie réglementaire du livre II du code rural. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005634970

112) Assemblée Nationale. Arrêté du 3 mai 2010 relatif à l'organisation du contrôle des connaissances pour les vétérinaires dont le diplôme ne bénéficie pas d'une reconnaissance automatique en France. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022205266&dateTexte=&categorieLien=id

113) Assemblée Nationale. Arrêté du 21 mai 2004 fixant la liste des diplômes, certificats ou titres de vétérinaire mentionnée à l'article L. 241-2 du code rural. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=BD84C3E241889BF67A3E4880A7574B02.tpdjo13v_3?cidTexte=JORFTEXT000000616398&categorieLien=id

114) Assemblée Nationale. Décret n°2005-1476 du 29 novembre 2005 relatif à l'organisation et au fonctionnement d'établissements d'enseignement supérieur agricole publics et modifiant le titre Ier du livre VIII du code rural (partie réglementaire). Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006052777

115) Direction de l'information légale et administrative. Journal Officiel de la République Française du 26 juin 2004. Site du Journal Officiel. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.journal-officiel.gouv.fr/frameset.html

116) Assemblée Nationale. Arrêté du 28 juillet 2011 modifiant l'arrêté du 21 mai 2004 fixant la liste des diplômes, certificats ou titres de vétérinaire mentionnée à l'article L. 241-2 du code rural. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8286FC1AD5D770D53751A1D99E67AED3.tpdjo13v_3?cidTexte=JORFTEXT000024457695&dateTexte=20110811

117) Assemblée Nationale. Arrêté du 20 avril 2007 relatif aux études vétérinaires. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006056197

118) Assemblée Nationale. Arrêté du 13 juin 2003 fixant les modalités des concours d'accès dans les écoles vétérinaires. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005634861

119) Services de Concours des Ecoles d'Ingénieurs. Statistiques. Site de la SCEI. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.scei-concours.fr/statistiques/sommaire.php?session=2014

120) Assemblée Nationale. Arrêté du 6 décembre 2012 portant ouverture des concours d'admission à l'Ecole nationale vétérinaire d'Alfort, à l'Ecole nationale vétérinaire de Toulouse, à l'Ecole nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation Nantes-Atlantique (ONIRIS) (cursus vétérinaire) et à l'Institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement (Vet Agro Sup) (cursus vétérinaire) de la session de 2013 . Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026757373

121) Assemblée Nationale. Arrêté du 25 juillet 2014 relatif au concours commun d'accès dans les écoles nationales vétérinaires. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029347372&categorieLien=id

122) Assemblée Nationale. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 21 octobre 2014).
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8286FC1AD5D770D53751A1D99E67AED3.tpdjo13v_3?cidTexte=JORFTEXT000029573022&dateTexte=29990101

123) Association Européenne des Etablissements d'Enseignement Vétérinaire (AEEEV). The Evaluation System. Site de l'AEEV. Site du journal l'Opinion. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.eaeve.org/evaluation/the-evaluation-system.html

124) Federations of Veterinarians in Europe (FVE). List of veterinary faculties status. Site de la FVE. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.fve.org/education/docs_to_download/Establishment_status_May2014.pdf

125) VALLAT B. (2009). Le parcours de formation initiale des vétérinaires en France : propositions pour son évolution. 67 p.

126) Federations of Veterinarians in Europe (FVE). Veterinary Schools in Europe. Site de la FVE. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.fve.org/education/index.php

127) Federations of Veterinarians in Europe (FVE). News : FVE launches survey of veterinary profession in Europe. Site de la FVE. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014).
http://www.fve.org/news/index.php?id=137

128) Federations of Veterinarians in Europe (1998). Quality of veterinary training. 3-7

129) GUERIN J. et al. (2012). Démographie professionnelle : focus sur les nouveaux inscrits. Revue de l'Ordre National des Vétérinaires, n°48, 24-25.

130) GUERIN J. (2012). Vous avez dit numerus clausus ! Revue de l'Ordre National des Vétérinaires, n°45, 26

131) Office International des Epizooties (2012). Recommandations de l'OIE sur les compétences minimales attendues des jeunes diplômés en médecine vétérinaire pour garantir la qualité des Services vétérinaires nationaux. 2-4

132) Office International des Epizooties. Groupe ad hoc sur l'enseignement vétérinaire. Site de l'OIE. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/education-veterinaire/groupe-ad-hoc-sur-lenseignement-de-la-medecine-veterinaire/

133) Office International des Epizooties (2009). Recommandations. 5p.

134) Office International des Epizooties (2013). Cursus de formation initiale vétérinaire. Lignes directrices de l'OIE. 12p.

135) Académie Vétérinaire de France (2011). Rapport de la Section Enseignement-Recherche. Commission « Enseignement ». 6 p.

136) BENARD (2009). Etude comparative des systèmes d'enseignement vétérinaire dans trois facultés européennes et dans les écoles vétérinaires françaises. 100p.

137) GOZARD D. et MARCHAL Y. (2011). Etude comparée des formations vétérinaires en Europe. 42 p.

138) Comité à Haut Niveau Vétérinaire (2011). Vingt-six mesures pour un plan de de modernisation de la formation initiale vétérinaire française. 35 p.

139) Assemblée Nationale. Décret n° 2014-132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif. Site Légifrance. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028613558&dateTexte=&categorieLien=id

140) MARTINOT S. (2013). Rapport de mission sur la faisabilité d'un « institut vétérinaire » réunissant les quatre écoles vétérinaires. 3-25, 48-49.

141) Inspection Générale des Finances (2013). Les professions réglementées Tome 2. Annexes IV. 12-24, 44

142) NEVEUX M. (2014). Numerus clausus : « Insister davantage relèverait d'un acharnement ». La Semaine Vétérinaire n°1595, 9.

143) MOTTE M. (2014). Jacques Attali : « La réforme des professions réglementées, sujet sans importance ». Site du journal l'Opinion. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.lopinion.fr/24-aout-2014/jacques-attali-reforme-professions-reglementees-sujet-importance-15579

144) Europa. Libre circulation des professions. Législation. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/legislation/index_fr.htm

145) Parlement européen et Conseil de l'Union Européenne (2013). Directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n°1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).

146) Commission Européenne. Carte interactive. Site Europa. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=map

147) Commission Européenne (2013). Evaluer les règlementations nationales en matière d'accès aux professions. 16 p.

148) POUZAUD F. (2014). Entretien avec Jacques Guérin : « L'enjeu est de savoir si la profession vétérinaire doit demeurer réglementée ». Site du Point vétérinaire. [En ligne]. (Page consultée le 26 septembre 2014). http://www.lepointveterinaire.fr/actualites/actualites-professionnelles/140717-entretien-avec-jacques-guerin.html

VAN DER VOORDE Guillaume

CONTRIBUTION A L'ETUDE DE L'EVOLUTION DU CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEEN AU XXIEME SIECLE ET A SES REPERCUSSIONS POUR LA PROFESSION VETERINAIRE EN FRANCE : L'APPORT DES DIRECTIVES SERVICES ET QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

Thèse d'Etat de Doctorat Vétérinaire : Lyon, le 11 décembre 2014

RESUME :

Au XXIème siècle, sous l'impulsion de l'Europe, la profession vétérinaire en France est contrainte à évoluer dans un contexte de libéralisation économique, incarnée par deux directives européennes. La Directive 2006/123/CE, en libérant le marché des services, révolutionne profondément l'exercice libéral ; en autorisant de nouvelles formes juridiques d'exercice, en ouvrant les communications commerciales et en favorisant l'installation des vétérinaires étrangers en France, elle pourrait impacter durablement la profession. La Directive 2005/36/CE propose un socle commun de compétences et de savoirs que tout vétérinaire européen doit maîtriser; elle instaure une reconnaissance automatique des titres de formation, et elle met en perspective une probable évolution du cursus vétérinaire français. L'objet de cette étude est de rendre plus compréhensible pour nos confrères les conséquences de la transposition de ces deux directives dans le droit français, et de dégager les principaux enjeux des débats qui ont secoué notre profession.

MOTS CLES :

- Droit européen – législation
- Professions libérales – droit
- Services
- Médecine vétérinaire – pratique
- Qualifications professionnelles
- Enseignement supérieur – réforme

JURY :

Président :	Madame le Professeur MORNEX
1er Assesseur :	Madame le Professeur REMY
2ème Assesseur :	Monsieur le Maitre de Conférences MOUNIER

DATE DE SOUTENANCE : 11 décembre 2014

ADRESSE DE L'AUTEUR :

109, rue école buissonnière
76510 DAMPIERRE SAINT NICOLAS