



Bruxelles, le 10.1.2017
COM(2016) 820 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services
professionnels**

{SWD(2016) 436 final}

I. La réglementation des services professionnels dans son contexte

I.1. Contexte politique

Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable est l'une des dix priorités de la Commission. Le Conseil européen considère que *«[l]a réalisation d'un marché unique approfondi et plus équitable contribuera à créer de nouveaux emplois, à développer la productivité et à instaurer un climat favorable à l'investissement et à l'innovation»*¹.

Dans sa stratégie pour le marché unique des biens et des services du 28 octobre 2015², la Commission a annoncé qu'elle allait formuler des orientations adressées aux États membres sur les réformes nécessaires dans le domaine des services professionnels. Cette mesure fait partie des actions et des stratégies en faveur du marché unique pour lesquelles le Conseil européen a appelé à une mise en œuvre rapide d'ici à 2018³. Le Parlement européen a approuvé l'initiative de la Commission dans son rapport sur la stratégie pour le marché unique⁴.

La réglementation des services professionnels est une prérogative des États membres. Il s'agit d'assurer la protection des objectifs d'intérêt général. La manière dont les États membres réglementent une profession découle d'un certain nombre de facteurs, tels que l'importance que la société accorde à la protection d'objectifs d'intérêt général spécifiques, l'efficacité des différents mécanismes de contrôle administratif et judiciaire, la situation économique, l'importance économique relative du secteur pour le pays en question et la force des droits acquis.

Une combinaison de ces facteurs et les évaluations des politiques correspondantes ont conduit à l'adoption de modèles réglementaires différents. L'existence de modèles dissemblables ne pose pas de problème. Par conséquent, le but n'est pas d'imposer directement ou indirectement un modèle réglementaire particulier dans l'ensemble de l'Union européenne (UE).

Quel que soit le cadre réglementaire choisi, la réglementation crée des obstacles au bon fonctionnement du marché unique et freine le potentiel de croissance et de création d'emplois dans les pays de l'UE. La suppression de ces entraves ouvre des possibilités et a une incidence positive sur la productivité et la compétitivité de l'économie de l'UE. Quel que soit le modèle applicable dans chaque pays ou région, dans la mesure du possible, les restrictions devraient être éliminées ou rendues plus proportionnées, dans l'intérêt des citoyens, des consommateurs et des professionnels. À cette fin, l'expérience acquise par d'autres États membres sur la meilleure façon de procéder sera utile.

¹ Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2016 et des 20 et 21 octobre 2016. Déjà dans ses conclusions des 24 et 25 octobre 2013, le Conseil européen a souligné l'importance que revêt l'évaluation mutuelle des professions réglementées lancée par la Commission et a demandé que des progrès soient rapidement accomplis. Cet exercice devrait permettre de recenser les obstacles qui subsistent à l'accès aux professions dans les États membres, d'évaluer l'effet cumulatif de toutes les restrictions imposées à une même profession et de proposer des mesures appropriées.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises, COM(2015) 550 final.

³ Voir également les conclusions du Conseil «Compétitivité» du 29 février 2016 accueillant favorablement les orientations par pays établies périodiquement sur les professions réglementées, étant donné également qu'elles offrent la possibilité de faire en sorte que la réglementation de chaque État membre soit proportionnée, et insistant sur la nécessité d'assurer un suivi efficace et cohérent. Dans ses conclusions des 1^{er} et 2 mars 2012, le Conseil européen a souligné qu'il importait de progresser dans la reconnaissance des qualifications professionnelles, la réduction du nombre des professions réglementées et la suppression des barrières réglementaires injustifiées.

⁴ 2015/2354(INI).

Les obstacles à la croissance et aux échanges peuvent trouver leur source dans des restrictions moins importantes en apparence, mais dont les effets cumulatifs peuvent être pernicieux. La présente communication a non seulement pour objectif d'assister les États membres dans la suppression de restrictions substantielles spécifiques qui ne se justifient pas, mais elle vise également à susciter une prise de conscience «vertueuse» en matière de réglementation dans les États membres.

Les recommandations de réformes figurant dans la présente communication concernent un large éventail d'exigences et se fondent sur une analyse comparative qui respecte l'esprit de l'exercice d'évaluation mutuelle mené avec les États membres au cours des trois dernières années et les travaux réalisés dans ce contexte⁵. Les recommandations formulées visent à aider les États membres à créer un environnement réglementaire propice à la croissance, à l'innovation et à la création d'emplois. Elles ne se limitent pas aux seuls cas de violation du droit de l'Union, même si certaines des exigences visées pourraient être constitutives d'une telle violation.

Plusieurs études récentes démontrent qu'il existe un fort potentiel inexploité en matière de développement des services professionnels. Une étude de la Banque mondiale suggère ainsi que la productivité pourrait augmenter d'environ 5 % si les obstacles aux services étaient réduits⁶. Une autre étude a montré que l'entrée des entreprises sur le marché et leur sortie de celui-ci ont un effet significatif sur les marges bénéficiaires et l'efficacité de l'allocation des ressources dans le secteur des services professionnels (services juridiques, de comptabilité, d'architecture et d'ingénierie)⁷. En 2015, une évaluation de la Commission européenne concernant les effets économiques de certains obstacles dans quatre services aux entreprises (architectes, ingénieurs civils, comptables et avocats) a confirmé une incidence économique importante sur l'intensité de la concurrence, la rentabilité du secteur et l'efficacité de la répartition des ressources⁸.

De surcroît, en raison de la nature de la prestation des services, le secteur se caractérise par une forte interdépendance avec d'autres secteurs économiques, notamment l'industrie manufacturière⁹. Compte tenu de l'importance du marché européen des services pour l'économie de l'UE dans son ensemble, le bon fonctionnement du marché des services est un volet essentiel des efforts déployés par la Commission pour encourager la création d'emplois, la croissance et l'investissement.

La présente communication recense les possibilités d'améliorer l'environnement réglementaire d'un certain nombre de groupes de services professionnels importants d'un point de vue économique. Les recommandations de réformes sont formulées pour chaque État membre en tenant compte de l'environnement réglementaire spécifique existant. Eu égard aux différentes approches réglementaires, la nécessité de réviser et de modifier la réglementation n'est pas la même pour tous les États membres. Par conséquent, les recommandations varient d'un pays à l'autre et il se peut que certains États membres ne reçoivent pas de recommandations pour un ou plusieurs services professionnels. En outre, certains des besoins de réforme mis en évidence pourraient avoir des répercussions plus

⁵ Pour une description de cet exercice, voir le point I.2 ci-après.

⁶ EU Regular Economic Report, Fall 2016, Groupe de la Banque mondiale.

⁷ «Product Market Review 2013 — Financing the real economy»; European economy 8/2013, Commission européenne.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>.

⁹ Voir, par exemple, E. Fernández Corugedo et E. Pérez Ruiz, «The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation», document de travail du FMI, 2014. Les résultats de cette étude sont fondés sur les effets de la poursuite de la libéralisation sur l'économie française. L'étude montre en particulier que l'augmentation de la productivité totale des facteurs dans le secteur des services fournis principalement aux entreprises (incluant avant tout les services aux entreprises) entraînerait d'importantes retombées sur l'ensemble de l'économie.

graves et même juridiques dans les cas où une violation du droit de l'Union pourrait être établie.

La Commission surveillera, de concert avec les États membres, la mise en œuvre des recommandations formulées dans la présente communication et proposera, le cas échéant, des mesures pour lever les obstacles restants. Elle pourrait ainsi envisager des mesures répressives en cas de violation du droit de l'Union ou présenter des propositions législatives pour éliminer les exigences contraignantes encore en place.

La présente communication et les recommandations de réformes qu'elle contient complètent l'examen annuel de la croissance plus vaste mené par la Commission, en fournissant une analyse exhaustive et approfondie englobant tous les États membres dans certains secteurs et groupes de professions, et en mettant en avant des possibilités concrètes de réforme de ces secteurs dans tous les États membres. Elle fournit une orientation plus spécifique dans un domaine important pour les réformes structurelles et, le cas échéant, complète et renforce l'analyse de la Commission et les recommandations par pays formulées dans le contexte du semestre européen.

I.2. Contexte juridique

Les services professionnels constituent un élément très important dans l'économie des États membres et de l'UE. Nombre d'entre eux apportent une contribution essentielle à d'autres opérateurs du marché et à l'économie dans son ensemble et une grande partie de ces services sont présents dans des domaines sensibles, souvent caractérisés par l'asymétrie de l'information et des considérations liées à des objectifs plus vastes, tels que le fonctionnement du système judiciaire, la sécurité de l'environnement bâti, etc.

Il appartient à chaque État membre de décider s'il est nécessaire d'intervenir et d'imposer des règles et des restrictions pour l'accès à une profession ou son exercice, pour autant que les principes de non-discrimination et de proportionnalité soient respectés. Les États membres fixent l'objectif d'intérêt général qu'ils veulent protéger et choisissent le moyen le plus approprié pour atteindre cet objectif.

Les exigences imposées aux services professionnels ont fait l'objet d'une jurisprudence de la Cour de justice européenne. La Cour a jugé à plusieurs reprises que, même si elle est appliquée sans discrimination, la réglementation nationale des professions, y compris en ce qui concerne les conditions de qualification, est susceptible d'entraver ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens et les entreprises de l'UE, des libertés fondamentales qui leur sont garanties par le traité¹⁰. La Cour a également déclaré que le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que celles imposées par un autre État membre ne signifie pas que ces dernières sont disproportionnées et incompatibles avec le droit de l'Union. Il appartient aux États membres de déterminer s'il est nécessaire d'imposer des restrictions aux activités professionnelles au cas par cas et en tenant compte de l'ensemble du contexte réglementaire.

Dans de nombreux cas, la réglementation est justifiée, par exemple, lorsqu'il s'agit de questions de santé et de sécurité. Toutefois, pour que la réglementation atteigne son objectif, elle doit faire l'objet d'un réexamen périodique pour tenir compte des changements de l'environnement, par exemple de l'innovation technique, d'une sensibilisation accrue des consommateurs, etc. Les règles établies peuvent ne plus être les plus appropriées et

¹⁰ Voir l'arrêt historique rendu dans l'affaire C-340/89 *Vlassopoulou* ainsi que les arrêts rendus dans les affaires C-313/01 *Morgenbesser* et C-345/08 *Pešla*.

pourraient avoir perdu leur justification en raison des évolutions de la technologie, de la société ou du marché. Ces évolutions peuvent également se traduire par la nécessité de réponses réglementaires, par exemple dans le domaine de l'évasion et de la fraude fiscales. Toutefois, la réponse appropriée ne consiste pas nécessairement à réglementer une profession donnée et peut au contraire être plus large, à l'exemple des règles de communication obligatoire imposées aux intermédiaires en matière fiscale.

Déjà en 2013, la directive relative aux qualifications professionnelles¹¹ a été modifiée et a introduit un exercice de transparence et d'**évaluation mutuelle**, au terme duquel les États membres ont dû notifier les professions qu'ils réglementent et examiner les obstacles respectifs limitant l'accès à certaines professions¹². L'objectif de cet exercice était de passer en revue toutes les professions réglementées dans chaque État membre afin de parvenir à un environnement réglementaire qui soit proportionné et adapté aux objectifs réels de protection des intérêts généraux. Dans ce contexte, un certain nombre de professions ont été examinées, à titre d'exemples, pour illustrer différentes approches réglementaires parmi les États membres afin d'avoir une meilleure vision et une compréhension accrue des solutions réglementaires dans le secteur des services professionnels d'autres États membres¹³.

Il ressort notamment des discussions menées dans le cadre de l'exercice d'évaluation mutuelle que des différences entre les concepts réglementaires en tant que tels n'indiquent pas nécessairement une nécessité de réformer. Toutefois, bien que les objectifs d'intérêt public que la réglementation est censée protéger soient similaires, le niveau de réglementation pourrait être à ce point différent qu'il soulève des questions quant aux raisons pour lesquelles le niveau d'intervention de l'État est particulièrement élevé dans un ou plusieurs pays. Des restrictions peuvent également exister dans les États membres ne réglementant pas une profession, par exemple lorsque les systèmes de certification jouent un rôle important sur le marché.

L'exercice d'évaluation mutuelle a abouti à l'obligation pour les États membres de présenter à la Commission, au plus tard le 18 janvier 2016, des **plans d'action nationaux** (PAN) décrivant et justifiant les décisions qu'ils ont prises à la suite de cette analyse de maintenir ou de modifier les réglementations professionnelles¹⁴.

À ce jour, sept États membres, à savoir **Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, Malte et la Slovaquie** n'ont toujours pas transmis leur PAN. Si l'on examine le contenu des PAN qui ont été envoyés, le niveau d'ambition est très différent, puisque certains États membres décrivent une démarche globale pour la révision de la législation ou des réformes ciblées dans des professions spécifiques, tandis que d'autres montrent une intention plutôt limitée de conduire des réformes. Pour certains États membres, les actions mentionnées dans leur plan se rapportent à des mesures déjà mises en œuvre à la suite d'un processus de

¹¹ Directive 2005/36/CE, telle que modifiée par la directive 2013/55/CE.

¹² La communication de la Commission du 2 octobre 2013 [COM(2013) 676] définit un plan de travail pour améliorer la transparence concernant les réglementations professionnelles nationales et pour évaluer et examiner la justification et la proportionnalité des règles en vigueur (évaluation mutuelle). À partir de 2014, ce processus a tout d'abord imposé aux États membres d'introduire toutes les professions qu'ils réglementaient dans la base de données des professions réglementées, de même que l'ensemble des mesures réglementaires qu'ils avaient mises en place pour chaque profession notifiée. Ensuite, sur la base de ces informations, ils étaient tenus de réexaminer l'incidence de ces mesures et de déterminer leur valeur en matière de protection des intérêts publics légitimes.

¹³ Les rapports établis à l'issue de ces discussions peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_fr.

¹⁴ Le plan d'action national fait partie des obligations juridiques que les États membres doivent respecter en ce qui concerne la transposition de la directive relative aux qualifications professionnelles. S'il ne présente aucun plan, l'État membre court le risque qu'une procédure d'infraction soit introduite contre lui. Plans d'action nationaux mis à la disposition du public — voir <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>.

réforme, même si cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe pas de marge de manœuvre pour de nouvelles réformes. Dans d'autres cas, il semble qu'il y ait un manque de volonté politique de s'engager dans un examen sérieux et ouvert de la situation actuelle.

Dans sa **stratégie pour le marché unique**, la Commission a annoncé un certain nombre d'actions¹⁵ visant à améliorer la réglementation nationale des professions, à savoir:

- un passeport/une carte de services,
- une procédure de notification améliorée dans le cadre de la directive «Services»,
- des orientations sur les réformes spécifiques nécessaires par pays et par profession,
- la mise en place d'un cadre d'analyse pour l'évaluation de la proportionnalité («contrôle de proportionnalité»).

Les orientations relatives aux recommandations de réformes et le contrôle de proportionnalité peuvent être considérés comme complémentaires: alors que la présente communication vise à inciter les États membres à apporter des adaptations concrètes au cadre réglementaire existant de certaines professions, le contrôle de proportionnalité vise à agir de manière préventive en mettant à leur disposition un ensemble général de critères pour les aider à réaliser un examen approfondi des justifications et des besoins en matière de réglementation future des professions dans l'ensemble des secteurs avant d'adopter de nouveaux actes législatifs ou de modifier leurs règles existantes. Tant les recommandations de réformes que le contrôle de proportionnalité ont pour objectif d'affiner les approches des États membres en matière de réglementation, non pas en les leur dictant, mais plutôt en assurant de meilleures pratiques réglementaires pour garantir que la réglementation est proportionnée et que des conséquences économiques négatives sont évitées.

Ces actions constituent les initiatives qui seront présentées par la Commission sur la base de l'article 59, paragraphes 8 et 9, de la directive relative aux qualifications professionnelles. La justification de ces deux initiatives a été approuvée par le Parlement européen¹⁶ et le Conseil¹⁷ en 2016. Dans ses conclusions du 29 février 2016, le Conseil a accueilli favorablement les orientations par pays établies sur les professions réglementées et a insisté sur la nécessité d'améliorer la cohérence des évaluations de la proportionnalité des exigences réglementaires concernant l'accès à certaines professions¹⁸.

I.3. Contexte économique

Un meilleur fonctionnement du marché unique confère des avantages aux États membres de l'UE, tant au niveau national qu'au niveau mondial. Le total des services représente 71 % du PIB, soit un peu plus de 10 billions d'EUR, et 68 % de l'emploi total, c'est-à-dire environ 150 millions de personnes¹⁹. Toutefois, le fait que le plein potentiel du marché unique dans le secteur des services demeure insuffisamment exploité est un constat largement partagé.

À l'heure actuelle, eu égard à ce que les États membres ont notifié dans la base de données des professions réglementées, il existe plus de 5 500 professions réglementées au sein de

¹⁵ Des actions visant à faciliter les opérations transfrontières des start-up par l'intermédiaire du portail numérique unique ont été adoptées le 22 novembre 2016, voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_fr.tm.

¹⁶ Résolution du Parlement européen du 26 mai 2016 sur la stratégie pour le marché unique.

¹⁷ Conclusions du Conseil relatives à une *stratégie pour le marché unique des biens et des services* du 29 février 2016.

¹⁸ Conclusions du Conseil du 29 février 2016.

¹⁹ Source: statistiques de la comptabilité nationale.

l'UE²⁰. Il existe des écarts importants entre les pays, si l'on considère que la Lituanie n'en a déclaré que 76 alors que la Hongrie en a notifié 545²¹. Néanmoins, ces chiffres nous en disent peu sur l'intensité (ou la proportionnalité) de la réglementation, son incidence économique ou les caractéristiques des personnes visées par cette réglementation.

La réglementation des services professionnels a pour objectif de garantir la protection d'un certain nombre d'objectifs d'intérêt général. Une multitude de méthodes et de modèles ont été élaborés sur la base des particularités du marché ainsi que des préférences nationales et politiques. La réglementation tend également à l'exhaustivité, puisqu'elle porte sur un large éventail de questions réglementaires et contient souvent de nombreuses restrictions, qui vont d'exclusivités plus ou moins importantes liées à l'exercice de certaines activités (réserves d'activités)²² et à la protection des titres professionnels²³ à des restrictions concernant les formes de société ou les modalités de propriété ou de gestion des sociétés fournissant les services professionnels. Même lorsque de telles réglementations atteignent pleinement leur objectif, il est indéniable qu'elles ont une incidence économique significative.

Il est difficile de mesurer précisément l'incidence économique de la réglementation des services professionnels et, jusqu'à récemment, aucun chiffre n'était même disponible en ce qui concerne la prévalence et les effets de la réglementation professionnelle sur le marché du travail de l'UE. Pour faire face à ce manque de données, la Commission a fait mener la toute première enquête représentative à l'échelle de l'UE afin d'obtenir les données nécessaires pour mesurer la prévalence des professions réglementées²⁴. Réalisée au cours du premier trimestre de 2015, l'enquête a permis d'interroger plus de 26 600 citoyens européens et a conclu que 22 % de la main-d'œuvre européenne, soit plus de 47 millions de citoyens, sont directement concernés par la réglementation. La prévalence de cette dernière varie au sein de l'Union, allant de 14 % de la population active au Danemark à 33 % en Allemagne (voir le graphique 1).

²⁰ Voir la carte interactive dans la base de données des professions réglementées de l'UE pour obtenir une représentation visuelle de la réglementation des professions dans les différents pays de l'UE (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_fr). La base de données comprend des informations sur les professions réglementées régies par la directive 2005/36/CE et montre que quelque 600 professions «génériques» différentes sont concernées par la réglementation professionnelle. Pour chaque profession générique, il existe généralement de nombreuses autres professions couvertes par la terminologie nationale. En effet, dans le cadre de chaque profession générique, il existe plusieurs sous-professions, ce qui porte le nombre des professions réglementées dans l'UE à 5 500 environ.

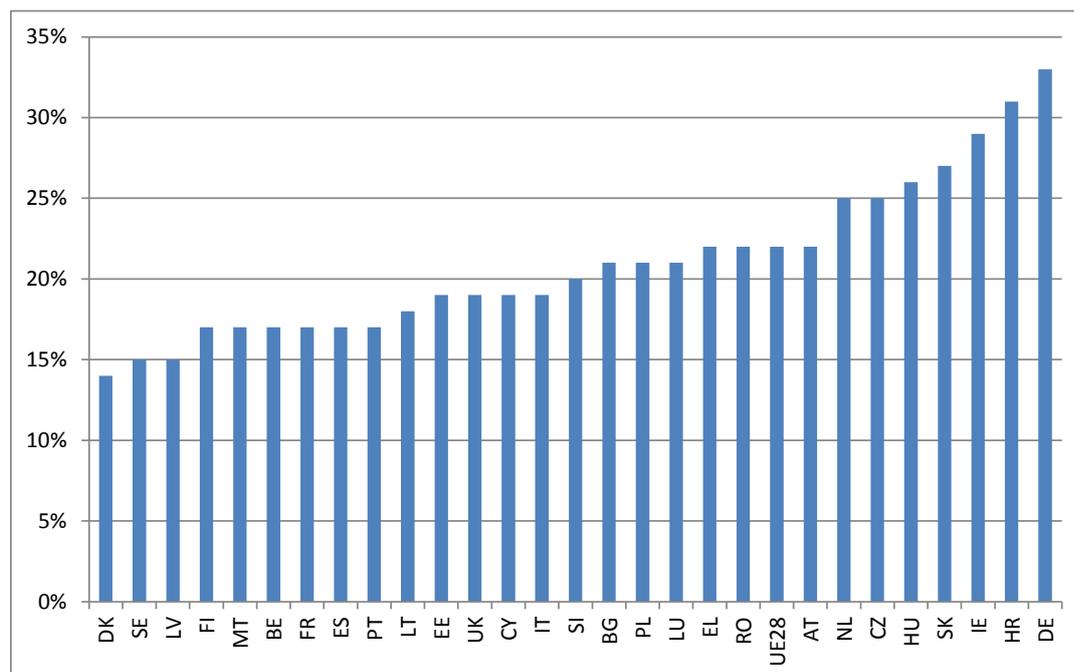
²¹ Base de données des professions réglementées dans l'UE, novembre 2016.

²² La notion d'**activités réservées** ne fait pas toujours référence à des activités régies par la loi. Une «réserve d'activités» pourrait découler de toute exigence réservant l'exercice d'une activité de service aux détenteurs d'une qualification professionnelle spécifique.

²³ La **protection des titres** renvoie à la législation conférant le droit de porter un titre professionnel particulier (par exemple, avocat, architecte, guide-conférencier) à ceux qui répondent à des exigences spécifiques, le plus souvent aux détenteurs d'une qualification particulière.

²⁴ M. Koumenta et M. Pagliero (2016), «Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU». Voir: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

Graphique 1: part des professions réglementées dans la main-d'œuvre totale, 2015



Source: Étude TNS, 2015.

L'analyse des effets économiques de la réglementation montre que, selon la profession, on pourrait compter entre 3 et 9 % de personnes en plus dans une profession donnée si les exigences en matière d'accès étaient assouplies. L'étude estime aussi que la réglementation génère un supplément salarial global d'environ 4 %, mais avec des différences notables selon les secteurs (jusqu'à 19,2 % dans certains domaines)²⁵, qui pourrait se traduire par une hausse des prix des services pour les consommateurs. Cela se reflète dans les différences significatives de salaires entre les groupes professionnels et suggère que la réglementation au moyen de réserves d'activités est susceptible de fausser les salaires relatifs. L'étude suggère également que la réglementation des professions contribue à l'inégalité des salaires sur le marché du travail européen, et profite particulièrement à ceux qui sont au sommet de l'échelle des revenus.

En outre, un certain nombre d'études récemment externalisées par la Commission montrent qu'une réglementation plus proportionnée et davantage adaptée à la réalité du marché, par exemple par un assouplissement des exigences les plus restrictives et les plus injustifiées, a permis d'améliorer la dynamique du marché et, plus spécifiquement, d'accroître les ouvertures de marché ainsi que le nombre de jeunes pousses et de services innovants mis sur le marché par les nouveaux entrants²⁶. Il en résulterait également des avantages pour les consommateurs qui profiteraient de prix plus bas du fait de la diminution des marges bénéficiaires.

Enfin, l'analyse a confirmé que la réduction des entraves conduirait à des secteurs plus performants, caractérisés par un renforcement de l'efficacité de l'allocation des ressources²⁷. Des études de cas portant sur des réformes au niveau national montrent l'incidence que

²⁵ Les suppléments salariaux et des marges bénéficiaires élevées sont un indicateur commun des rentes de monopole qui, à leur tour, entraînent une hausse des prix pour les consommateurs et un manque général de concurrence dans la profession.

²⁶ Les effets des réformes des exigences réglementaires d'accès aux professions: études de cas par pays: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=fr.

²⁷ Commission européenne «Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact»; disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_fr.

peuvent avoir sur le secteur les réformes des conditions d'accès aux professions réglementées et d'exercice de ces professions. En Grèce, les réformes ont entraîné pour les consommateurs une baisse des tarifs des services, notamment en ce qui concerne les professions juridiques ainsi que les professions de comptable et de conseiller fiscal, dont l'accès a été libéralisé par la réforme de 2011. Le nombre de guides-conférenciers et d'experts-comptables a plus que doublé en 2014 par rapport à la moyenne annuelle avant la libéralisation de l'accès à ces professions²⁸. En Pologne, la réforme de la réglementation des services juridiques, qui s'est échelonnée entre 2005 et 2014, a fait plus que doubler le nombre des avocats et conseillers juridiques en exercice, en s'accompagnant d'une augmentation inférieure à la moyenne des prix des services juridiques. De même, la réforme des professions d'agent immobilier et d'administrateur de biens a conduit à une création nette d'entreprises dans ce secteur²⁹.

I.4. Analyse et orientations: un nouvel indicateur de restrictivité

Analyse et orientations en ce qui concerne les professions dans certains secteurs clés de l'économie

La présente communication et ses annexes contiennent une analyse détaillée des réglementations qui s'appliquent aux architectes, ingénieurs civils, comptables, avocats, conseils en propriété industrielle, agents immobiliers et guides-conférenciers. Ces sept groupes de professions ont été sélectionnés parce qu'ils appartiennent à quatre grands secteurs économiques (services aux entreprises, construction, immobilier et tourisme). La mobilité dans ces professions est relativement élevée et les professions sont réglementées dans la majorité des États membres, avec toutefois une hétérogénéité des réglementations. En d'autres termes, il existe un potentiel considérable pour la conduite de réformes constructives et pertinentes sur le plan économique.

Un nouvel indicateur sur la restrictivité de la réglementation professionnelle

Un indicateur sur la restrictivité de la réglementation professionnelle a été conçu pour soutenir l'analyse qualitative des obstacles et prendre en compte l'accumulation des exigences multiples plutôt que de se focaliser sur des mesures considérées isolément de leurs ramifications plus larges. Cet indicateur fournit une base objective et mesurable pour comparer les performances des États membres dans les sept groupes de professions sélectionnés.

L'indicateur de restrictivité englobe les groupes suivants de restrictions:³⁰

- 1) approche réglementaire: activités réservées, exclusives ou partagées, et protection des titres;
- 2) exigences en matière de qualifications: années d'études et de formation, examen d'État obligatoire, obligations de développement professionnel continu, etc.;
- 3) autres exigences d'entrée: affiliation ou inscription obligatoire auprès d'un organisme professionnel, limitation du nombre de licences accordées, autres exigences en matière d'autorisation, etc.;

²⁸ The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athènes, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., «The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland», Warsaw School of Economics, 2016.

³⁰ Voir les explications détaillées dans l'annexe méthodologique (document de travail des services de la Commission, section V).

4) exigences en matière d'exercice: restriction concernant la forme de la société, exigences relatives à la détention du capital, restrictions à l'exercice conjoint de professions, incompatibilités d'activités, etc.

L'indicateur de restrictivité s'appuie en partie sur une évaluation par la Commission des entraves dans les services aux entreprises, qui a été publiée pour la première fois en 2015³¹, mais il affine cette analyse en englobant par exemple également les exigences de formations non traitées précédemment afin de fournir une approche intégrée et comparative des différentes exigences réglementaires en place, dont l'éventail va des conditions d'éducation et de formation aux restrictions d'exercice, en passant par les incompatibilités entre professions. Il porte sur les mêmes groupes de professions que l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE³², auxquels s'ajoutent les conseils en propriété industrielle, les agents immobiliers et les guides-conférenciers. À la différence de l'indicateur RMP de l'OCDE, cet indicateur tient compte de l'éventail des professions et activités retenues qui existent et varient entre États membres dans chacun des domaines couverts et prévoit une pondération de chaque restriction liée à son incidence; il inclut également des informations actualisées, telles qu'elles découlent de l'exercice d'évaluation mutuelle, en faisant un large usage de la base de données des professions réglementées. Le nouvel indicateur reflète donc les modifications réglementaires les plus récentes dans les États membres, telles que la loi française pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques adoptée en 2015. Cela conduit inévitablement à des résultats susceptibles de différer des précédentes évaluations, qui étaient en grande partie fondées sur l'indicateur RMP de l'OCDE.

Il n'est pas possible d'analyser séparément les restrictions, sans tenir compte des autres mécanismes mis en place pour compléter ou remplacer la restriction spécifique. L'approche intégrée permet d'évaluer le caractère restrictif d'un cadre réglementaire pour les professionnels. À ce stade, l'indicateur ne fera toutefois pas apparaître les obstacles non réglementaires ou le rôle joué par des législations générales ou mécanismes spécifiques mis en place pour protéger les consommateurs et les objectifs d'intérêt général. C'est pourquoi l'indicateur est accompagné d'une évaluation et d'une analyse qualitatives qui livrent des informations complémentaires sur la réalité sur le terrain.

*Analyse économétrique: incidence économique de la réglementation*³³

Une analyse économétrique réalisée par la Commission indique, pour les sept groupes de services professionnels, que des niveaux plus faibles de restrictions réglementaires coïncident avec de meilleurs résultats économiques, et se traduisent en particulier par des rentes de situation moins élevées pour les opérateurs en place et une croissance plus forte du nombre d'entreprises.

L'indicateur peut être utilisé comme un outil de suivi permettant de mesurer l'évolution du niveau de restrictivité de la réglementation au fil du temps. L'analyse qui suit présente pour chaque groupe de professions les scores atteints par l'indicateur à l'échelle de l'Union européenne, tels qu'enregistrés à la fin du mois de novembre 2016. Le document de travail des services de la Commission donne des détails supplémentaires pour chaque État membre.

³¹ Commission européenne «Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact»; disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_fr.

³² Créé en 1988, l'indicateur RMP de l'OCDE a été mis à jour pour la dernière fois en 2013. Voir: http://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2v1-en.

³³ Voir la section VI du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

II. Analyse par profession

Les sections suivantes décrivent les différents secteurs analysés. Les concepts et la terminologie (nationale) utilisés en relation avec ces services professionnels ne sont pas les mêmes d'un État à l'autre, et l'organisation et le champ des activités des différentes professions dans ces secteurs varient souvent entre États membres, ce qui rend malaisée la comparaison. L'analyse tient compte de ces différences et s'articule autour d'activités relevant d'un secteur donné plutôt que d'une dénomination ou d'une définition nationale d'une profession déterminée. Cela vaut en particulier pour le génie civil, secteur englobant une grande variété et une multitude de sous-professions, et pour la comptabilité, qui est organisée de manière très différente dans les États membres, n'est pas réglementée dans un certain nombre d'entre eux ou est caractérisée par un éparpillement entre diverses professions, dont chacune a la charge de domaines d'activités distincts.

L'évaluation suivante se fonde principalement sur les éléments suivants:

- les informations fournies par les États membres eux-mêmes au moyen de la base de données des professions réglementées,
- les rapports sectoriels présentés pour discussion dans le cadre de l'exercice d'évaluation mutuelle,
- les recherches supplémentaires effectuées par la Commission en ce qui concerne la législation nationale.

Ces informations ont été vérifiées et examinées avec les États membres à plusieurs reprises. Elles tiennent également compte des plaintes reçues ou des observations des parties prenantes sur les restrictions auxquelles elles doivent faire face.

Chaque analyse contient une visualisation graphique de l'indicateur de restrictivité. Ces informations devraient être lues en combinaison avec l'analyse descriptive fournie pour chaque profession. L'indicateur vise à prendre en compte l'intensité relative de la réglementation en place pour chacune des professions dans chaque État membre. Les obstacles non réglementaires ne sont pas pris en considération dans cet indicateur. Toutefois, ils figurent dans la description qualitative dans la mesure du possible et en fonction des informations dont dispose la Commission. Par conséquent, il n'y a pas nécessairement une corrélation parfaite entre les scores fournis par l'indicateur et les recommandations de réformes.

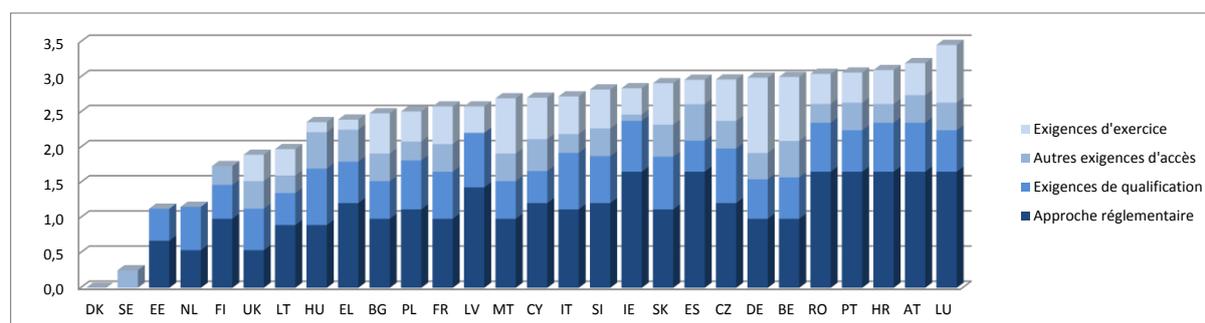
Sur la base de ces recommandations, les États membres devraient revoir et reconsidérer les restrictions imposées aux prestataires de services et la réglementation des secteurs professionnels retenus et, en particulier, tenir compte de l'effet cumulatif induit par la superposition de mesures réglementaires. Certaines recommandations concernent tous les États membres, tandis que d'autres sont également adressées à des États membres qui ne réglementent pas une profession, mais où un risque de création de nouvelles entraves a été mis en évidence.

II.1. Architectes

La profession est articulée autour de la planification, de la conception et de la vérification de la construction de bâtiments et de l'espace environnant. Par conséquent, la sécurité et la sûreté publiques ainsi que la protection des destinataires de services et celle de l'environnement sont les motifs les plus fréquemment invoqués pour justifier une réglementation de cette profession, compte tenu des risques de défauts de construction. Si l'on examine l'ensemble des informations recueillies dans le cadre de la présente

communication, on constate que, pour des objectifs communs, les approches mises en œuvre sont très différentes.

Graphique 2: indicateur de restrictivité - architectes



Source: Commission européenne, novembre 2016.

Le graphique 2 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession d'architecte, conformément au nouvel indicateur de restrictivité élaboré par la Commission.

La formation des architectes a été largement harmonisée afin que les qualifications puissent bénéficier de la reconnaissance automatique au titre de la directive relative aux qualifications professionnelles. Les exigences minimales harmonisées en vertu de la directive sont cinq années d'études ou quatre années d'études et deux années de formation pratique³⁴. En réalité, outre les cinq ans minimum de formation universitaire, la plupart des États membres subordonnent l'accès à la profession à des périodes supplémentaires de formation pratique ou d'expérience professionnelle (par exemple, en **Autriche** 5 années d'études et 3 années de formation pratique, en **République tchèque** 5+3, en **Roumanie** 6+2, en **Slovaquie** 6+3, en **Slovénie** 5+3). La période de formation la plus communément appliquée est de sept années au total sur la base de cinq années d'études et deux ans de formation pratique. Dans 15 pays, un examen d'État est également requis.

Contrairement aux autres États membres qui prévoient que seuls les professionnels qualifiés possédant les licences, certifications ou inscriptions appropriées auprès d'un organisme compétent peuvent légalement exercer le métier d'architecte, le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Finlande** et la **Suède** ne réglementent pas la profession en tant que telle mais se fondent plutôt sur d'autres vérifications de la compétence au sein de l'environnement de la construction³⁵. Les différences entre les deux modèles peuvent être moins importantes qu'il n'y paraît lorsque des pays qui ne recourent pas à la réglementation utilisent la certification des compétences des architectes ou une évaluation ad hoc des compétences ou encore une expérience au cas par cas comme condition pour autoriser les architectes à fournir des services spécifiques (par exemple, la présentation de plans ou de permis de construire).

La différence la plus notable entre États membres se trouve dans les réserves d'activités. Comme c'est aussi le cas pour les ingénieurs civils, les réserves peuvent être dispersées dans différentes règles et réglementations susceptibles de porter sur la construction, la restauration, la protection culturelle, l'efficacité énergétique, etc.

³⁴ À appliquer en combinaison avec l'examen sanctionnant la réussite décrit à l'article 46 de la directive.

³⁵ En Estonie, par exemple, l'exercice de certaines activités professionnelles nécessite une certification professionnelle (c'est-à-dire un certificat à un certain niveau délivré par l'autorité chargée des qualifications).

Lorsque les activités sont réservées, elles tendent souvent à être partagées avec d'autres professions connexes, notamment les ingénieurs civils. Si le **Royaume-Uni** et les **Pays-Bas** s'appuient uniquement sur la protection des titres pour les architectes sans aucune réserve, l'**Autriche**, la **Croatie**, l'**Espagne**, l'**Irlande**, l'**Italie**, le **Luxembourg**, le **Portugal** et la **Roumanie**, en plus de la protection des titres, réservent un large éventail d'activités, notamment:

- la conception et la planification architecturales, les études de faisabilité,
- l'examen de la conception et de la documentation associée,
- la préparation, la soumission, la signature de la documentation liée au contrôle technique et à la conformité ou aux permis, ou la certification des projets,
- la gestion des coûts de construction, le suivi de la construction et de l'exécution,
- la conception de la planification territoriale urbaine.

La **Pologne** et la **Slovaquie** réservent également de nombreuses activités, mais sans prévoir de protection des titres. La **Bulgarie** réserve aux architectes/ingénieurs l'élaboration de plans d'aménagement de l'espace et de projets d'investissement ainsi que la présentation de ces documents et plans aux autorités compétentes. L'**Allemagne** réserve l'élaboration de documents pour les demandes de permis de construire, une activité considérée par d'aucuns comme l'activité la plus importante, aux architectes et ingénieurs dans tous les Länder³⁶. L'**Irlande** est un exemple de pays où des modifications récentes ont été apportées: passant d'une absence de réglementation avant 2007, le pays a depuis lors introduit la protection des titres parallèlement à des réserves d'activités.

Si l'on examine les écarts sur le plan de l'accumulation de mesures supplémentaires, on constate que l'intensité réglementaire n'est pas identique selon les pays.

En premier lieu, l'**Autriche**, **Chypre**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, **Malte** et les **Pays-Bas** n'ont pas d'exigences en vigueur en matière d'assurance, contrairement à l'**Allemagne**, à la **Belgique**, à la **Bulgarie**, à la **Croatie**, à l'**Espagne**, à la **France**, à l'**Italie**, à l'**Irlande**, à la **Lettonie**, à la **Lituanie**, au **Luxembourg**, à la **Pologne**, au **Portugal**, à la **République tchèque**, à la **Roumanie**, au **Royaume-Uni** et à la **Slovaquie**.

En second lieu, des restrictions concernant la forme de la société et la détention du capital sont imposées par 16 États membres, qui ont tous, à l'exception de l'**Autriche**, de **Chypre** et de **Malte**, prévu par ailleurs des obligations en matière d'assurance. La **Belgique**, **Chypre** et la **Roumanie** prévoient des restrictions particulièrement contraignantes concernant la forme de la société ou la détention du capital. **Chypre** exige ainsi que le capital soit détenu à 100 % par des professionnels et n'autorise pas la fourniture de services architecturaux par l'intermédiaire de sociétés publiques à responsabilité limitée. La **Belgique** exige que 60 % du capital et des droits de vote soient détenus par des architectes, tandis que **Malte** a imposé des restrictions concernant les formes des sociétés tout en exigeant également une détention du capital à 100 %. En **Roumanie**, les entreprises ne peuvent être détenues que par des architectes, même si l'établissement de sociétés de conception commerciales ayant pour objet principal d'activité la conception architecturale y est autorisé, pour autant que la société comprenne au moins un architecte. L'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **France**, l'**Espagne**, la

³⁶ Les différences de réglementation entre Länder concernent non seulement les réserves mais aussi les exigences relatives à la détention du capital/à une expérience professionnelle antérieure. L'inscription est également nécessaire à l'échelon régional et varie en conséquence.

République tchèque et la **Slovaquie** exigent qu'au moins 50 % du capital soit détenu par des professionnels.

En outre, en **Autriche**, le champ d'application exclusif de l'activité des entreprises d'architecture doit être la fourniture de services architecturaux, ce qui limite donc significativement la possibilité d'exercice en commun avec d'autres professions.

Quelque 15 États membres imposent le développement professionnel continu (DPC), mais les approches adoptées sont très variées: la **Roumanie** exige un maximum de 96 heures/an (cycles de cinq ans, six cycles au cours de la carrière), tandis que la **Hongrie** prévoit un cycle d'examen quinquennal et que les Pays-Bas exigent seulement 16 heures par an. Au **Danemark**, les employeurs doivent consacrer 10 % du salaire annuel des travailleurs au DPC, tandis qu'en **Autriche**, les architectes peuvent présenter leurs activités professionnelles comme DPC.

Il convient également d'examiner la fragmentation dans l'accès au marché, qui peut entraîner une confusion et des niveaux d'autorisation inutiles dans des pays comme la **Lettonie** et la **Pologne**.

Recommandations

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

L'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Belgique**, **Chypre**, la **France**, l'**Espagne**, la **République tchèque**, la **Roumanie** et la **Slovaquie** devraient se pencher sur l'incidence des restrictions concernant la forme de la société et la détention du capital qu'ils ont mises en place en sus des autres exigences.

L'**Autriche** devrait évaluer la proportionnalité de ses restrictions concernant les activités pluridisciplinaires.

Chypre et **Malte** doivent revoir l'exigence selon laquelle 100 % du capital d'une société doit être détenu par des professionnels.

Les **États membres** dans lesquels existent un système fragmenté de la profession ou de multiples exigences en matière de certification, comme la **Lettonie** et la **Pologne**, devraient réfléchir aux effets de leur système sur la libre circulation des professionnels et s'interroger sur la justification des obstacles potentiels.

Les **États membres** qui rendent la certification professionnelle obligatoire pour les professions non réglementées ou qui s'appuient sur d'autres garde-fous, surtout en ce qui concerne la prestation de services spécifiques, devraient réexaminer la cohérence globale et les effets concrets de ce modèle afin d'éviter qu'il ne devienne un obstacle pour l'accès à la profession.

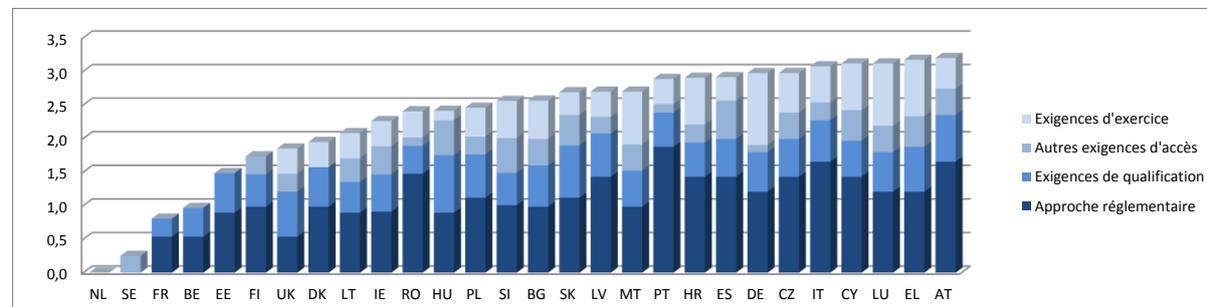
L'**Irlande** devrait se pencher davantage sur l'incidence et la nécessité des changements apportés récemment, notamment en ce qui concerne les réserves d'activités.

II.2. Ingénieurs

Il existe de nombreuses similitudes entre les États membres en ce qui concerne la réglementation de la profession d'ingénieur civil. Les mêmes grandes définitions peuvent être trouvées à plusieurs reprises pour le «champ d'activités» et de nombreux États membres

invoquent des risques identiques et poursuivent les mêmes intérêts généraux lorsqu'ils réglementent la profession. Cependant, en dépit de cette convergence, l'approche réglementaire en ce qui concerne la profession varie considérablement d'un État membre à l'autre.

Graphique 3: indicateur de restrictivité - ingénieurs civils



Source: Commission européenne, novembre 2016.

Le graphique 3 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession d'ingénieur civil, conformément au nouvel indicateur de restrictivité élaboré par la Commission.

Tout le monde s'accorde à reconnaître que les services fournis par les ingénieurs doivent être d'un niveau tel qu'il garantisse la sécurité des constructions et du public, de même que la qualité du service fourni. Alors que, dans la plupart des États membres, la réglementation de la profession est considérée comme une approche nécessaire pour garantir la sécurité, d'autres États membres ont trouvé des manières différentes de garantir la qualité ou de préserver les objectifs d'intérêt général. Par exemple, aux **Pays-Bas**, il existe une réglementation relative aux normes de construction, qui garantit la qualité des travaux réalisés. En **Suède**, le principe de la responsabilité du client a toujours été d'une importance majeure, ainsi que le contrôle, par les municipalités, des travaux effectués. Comme pour les architectes, les différences entre les deux modèles peuvent être moins importantes qu'il n'y paraît lorsque des pays qui ne recourent pas à la réglementation utilisent la certification des compétences des ingénieurs³⁷ ou une évaluation ad hoc des compétences ou encore une expérience au cas par cas comme condition pour autoriser les ingénieurs à fournir des services spécifiques (par exemple, la présentation de plans ou de permis de construire).

Parmi les pays qui réglementent, certains États membres, comme la **Belgique**, la **France** et le **Royaume-Uni**, en ce qui concerne les ingénieurs diplômés, protègent uniquement l'utilisation du titre professionnel.

Dans la plupart des pays, il existe plusieurs modalités d'exercice de la profession d'ingénieur, en fonction des limites des autorisations/permis/titres accordés et/ou des différents niveaux de responsabilité octroyés. Tel est le cas au moins en **Croatie**, en **Espagne**, **Italie**, en **Finlande**, en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Irlande**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, au **Luxembourg**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **République tchèque**, en **Roumanie**, au **Royaume-Uni**, en **Slovaquie** et en **Slovénie**. Par exemple, la **Lettonie** dispose du système le plus spécialisé, avec environ 80 types de certifications possibles pour les ingénieurs civils dans différents domaines d'activités (recherche ou conception en ingénierie, gestion des travaux de construction, supervision de la construction, expertise de la construction, etc.). En **Pologne**, les activités de

³⁷ En Estonie, par exemple, certaines modalités d'exercice des activités professionnelles nécessitent une certification professionnelle (c'est-à-dire un certificat à un certain niveau délivré par l'autorité chargée des qualifications).

conception et de construction sont exercées soit par deux types d'ingénieurs différents ou conjointement par un même ingénieur en fonction de sa qualification. De plus, selon le niveau de leur qualification, les ingénieurs civils ont la possibilité de réaliser des activités de conception/construction, avec un droit d'exercice qui peut être limité ou alors plein et entier.

Ces divergences dans l'organisation de la profession se retrouvent également dans les activités réservées, qui varient donc également d'un pays à l'autre. D'une manière générale, les activités réservées concernent principalement la conception ou la construction. L'**Autriche**, l'**Espagne**, l'**Italie**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **République tchèque**, la **Roumanie** et l'**Espagne** ont mis en place un large éventail de réserves d'activités, bien que, dans certains cas, ces activités soient partagées avec d'autres professions. **Malte** présente la particularité que les activités réservées ne figurent pas dans un acte législatif unique. Au contraire, les références aux *Periti* comme seuls professionnels à même de réaliser certaines activités et d'en assumer la responsabilité se retrouvent dans différents actes juridiques. En **Allemagne**, la réserve est limitée à la soumission de documents de planification.

Des restrictions concernant les exigences en matière de détention du capital sont imposées par l'**Allemagne**, l'**Autriche**, **Chypre**, l'**Espagne**, **Malte** et la **Slovaquie**. À titre d'exemple, **Chypre** et **Malte** requièrent que le capital soit détenu à 100 % par des professionnels, alors que l'**Autriche**, l'**Allemagne** et la **Slovaquie** exigent qu'au moins 50 % du capital soit détenu par des professionnels.

En **Autriche**, le champ d'application exclusif de l'activité des entreprises d'ingénierie civile doit être la fourniture de services d'ingénierie, ce qui limite donc significativement la possibilité d'exercice en commun avec d'autres professions.

Quelque 14 États membres exigent l'appartenance à l'organisation professionnelle compétente et, dans 16 États membres, l'assurance responsabilité professionnelle est obligatoire.

En ce qui concerne la mobilité transfrontière des ingénieurs, la coexistence de systèmes unitaires et de systèmes fragmentés pourrait être un frein pour les ingénieurs civils qui se déplacent d'un pays possédant un système unitaire à un pays doté d'un système fragmenté. Par exemple, un ingénieur venant d'un pays où les ingénieurs civils sont autorisés à effectuer de nombreux types de travaux différents dans n'importe quel secteur rencontrerait des difficultés dans des pays comme la **Lettonie** ou la **Roumanie** pour identifier le secteur d'ingénierie civile auquel il pourrait être en mesure d'avoir accès et il pourrait se révéler difficile, voire impossible, d'accéder à tous les secteurs sans mesures de compensation lourdes.

Recommandations

L'**Autriche**, l'**Espagne**, l'**Italie**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **République tchèque** et la **Roumanie** devraient réexaminer le champ d'application trop vaste des activités réservées.

Malte devrait indiquer clairement quelles activités sont réservées aux *Periti*.

L'**Espagne** devrait réévaluer l'exigence selon laquelle une autorisation de l'organisation professionnelle est nécessaire pour certains projets/travaux.

Chypre et **Malte** doivent revoir l'exigence selon laquelle 100 % du capital d'une société doit être détenu par des professionnels.

L'**Allemagne**, l'**Autriche** et la **Slovaquie** devraient examiner la question de la proportionnalité des exigences en matière de détention du capital.

L'Autriche devrait évaluer les restrictions concernant les activités pluridisciplinaires.

Les États membres qui rendent la certification professionnelle obligatoire pour les professions non réglementées ou qui s'appuient sur d'autres garde-fous, surtout en ce qui concerne la prestation de services spécifiques, devraient réexaminer la cohérence globale et les effets concrets de ce modèle afin d'éviter qu'il ne devienne un obstacle pour l'accès à la profession.

Les États membres dans lesquels existent un système fragmenté de la profession ou de multiples exigences en fonction des activités spécifiques exercées, comme la Lettonie, devraient réfléchir aux effets de leur système sur la libre circulation des professionnels et s'interroger sur la justification des obstacles potentiels.

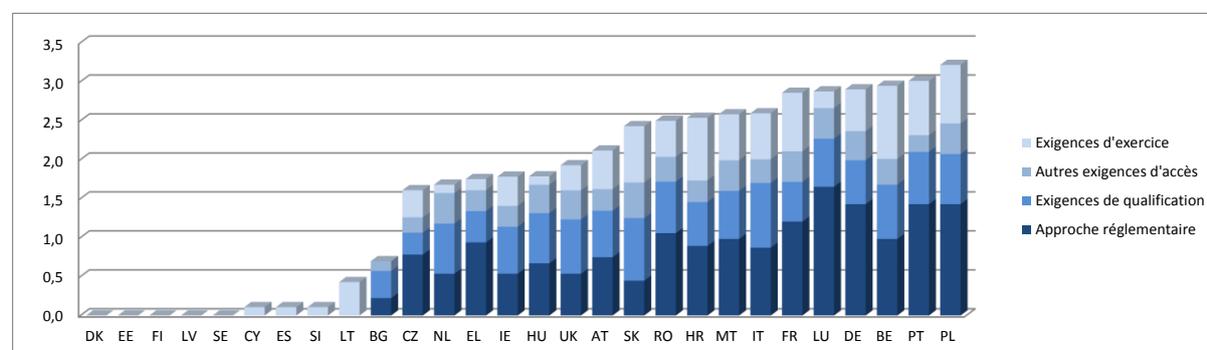
II.3. Professionnels de l'expertise comptable

Les professionnels de l'expertise comptable regroupent des professions très diverses, telles que celles de comptable, de comptable agréé ou de conseiller fiscal, avec des différences importantes entre les États membres en ce qui concerne l'organisation des professions dans ce domaine et les réglementations correspondantes. Une ou plusieurs professions dans ce domaine sont réglementées dans 19 États membres, soit

- par des réserves d'activités et des titres protégés (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie**), soit
- par des réserves d'activités (**Bulgarie, Croatie, Hongrie, République tchèque, Slovaquie**), soit encore
- par la seule protection du titre professionnel (**Grèce, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni**).

Au **Royaume-Uni**, par exemple, la comptabilité est un secteur hautement concurrentiel et, bien que l'entrée dans la profession sans qualification professionnelle soit théoriquement possible, les diplômés titulaires d'un titre professionnel jouissent d'un avantage concurrentiel considérable par rapport aux autres candidats. Dans neuf États membres, à savoir **Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Suède**, la profession n'est pas réglementée en tant que telle. Les États membres justifient généralement la réglementation dans ce secteur par le rôle important que les professionnels de l'expertise comptable jouent dans tous les systèmes fiscaux en aidant les consommateurs et les contribuables à respecter leurs obligations fiscales.

Graphique 4: indicateur de restrictivité - professionnels de l'expertise comptable



Source: Commission européenne, novembre 2016.

Le graphique 4 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession d'expert-comptable,

conformément au nouvel indicateur de restrictivité. L'indicateur ne tient pas compte de la réglementation de la profession de commissaire aux comptes, qui est en place dans tous les États membres sur la base de la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés.

Certains États membres réservent les activités de conseil fiscal et de comptabilité (souvent partagées avec d'autres professionnels, par exemple en **France**³⁸, au **Portugal**, en **République tchèque** et en **Roumanie**). La **Bulgarie** et le **Luxembourg** réservent uniquement la comptabilité, c'est-à-dire la tenue des livres/l'établissement des états financiers consolidés, alors que l'**Allemagne** réserve uniquement les activités de conseil fiscal et de représentation devant les autorités fiscales. La **Roumanie** compte trois professions réglementées différentes dans le secteur, tandis que l'**Autriche** en a quatre.

L'**Italie** réserve aux comptables certaines activités relativement simples de gestion des salaires, ce qui entraîne une charge supplémentaire pour les petites entreprises. La **Croatie** est actuellement occupée à réformer la profession de conseiller fiscal, en définissant un très large éventail d'activités soit exclusivement réservées à la profession soit comprenant des tâches simples, telles que la préparation des déclarations fiscales pour les citoyens et les petites entreprises. Tandis que la **France** réserve la tenue de la comptabilité aux experts-comptables, une juridiction nationale a récemment considéré que le fait de passer des écritures comptables électroniquement avant de les approuver ne relevait pas du champ d'application des activités réservées. L'arrêt rendu n'est cependant pas entièrement exécuté.

Les exigences de qualification varient aussi considérablement d'un État membre à l'autre. La durée totale de la formation va de trois ans (**Grèce, République tchèque**) à huit ans (**France, Roumanie**).

D'après les informations contenues dans la base de données des professions réglementées, un développement professionnel continu est exigé en **Allemagne**, en **Belgique**, en **Hongrie**, en **Irlande**, à **Malte**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Roumanie** et en **Slovaquie**.

Une inscription obligatoire auprès d'un organisme professionnel ou dans un registre professionnel est prévue dans 15 États membres, entre autres en **Allemagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Italie** et au **Luxembourg**.

Une assurance responsabilité professionnelle est exigée dans 14 États membres, à savoir en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Belgique**, en **Croatie**, en **France**, en **Irlande**, en **Italie**, à **Malte**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **République tchèque**, en **Roumanie**, au **Royaume-Uni** et en **Slovaquie**.

Dans de nombreux cas, les règles d'incompatibilité ou restrictions à l'exercice d'activités pluridisciplinaires auxquelles sont soumis les professionnels de l'expertise comptable sont en fait établies dans la réglementation d'autres professions, telles que celles d'avocat et de commissaire aux comptes.

Certains États membres, par exemple l'**Allemagne** et la **France**, interdisent l'exercice conjoint de certaines activités et n'autorisent une coopération qu'avec un nombre limité de professions, par exemple dans les secteurs juridique ou comptable. Il apparaît que la **Belgique** impose des règles d'incompatibilité strictes interdisant les activités

³⁸ En France, le conseil fiscal portant sur des questions complexes est réservé aux avocats, mais les experts-comptables peuvent fournir des conseils fiscaux à leurs clients. Les commissaires aux comptes et les notaires peuvent également fournir des conseils en matière fiscale si les questions sont liées à leurs activités.

pluridisciplinaires et l'exercice simultané de toute autre activité économique pour les professionnels de la comptabilité dans ce pays.

Plusieurs États membres (**Allemagne**, **Portugal** et **Roumanie**) imposent également des exigences en matière de forme juridique et de détention du capital. Bien que l'**Allemagne** autorise les sociétés professionnelles à exercer des activités liées au conseil fiscal dans des conditions particulières, il existe un manque de sécurité juridique en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les sociétés professionnelles établies dans d'autres États membres peuvent légalement fournir des services de façon temporaire ou occasionnelle. L'**Allemagne**, la **Belgique**, la **France**, l'**Irlande**, **Malte**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Roumanie** et la **Slovaquie** exigent qu'au moins 50 % du capital soit détenu par des professionnels.

Les autres exigences en matière d'autorisation comprennent l'honorabilité et la preuve de l'absence de faillite antérieure, ou l'obligation de résider sur le territoire national (**Croatie**). Les restrictions imposant la résidence sur le territoire national se révèlent contraires au droit de l'Union.

Recommandations

Tous les États membres qui réglementent les professions de ce secteur devraient reconsidérer l'obligation de réserver des tâches simples, telles que les activités liées aux salaires ou la préparation des déclarations fiscales, à des professionnels hautement qualifiés.

La **Croatie** devrait i) réévaluer la proportionnalité du champ étendu des activités réservées aux conseillers fiscaux dans le cadre de la réforme à venir, en particulier en ce qui concerne la nécessité de réserver des activités telles que l'établissement des déclarations fiscales et ii) envisager la possibilité de partager l'activité de conseil fiscal avec d'autres professionnels du secteur, conformément à l'arrêt rendu dans l'affaire C-451/03.

La **Croatie** doit lever les restrictions imposant de résider sur le territoire national.

La **Croatie** doit également prendre pleinement en considération les qualifications professionnelles obtenues à l'étranger, conformément à la directive sur les qualifications professionnelles.

L'**Italie** et la **Roumanie** devraient évaluer la cohérence des activités réservées et la répartition entre les différentes professions réglementées du secteur. En particulier, l'**Italie** devrait tenir pleinement compte de la jurisprudence de la Cour de justice dans l'affaire C-79/01 pour définir les activités réservées aux professionnels, notamment les activités liées aux salaires.

La **France** devrait clarifier le champ des activités réservées aux experts-comptables, en particulier en ce qui concerne des tâches telles que celles consistant à passer des écritures comptables par voie électronique, conformément à la jurisprudence nationale et à l'arrêt rendu dans l'affaire C-79/01.

La **Belgique** devrait réévaluer les règles d'incompatibilité interdisant l'exercice simultané de toute autre activité économique pour tous les types de professions comptables, en particulier celles pour lesquelles les conflits d'intérêts pourraient être évités au cas par cas.

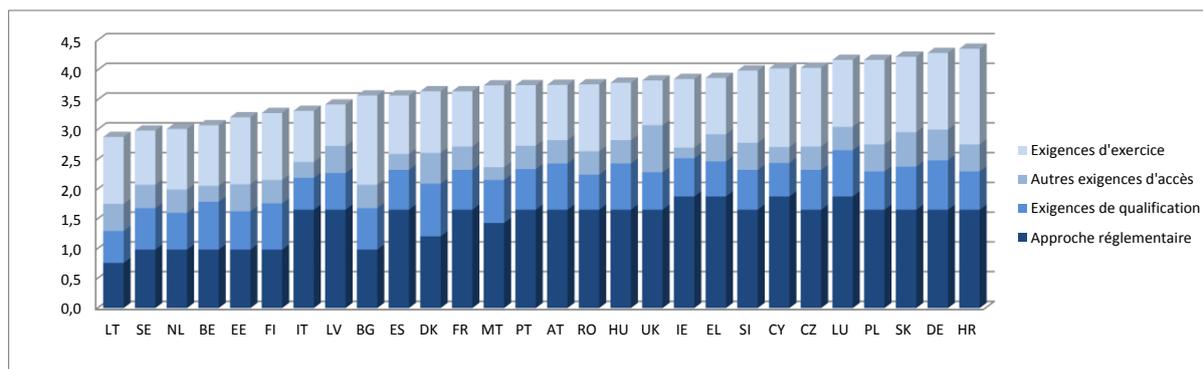
L'**Allemagne** devrait assurer un suivi approprié de l'arrêt rendu dans l'affaire C-342/14 afin de garantir la transparence et la sécurité juridique, notamment en ce qui concerne la fourniture de services de conseil fiscal par des entreprises établies dans d'autres États membres.

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

II.4. Avocats

Les approches réglementaires nationales concernant les avocats sont assez uniformes dans l'ensemble des États membres en ce sens que la profession est réglementée par des réserves d'activités et un titre protégé dans tous les États membres³⁹.

Graphique 5: indicateur de restrictivité - avocats



Source: Commission européenne, novembre 2016.

Le graphique 5 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession d'avocat, conformément au nouvel indicateur de restrictivité.

Compte tenu de la diversité des activités de la profession, par exemple la représentation et la défense en justice, le conseil juridique, la rédaction d'actes juridiques, les États membres ont adopté des approches différentes en ce qui concerne l'étendue des activités réservées aux avocats.

Tous les États membres réservent aux avocats les activités liées à la défense des clients devant les autorités judiciaires, bien que les modalités de mise en œuvre puissent varier (ces activités sont parfois partagées avec d'autres professions juridiques). L'**Espagne**, par exemple, réglemente deux professions dans le secteur: celle des *abogados* et celle des *procuradores*. Toutefois, elle réserve certaines activités exclusivement à ces derniers, notamment la représentation technique des clients ou la communication des documents aux autorités judiciaires, alors que les *abogados* possèdent des qualifications équivalentes pour exercer ces activités et sont soumis à des règles de conduite professionnelle similaires. Au **Royaume-Uni**, l'Angleterre et le pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse possèdent des règles spécifiques pour les professions de *solicitor* et de *barrister* ou d'*advocate* et réservent à ces deux catégories un large éventail d'activités, telles que l'exercice du droit de plaider, la conduite du contentieux, l'activité d'établissement d'actes en matière de propriété

³⁹ Compte tenu des similitudes dans la réglementation de la profession, notamment par la protection du titre professionnel, les avocats bénéficient de deux directives spécifiques, qui concernent respectivement la possibilité de fournir des services sur une base temporaire ou occasionnelle sous le titre professionnel d'origine (directive 77/249/CEE) et la possibilité de s'établir à titre permanent dans un autre État membre sous le titre professionnel d'origine (directive 98/5/CE). Bien qu'elles ne définissent pas les activités qui sont réservées à la profession en général, ces deux directives se réfèrent aux «activités d'avocat», telles que les activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice ou devant des autorités publiques, ainsi que le conseil juridique.

immobilière, les activités liées aux procédures de successions, les activités notariales et activités de certification.

Le conseil juridique est réservé aux avocats dans plusieurs États membres, comme l'**Allemagne**, la **France**, la **Hongrie**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Roumanie** et la **Slovaquie**. Dans ce contexte, le manque de clarté sur le contenu précis de cette activité réservée peut entraîner des difficultés dans des domaines tels que la fourniture de consultations juridiques en ligne et l'automatisation numérique de documents juridiques par des non-avocats. Bien que les progrès technologiques aient réduit, dans une certaine mesure, l'asymétrie de l'information entre les avocats et les consommateurs, des informations juridiques telles que la législation et la jurisprudence étant désormais largement accessibles sur l'internet, en **Bulgarie**, un projet de loi de 2015 propose de réserver aux avocats les consultations juridiques et la représentation devant un certain nombre d'autorités administratives.

Compte tenu de leur rôle particulier, les règles concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de cette profession sont parmi les plus sévères du secteur des services aux entreprises. En ce qui concerne la qualification, l'enseignement supérieur est exigé dans la grande majorité des États membres (un diplôme de droit étant obligatoire), suivi d'un stage et/ou d'une expérience professionnelle complémentaire et d'un examen du barreau obligatoires. La durée totale de la formation varie entre trois ans (**Irlande**) et neuf ans (**Slovénie**). Cependant, il apparaît que dans certains États membres (**Grèce**, **Italie**), la formation et l'expérience acquises à l'étranger ne sont pas dûment prises en considération pour assurer l'accès au stage pour les avocats⁴⁰. L'**Espagne** a récemment introduit de nouvelles règles relatives à la qualification des avocats, mais la situation manque de clarté en ce qui concerne l'inscription des diplômés ayant commencé leurs études avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Certains États membres imposent des exigences supplémentaires en matière de qualification professionnelle (par exemple, une expérience professionnelle supplémentaire) pour l'exercice de la profession devant les juridictions supérieures (**Allemagne**, **Belgique**, **Bulgarie**, **France** et **Grèce**). Dans certains de ces pays, notamment en **Allemagne**, en **Belgique** et en **France**, les avocats exerçant devant les juridictions suprêmes sont également soumis à des exigences supplémentaires en matière d'autorisation, et les conditions d'accès pour les avocats provenant d'autres États membres et exerçant sous leur titre professionnel d'origine restent floues.

Un développement professionnel continu obligatoire est prévu dans la plupart des États membres, excepté en **Espagne**, en **Grèce**, à **Malte**, en **République tchèque**, en **Slovaquie** et en **Slovénie**, où il est facultatif. Malgré l'abondante jurisprudence sur la reconnaissance des qualifications⁴¹, la reconnaissance mutuelle du développement professionnel continu transfrontière des avocats se révèle problématique, notamment pour les avocats qui souhaitent bénéficier des droits qui leur sont conférés en vertu des deux directives «avocats».

Tous les États membres imposent l'inscription obligatoire auprès d'un organisme professionnel ou dans un registre professionnel. À cet égard, une évolution récente peut être observée dans certains pays, tels que l'**Irlande** et le **Royaume-Uni**, menant à la séparation des autorités de réglementation des professions juridiques et des organes représentatifs.

⁴⁰ Voir l'arrêt rendu dans l'affaire C-313/01, *Morgenbesser*, permettant aux titulaires d'un diplôme en droit d'accomplir un stage dans n'importe quel État membre, après une évaluation de la qualification obtenue à l'étranger.

⁴¹ Arrêt rendu dans l'affaire C-340/89, *Vlassopoulou*.

La plupart des États membres imposent des règles d'incompatibilité et des restrictions à l'exercice d'activités pluridisciplinaires strictes⁴², ainsi que des exigences en matière de forme juridique et de détention du capital. Ces exigences doivent être évaluées au regard du champ des réserves d'activités. Si de telles restrictions peuvent se justifier pour des activités liées à la représentation et à la défense en justice, leurs effets cumulatifs se révèlent plus importants lorsque d'autres activités sont également réservées aux avocats.

À cet égard, tous les États membres disposent soit d'une règle générale visant à éviter les conflits d'intérêt soit de règles d'incompatibilité détaillées interdisant l'exercice de certaines activités, comme le commerce ou l'emploi salarié, à l'exception de celles qui sont explicitement autorisées (par exemple, l'enseignement ou la recherche). En **Italie**, par exemple, il n'est pas possible pour les avocats d'exercer simultanément la profession de conseil en propriété industrielle, bien que les deux professions soient soumises à des règles de conduite professionnelle similaires et qu'elles partagent certaines activités.

Les restrictions à l'exercice d'activités pluridisciplinaires vont de l'interdiction totale (**Bulgarie, République tchèque**) à l'autorisation de certaines activités pluridisciplinaires avec un nombre limité de professions (**Allemagne, France, Pays-Bas**). En **Estonie**, les avocats peuvent participer à la gestion d'une entreprise lorsque cette participation est compatible avec les activités professionnelles d'un «*advokaat*» et qu'elle ne risque pas de compromettre l'indépendance de l'avocat.

Un nombre restreint d'États membres autorisent la participation de non-avocats dans les cabinets juridiques.⁴³ Le **Royaume-Uni** (Angleterre et Pays de Galles spécifiquement) a introduit la possibilité pour les *solicitors* de participer à des structures d'entreprise alternatives, autorisant la propriété par des non-avocats et les cabinets pluridisciplinaires. La propriété d'entreprises par des non-avocats est également possible en **Espagne** (jusqu'à 25 %) et, dans une certaine mesure, au **Danemark**. En **Allemagne**, plus de 50 % du capital de la société doit être détenu par des avocats (seuls d'autres professionnels du droit ou de la comptabilité peuvent détenir des parts). En février 2016, la Cour constitutionnelle allemande a déclaré que l'interdiction de partenariats professionnels avec des médecins et des pharmaciens était contraire à la Constitution. En **Finlande**, si le capital des sociétés à responsabilité limitée doit être détenu par des avocats du Barreau finlandais, l'ordre des avocats peut accorder une dérogation dans des cas spécifiques. Les sociétés en nom collectif sont en général autorisées et, dans de nombreux États membres, l'exercice de la profession est également possible sous la forme d'une société professionnelle. Un certain nombre de pays autorisent également les avocats à utiliser la forme d'une société à responsabilité limitée, par exemple l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Belgique**, **Chypre**, la **Finlande** et la **France**.

L'assurance responsabilité professionnelle est obligatoire dans tous les États membres, excepté en **Grèce** et en **Lettonie**, où elle est facultative. Dans de nombreux cas, cette obligation couvre toutes les activités liées à l'exercice de la profession, y compris les services transfrontières fournis dans un autre État membre. Ainsi, une police d'assurance peut couvrir l'ensemble du territoire de l'Union européenne, sur la base d'une prime unique (par exemple, **Espagne, France**), facilitant ainsi la mobilité des professionnels. Il existe également des

⁴² Voir l'arrêt rendu dans l'affaire C-309/99, *Wouters*.

⁴³ À cet égard, la directive 98/5/CE autorise les États membres à imposer certaines restrictions sur la forme du groupement ou les exigences en matière de détention du capital des cabinets d'avocats, mais uniquement dans la mesure où elles sont justifiées, nécessaires et proportionnées, à la suite d'une appréciation au cas par cas. Cela signifie que ces exigences doivent être lues en liaison avec l'article 59 de la directive sur les qualifications professionnelles, qui couvre l'ensemble des professions réglementées.

différences dans la couverture minimale et les frais correspondants. Par exemple, les coûts sont nettement plus élevés au **Royaume-Uni** que dans d'autres États membres, en raison du champ étendu des activités réservées et de la nature spécifique du marché britannique⁴⁴.

Outre les exigences mentionnées ci-dessus, la plupart des États membres imposent la citoyenneté de l'Union, un casier judiciaire vierge et le serment de respecter les règles de conduite professionnelle et juridiques. Il est difficile de savoir si la **Slovénie** permet aux citoyens européens ayant obtenu leur qualification dans ce pays d'exercer la profession sous le titre slovène, étant donné l'exigence de citoyenneté slovène. **Chypre** impose une condition de résidence pour exercer la profession, ce qui se révèle contraire au droit de l'Union et nuit à l'efficacité des directives «avocats»⁴⁵. L'**Italie** a imposé récemment l'obligation de traiter au moins cinq affaires par an comme preuve du respect de l'exigence générale selon laquelle la profession doit être exercée de manière continue et régulière. En **Croatie**, un avocat qui n'exerce pas durant plus de six mois serait privé du droit d'exercer la profession, ce qui est particulièrement problématique pour les avocats qui souhaitent s'établir ou fournir des services à l'étranger.

Recommandations

Tous les États membres réservant le conseil juridique devraient préciser le champ des réserves de manière à faciliter la prestation des services de conseil juridique par des avocats ou d'autres prestataires de services, notamment pour les services en ligne.

Tous les États membres devraient évaluer les exigences relatives à la forme juridique et à la détention du capital, les règles d'incompatibilité et les restrictions à l'exercice d'activités pluridisciplinaire, en particulier en tenant compte de la proportionnalité de ces restrictions par rapport aux principes fondamentaux, tels que l'indépendance de la profession et le dispositif de surveillance correspondant. En outre, il convient de tenir compte de l'effet cumulatif de ces exigences dans les cas où leurs effets pourraient être renforcés du fait d'importantes réserves d'activités (par exemple, lorsque le conseil juridique fait également partie des activités réservées).

Chypre devrait revoir la règle relative à l'exigence de résidence en ce qui concerne les ressortissants de l'Union souhaitant accéder à la profession à Chypre, tandis que la **Slovénie** devrait lever l'exigence de nationalité pour les ressortissants de l'Union ayant obtenu leur qualification dans ce pays.

La **Bulgarie** devrait réévaluer la nécessité de réserver aux avocats le conseil juridique et la représentation des citoyens devant les autorités administratives dans le cadre de son nouveau projet de loi.

L'**Italie** devrait clarifier les dispositions restreignant l'exercice de la profession, telles que la large portée de la règle d'incompatibilité, en particulier pour les professions soumises à des règles de conduite professionnelle similaires, par exemple pour les conseils en propriété industrielle. La justification et le caractère proportionné de l'obligation récemment introduite de traiter au moins cinq affaires par an devraient être réévalués.

⁴⁴ Le caractère restrictif de cette disposition a été souligné dans l'étude sur l'évaluation du cadre juridique de la libre circulation des avocats, voir http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

⁴⁵ Selon une jurisprudence constante, les moyens actuels de transport et de télécommunications permettent aux avocats d'entretenir les contacts nécessaires avec les clients et les autorités judiciaires. L'objectif visé peut être atteint en imposant à l'avocat des obligations qui restreignent l'exercice de ses activités dans une moindre mesure, en exigeant que l'avocat prestataire de services élise domicile en l'étude d'un avocat local, où les notifications de l'autorité judiciaire concernée pourraient être dûment significatives.

La **Croatie** devrait revoir la disposition selon laquelle un avocat n'exerçant pas pendant plus de six mois serait privé du droit d'exercer la profession.

L'**Allemagne**, la **Belgique** et la **France** devraient introduire davantage de transparence et revoir la proportionnalité des règles d'accès pour les avocats qui souhaitent exercer devant leurs juridictions suprêmes respectives, et notamment clarifier les règles applicables aux avocats européens.

L'**Allemagne** devrait réexaminer la nécessité de maintenir des restrictions d'âge pour exercer devant la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*), au regard de mesures qui paraissent plus appropriées pour atteindre les objectifs visés, telles que l'expérience professionnelle.

L'**Espagne** doit réexaminer le champ des activités réservées aux *procuradores*, et notamment déterminer si certaines activités, comme la représentation technique ou la communication de documents aux juridictions, peuvent être partagées avec les *abogados*. L'Espagne devrait également publier des lignes directrices et des instructions claires en ce qui concerne l'inscription des avocats après l'entrée en vigueur du nouveau système de qualification.

Le **Royaume-Uni** devrait évaluer les possibilités d'adopter une approche plus souple en ce qui concerne les obligations en matière d'assurance responsabilité professionnelle, afin de réduire la charge financière pesant sur les professionnels.

La **Grèce** et l'**Italie** devraient veiller à ce que la formation et l'expérience acquises à l'étranger soient dûment prises en compte, de manière à ce que les avocats puissent accéder aux stages, conformément à l'arrêt rendu dans l'affaire C-313/01.

II.5. Conseils en propriété industrielle

La profession de conseil en propriété industrielle⁴⁶ est réglementée dans 22 États membres, tandis que dans deux autres, les activités concernées sont expressément réservées aux avocats. Dans la plupart des pays, la profession est réglementée au moyen de réserves d'activités et d'un titre protégé (**Autriche, Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède**, etc.). Plusieurs pays protègent uniquement le titre professionnel (**Finlande, Irlande et Suède**), tandis que sept pays réglementent la profession uniquement au moyen de réserves d'activités (**Allemagne, Belgique, Croatie, Hongrie, Lituanie, République tchèque et Slovaquie**)⁴⁷. Enfin, **Chypre** et la **Grèce** réservent les activités aux seuls avocats.

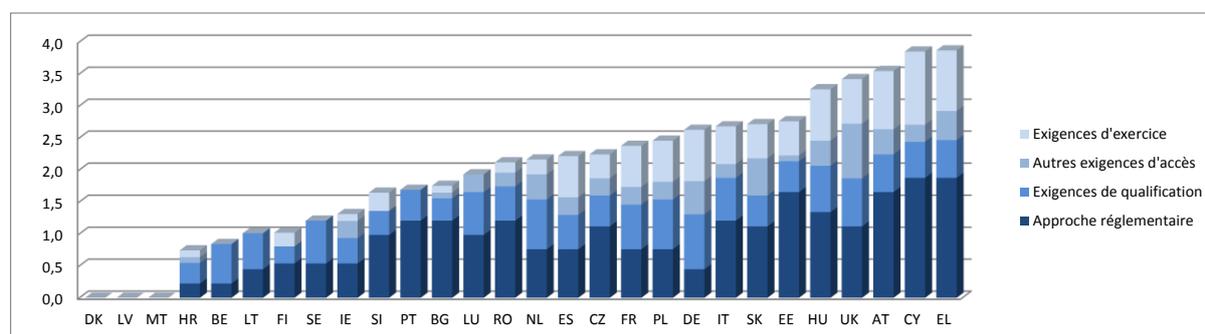
Les raisons invoquées par les États membres pour réglementer la profession sont fondées: a) sur la protection des consommateurs et des bénéficiaires du service (par exemple, les titulaires de droits) et b) sur l'intégrité des mécanismes de protection et des systèmes judiciaires traitant ces questions. Ainsi, pour justifier la réglementation, les États membres ont invoqué le fait que les conseils en propriété industrielle traitent de législations relatives à la propriété intellectuelle et d'aspects techniques des innovations très complexes et qu'un

⁴⁶ Dans un certain nombre d'États membres, les conseils en propriété industrielle sont appelés «avocats en droit des brevets» (par exemple, en Autriche et en Allemagne, «*Patentanwälte*»).

⁴⁷ L'existence de la qualification de mandataire agréé près l'Office européen des brevets sur la base de la Convention sur le brevet européen, signée par tous les États membres de l'Union européenne, devrait également être mentionnée. Cette qualification permet au professionnel d'utiliser le titre mentionné pour la représentation devant l'Office européen des brevets. Cependant, cette qualification ne permet pas d'exercer la profession de conseil en propriété industrielle dans les États signataires de l'accord qui réglementent la profession.

traitement inadéquat porterait préjudice à la position de leurs clients ainsi que, d'une manière générale, au traitement et à la protection des droits de propriété intellectuelle dans leur pays.

Graphique 6: indicateur de restrictivité – conseils en propriété industrielle



Source: Commission européenne, novembre 2016.

Le graphique 6 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession de conseil en propriété industrielle, conformément au nouvel indicateur de restrictivité.

Le champ des réserves d'activités diffère entre les États membres. Certains États membres (**Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Royaume-Uni et Slovaquie**) réservent exclusivement aux conseils en propriété industrielle l'activité de conseil et de représentation devant l'Office des brevets ou d'autres autorités administratives. La **Lituanie** prévoit des réserves uniquement en ce qui concerne les personnes étrangères qui ne sont pas des résidents permanents (ou qui ne sont pas établies en tant que personnes morales) dans un État membre de l'Union européenne et l'**Espagne**, pour ce qui est de la représentation de ressortissants d'États tiers. En **Pologne**, les activités réservées de conseil, de représentation devant l'Office des brevets et devant les juridictions administratives portant sur des aspects de la propriété industrielle autres que les marques de commerce sont exclusivement réservées aux conseils en propriété industrielle.

La représentation devant les juridictions dans les questions de propriété intellectuelle est réservée exclusivement aux conseils en propriété industrielle en **Allemagne** et en **Hongrie**. Plusieurs pays permettent le partage de cette activité avec d'autres professionnels, comme les avocats, les notaires ou les conseillers juridiques (**Autriche, Bulgarie, Estonie, Italie, Pologne, Portugal, République tchèque et Slovaquie**). D'autres États membres réservent l'activité de représentation en justice en général, y compris lorsqu'il s'agit de questions de propriété intellectuelle, aux avocats ou à d'autres professionnels du droit, mais non aux conseils en propriété industrielle (par exemple, la **Belgique, l'Espagne, la France, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie**).

L'activité de rédaction des documents juridiques portant sur des questions de propriété intellectuelle est réservée dans plusieurs États membres (**Autriche, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie**) aux conseils en propriété industrielle et à d'autres professionnels du droit. Toutefois, la **Hongrie** la réserve aux seuls conseils en propriété industrielle.

La **Hongrie** réserve également aux conseils en propriété industrielle l'activité consistant à effectuer des recherches ou à fournir des conseils dans le domaine des droits de propriété industrielle.

Dans certains pays qui ne réglementent pas la profession de conseils en propriété industrielle, c'est-à-dire à **Chypre** et en **Grèce**, les activités concernées sont toutefois réservées aux avocats.

Les exigences de qualification varient aussi considérablement entre les États membres. Si tous les États membres exigent une formation universitaire d'une durée de trois à cinq ans, certains d'entre eux, à savoir l'**Autriche**, la **Croatie**, la **Hongrie** et l'**Irlande** exigent des études spécialisées (techniques ou scientifiques). Le **Royaume-Uni** exige des cours spécialisés sur le droit des brevets et des marques, et seul un nombre très limité de cours sont approuvés par l'autorité compétente en matière d'inscription.

Une expérience professionnelle préalable est requise dans la plupart des États membres, mais sa durée varie entre deux ans (**Bulgarie**), cinq ans (**Croatie** et **Lituanie**) ou même 7 ans et demi (**Autriche**). Un stage sous la direction d'un conseil en propriété industrielle est exigé dans certains États membres (**Allemagne**, **Belgique**, **Hongrie**, **Irlande**, **Italie**, **Luxembourg**, **Pays-Bas**, **Pologne** et **Royaume-Uni**). Dans la plupart des États membres, la réussite à un examen est nécessaire.

Cela signifie que la durée totale des études requises pourrait varier entre trois ans au **Portugal** (où aucun stage ni aucune expérience préalable ne sont requis) et sept ans (**Allemagne**), ou même 12 ans et demi (**Autriche**). Cette situation doit être considérée au regard du fait que les activités peuvent être exercées également, par exemple, par des avocats, sans obligation de se spécialiser dans le droit de la propriété intellectuelle.

Une assurance professionnelle est exigée dans 12 États membres, dont certains restreignent les conditions dans lesquelles l'assurance est fournie (par exemple, le **Royaume-Uni**).

Plusieurs États membres imposent des restrictions concernant la forme de la société et des exigences en matière de détention du capital. Par exemple, l'**Autriche** exige qu'une société professionnelle soit détenue à 100 % par des conseils en propriété industrielle. D'autres pays, comme la **Roumanie**, permettent la création soit d'une société professionnelle (détenue à 100 % par des conseils en propriété industrielle) soit d'une société classique (avec des non-professionnels). La **Hongrie** réglemente à la fois les partenariats professionnels (100 % du capital devant être détenu par des conseils en propriété industrielle) et les sociétés professionnelles (75 % du capital devant être détenu par des conseils en propriété industrielle). La **France** ne prévoit aucune exigence en matière de détention du capital, mais impose en revanche que le pouvoir de décision au sein de l'entreprise appartienne aux conseils en propriété industrielle. **Chypre** et la **Grèce** exigent que 100 % des associés soient des avocats. L'**Allemagne** et la **Pologne** exigent qu'au moins 50 % du capital soit détenu par des professionnels.

Plusieurs États membres interdisent par ailleurs intégralement l'exercice de la profession de conseils en propriété industrielle en collaboration avec d'autres professions (par exemple, l'**Autriche** et la **Hongrie**), alors que d'autres n'autorisent l'exercice en commun qu'avec des professions juridiques ou comptables (**Allemagne**, **Estonie**).

En ce qui concerne la fourniture transfrontière de services, dans un certain nombre d'États membres, la directive 2013/55/UE⁴⁸ n'a pas encore été transposée dans la législation nationale relative aux conseils en propriété industrielle. Par exemple, l'**Allemagne** et le **Royaume-Uni**, en établissant une liste limitée de qualifications pouvant être reconnues, ne

⁴⁸ Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil 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»)

permettent pas une reconnaissance de la qualification professionnelle des conseils en propriété industrielle de certains États membres de l'UE.

La **Slovaquie** exige une procédure de reconnaissance spécifique pour les titulaires de diplômes d'autres États membres de l'UE en vue de l'accès à la profession (non réglementée) d'avocat adjoint en droit des brevets.

Recommandations

La **Slovaquie** devrait veiller à ce que la procédure de reconnaissance qu'elle applique aux titulaires d'un diplôme étranger qui cherchent à accéder à la profession d'avocat adjoint en droit des brevets soit conforme aux dispositions du TFUE relatives à la libre circulation des travailleurs et à la non-discrimination, ainsi qu'à la jurisprudence en la matière.

L'**Allemagne** et le **Royaume-Uni** devraient transposer dans les meilleurs délais la directive 2013/55/UE et garantir la conformité avec la législation de l'Union relative aux conseils en propriété industrielle.

L'**Allemagne**, l'**Autriche** et le **Royaume-Uni** devraient réexaminer les différents niveaux de mesures réglementaires, par exemple la règle imposant plusieurs années d'expérience professionnelle ou de formation professionnelle en plus des exigences minimales en matière de formation, et s'efforcer de proposer de nouveaux moyens d'acquérir la qualification.

La **Croatie**, l'**Estonie**, la **Lituanie** et la **Suède** devraient réévaluer l'exigence relative à une expérience professionnelle préalable à laquelle est soumis l'accès à la profession de conseil en propriété industrielle.

Le **Royaume-Uni** devrait évaluer les exigences en matière d'assurance afin qu'elles ne soient pas trop restrictives.

L'**Autriche**, l'**Estonie**, la **Hongrie**, la **Pologne** et le **Royaume-Uni** devraient évaluer l'étendue des réserves d'activités pour les conseils en propriété industrielle. **Chypre** et la **Grèce** devraient évaluer la proportionnalité des mesures réservant aux seuls avocats les activités liées à la propriété industrielle.

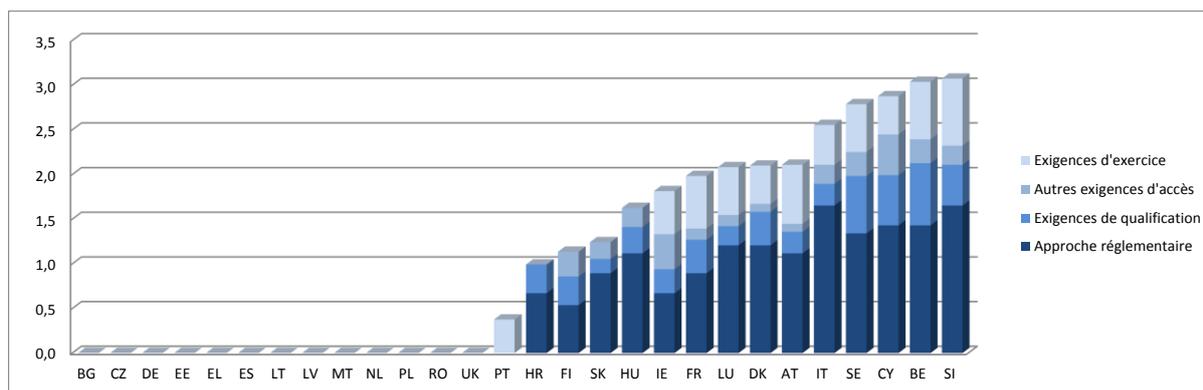
L'**Autriche** et la **Hongrie** devraient évaluer la proportionnalité des interdictions concernant l'exercice conjoint de la profession de conseil en propriété industrielle avec d'autres professions.

L'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Hongrie** et la **Pologne** devraient évaluer la proportionnalité des exigences en matière de détention du capital.

II.6. Agents immobiliers

Les approches réglementaires dans le secteur de l'immobilier varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains États membres, cette profession est réglementée depuis longtemps (par exemple, en **Autriche**, elle l'est depuis 1973), tandis que dans d'autres, la réglementation a été introduite plus récemment (par exemple, en 2011 en **Irlande**). Trois pays semblent avoir l'intention de réglementer l'accès à cette profession (l'**Allemagne**, la **République tchèque** et la **Slovaquie**). En revanche, les **Pays-Bas**, la **Pologne** et le **Portugal** ont récemment opté pour la déréglementation.

Graphique 7: indicateur de restrictivité - agents immobiliers



Source: Commission européenne, novembre 2016

Le graphique 7 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession d'agent immobilier, conformément au nouvel indicateur de restrictivité.

La profession est réglementée dans 14 États membres: l'**Autriche**, la **Belgique**, **Chypre**, la **Croatie**, le **Danemark**, la **Finlande**, la **France**, la **Hongrie**, l'**Irlande**, l'**Italie**, le **Luxembourg**, la **Slovaquie**⁴⁹, la **Slovénie** et la **Suède**. Dans la plupart d'entre eux, elle est réglementée au moyen des réserves d'activités. La **Belgique**, **Chypre**, le **Danemark**, la **Finlande**⁵⁰, l'**Irlande**, l'**Italie**, le **Luxembourg** et la **Slovénie** recourent à une réserve d'activités parallèlement à la protection du titre. En **Espagne**, les activités des agents immobiliers sont soumises à certaines règles régionales.

Les activités réservées aux agents immobiliers sont similaires dans la plupart des pays. Elles consistent pour l'essentiel à agir en tant qu'intermédiaire entre les acheteurs et les vendeurs de biens immobiliers, y compris à fournir des conseils. Toutefois, dans certains cas, les agents immobiliers exécutent d'autres tâches que celles consistant à amener les parties à la transaction et à les conseiller, et certaines de ces activités sont assez complexes. Par exemple, dans les pays nordiques, les agents immobiliers agréés fournissent des conseils juridiques dans les limites de leur niveau d'expertise (par exemple, en **Suède**, les agents immobiliers agréés prêtent leur assistance à la rédaction de documents ou fournissent des conseils sur les clauses contractuelles). En **Finlande**, la plupart des transactions impliquant un agent immobilier concernent la vente et l'achat de participations dans une coopérative de logement sans légalisation séparée par un notaire officiel. L'expertise/évaluation immobilière est mentionnée pour le **Danemark** et l'**Italie**⁵¹, tandis qu'en **Autriche**, la représentation devant les autorités/juridictions publiques (dans la mesure où elle n'est pas réservée aux avocats) ainsi que la réalisation des ventes publiques de biens immobiliers sont réservées aux agents immobiliers. En **Belgique** et en **France**, les agents immobiliers participent aux activités de gestion de copropriétés et de propriétés en tant que syndics.

Dans de nombreux cas, les activités des agents immobiliers sont partagées avec des avocats et/ou des notaires. Toutefois, dans quelques cas, au moins certaines activités de courtage

⁴⁹ La Slovaquie ne considère pas cette profession comme étant réglementée étant donné que seules les activités commerciales sont réglementées. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication.

⁵⁰ En Finlande, le titre est protégé, mais la loi exige également que les gestionnaires responsables et au moins la moitié de ceux qui participent aux travaux de l'agence aient les qualifications requises.

⁵¹ En Lettonie, en Lituanie et en Hongrie, la profession d'évaluateur de biens immobiliers est réglementée en tant que profession distincte.

immobilier sont exclusivement réservées aux agents immobiliers qualifiés (**Autriche, Chypre, Irlande, Luxembourg, Slovénie et Suède**).

La plupart des pays exigent une formation d'une durée d'environ deux à trois ans, devant parfois être complétée par un stage et/ou une expérience professionnelle et/ou un examen. Dans certains cas parmi les plus exigeants, cette réglementation peut en partie s'expliquer par des tâches plus complexes confiées aux agents immobiliers (par exemple, en **Autriche**, au **Danemark** et en **Suède**). Cela contraste avec des pays tels que la **Croatie**, la **Finlande**, la **Hongrie** et l'**Italie**, qui ont des exigences relativement faibles en matière de qualification. Par exemple, en **Hongrie**, la durée du programme d'enseignement n'est que de six mois, tandis qu'en **Finlande**, seul un examen est prévu, mais aucune formation spécifique ni expérience préalable ne sont requises. La **Croatie** et l'**Italie** prévoient un examen obligatoire ouvert aux titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires, et l'**Italie** impose l'achèvement d'une formation de 80 heures.

Dans la plupart des cas, il existe d'autres moyens d'obtenir les qualifications requises. La **Belgique, Chypre, la Croatie, la Finlande, l'Italie** et la **Suède** sont les seuls pays où il semble exister une voie unique pour obtenir une qualification en tant qu'agent immobilier.

Tant les pays qui présentent un niveau de réglementation relativement faible que ceux qui ont des exigences plus élevées disposent d'autres moyens d'assurer la protection des consommateurs et la prévention de la fraude. Si la plupart des pays exigent l'inscription auprès d'organismes professionnels ou publics et une assurance responsabilité professionnelle, d'autres imposent également aux professionnels de prouver l'absence de condamnations pénales et/ou leurs bonnes mœurs⁵², ou de fournir une garantie de capacité financière/une garantie financière⁵³. Les exigences en matière de développement professionnel continu ne sont pas significatives sur le plan de la durée et n'ont été constatées que dans cinq pays⁵⁴.

Quelques États membres interdisent expressément l'exercice de certaines activités incompatibles. Toutefois, dans certains cas, cette interdiction va au-delà d'une simple interdiction générale des conflits d'intérêts (par exemple, l'**Italie** et la **Suède**). Par exemple, en **Italie**, les agents immobiliers ne sont pas autorisés à exercer une fonction publique (sauf à temps partiel) ou d'autres activités en tant qu'indépendants ou entrepreneurs. En **Slovénie**, l'exercice des activités immobilières est soumis à une exigence de citoyenneté⁵⁵.

D'autre part, dans les pays qui ne réglementent pas la profession, les intérêts des consommateurs sont protégés par d'autres moyens, tels que la législation générale sur la protection des consommateurs, le droit civil et le droit pénal ainsi que les règles de conduite professionnelle. Les systèmes de certification volontaires et d'autoréglementation peuvent remplacer la réglementation. C'est le cas, par exemple, en **Lituanie**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, en **République tchèque** et au **Royaume-Uni**.

Recommandations

L'**Autriche, Chypre, l'Irlande, le Luxembourg, la Slovénie** et la **Suède** devraient envisager la possibilité d'ouvrir à d'autres professionnels les activités actuellement exclusivement réservées aux agents immobiliers.

⁵² Autriche, Slovénie, Hongrie et Italie.

⁵³ Autriche, Belgique, Danemark, France, Finlande et Hongrie.

⁵⁴ Belgique, France, Irlande, Suède et Slovénie.

⁵⁵ La reconnaissance mutuelle des qualifications acquises dans d'autres États membres est prévue, mais les ressortissants étrangers ayant obtenu leurs qualifications en Slovénie ne semblent pas être couverts par ces règles.

L'**Autriche**, la **Belgique**, **Chypre**, le **Danemark**, la **France**, l'**Irlande**, la **Slovaquie** et la **Suède** devraient évaluer dans quelle mesure la durée de la formation obligatoire est indispensable compte tenu des tâches exécutées par les agents immobiliers et des objectifs de la réglementation.

La **Belgique**, **Chypre**, la **Croatie**, la **Finlande**, l'**Italie** et la **Suède** devraient examiner la possibilité de recourir à d'autres voies d'accès à la profession.

La **Belgique** devrait évaluer la nécessité de restrictions en matière de détention du capital et de droits de vote.

La **Slovénie** devrait reconsidérer son exigence en matière de citoyenneté pour les agents immobiliers.

Dans le cadre de la prochaine réforme, la **République tchèque** devrait éviter de multiples niveaux de réglementation et évaluer avec précision si l'objectif de protection des consommateurs pourrait être garanti par des mesures moins restrictives, telles que l'introduction d'un titre protégé.

L'**Allemagne** devrait suivre les débats en cours portant sur l'introduction de nouvelles dispositions réglementaires et fonder toute modification de la réglementation sur des évaluations solides de la proportionnalité.

L'**Italie** devrait évaluer la nécessité et la proportionnalité des interdictions d'exercer des activités incompatibles.

L'**Espagne** devrait réexaminer les réglementations régionales existantes, dans la mesure où elles pourraient être source de confusion en ce qui concerne l'accès à la profession et l'exercice de celle-ci, et risquent de créer des obstacles à la mobilité.

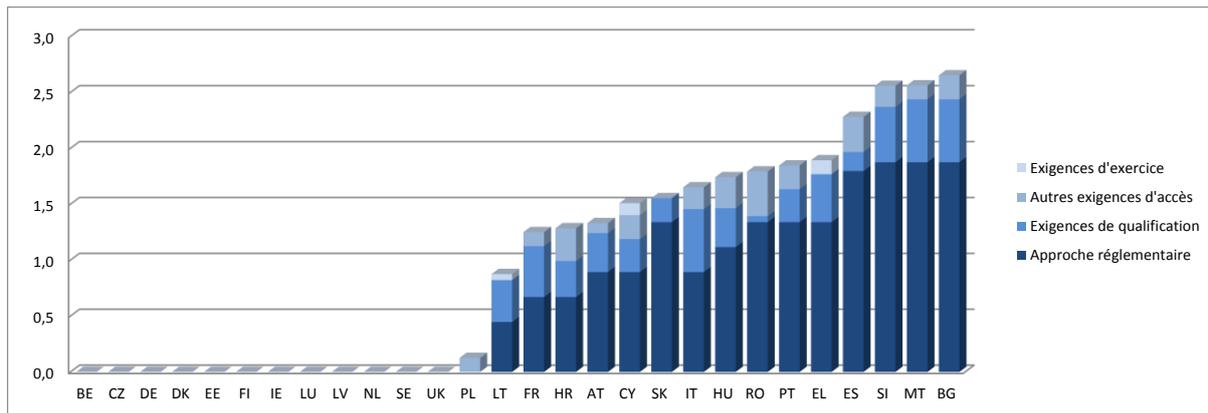
La **Slovaquie** devrait supprimer l'obligation pour les détenteurs de qualifications obtenues dans d'autres États membres de l'Union de se soumettre à une procédure de reconnaissance académique des diplômes.

II.7. Guides-conférenciers

La profession de guide-conférencier est réglementée dans 14 États membres, à savoir l'**Autriche**, la **Bulgarie**, **Chypre**, la **Croatie**, l'**Espagne**, la **France**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Italie**, la **Lituanie**, **Malte**, la **Roumanie**, la **Slovaquie** et la **Slovénie**, avec des différences relativement importantes en ce qui concerne l'intensité de la réglementation. La réglementation est plus répandue dans la partie méridionale de l'Europe et sur le pourtour méditerranéen. Elle est généralement fondée sur des considérations liées au patrimoine culturel, historique, archéologique et artistique et à sa valorisation.

Tant le secteur du tourisme lui-même que le comportement des consommateurs ont évolué au cours des dernières années, et les connaissances actuelles des sites culturels et patrimoniaux sont de plus en plus disponibles à travers d'autres sources d'information, notamment numériques. La justification et la proportionnalité de la réglementation de la profession de guide-conférencier doivent être évaluées soigneusement afin que les restrictions soient limitées à ce qui est nécessaire pour prévenir toute dégradation des richesses culturelles d'un État membre.

Graphique 8: indicateur de restrictivité - guides-conférenciers



Source: Commission européenne, novembre 2016.

Le graphique 8 montre la position relative des États membres en ce qui concerne les restrictions d'accès et d'exercice auxquelles est soumise la profession de guide-conférencier, conformément au nouvel indicateur de restrictivité.

Même entre les États membres qui réglementent la profession, il existe des différences importantes. Tandis que la **Bulgarie**, l'**Espagne**, **Malte** et la **Slovénie** prévoient une réserve d'activités de même que la protection du titre, la plupart des États membres qui réglementent la profession le font exclusivement au moyen d'une réserve d'activités⁵⁶.

Le champ des réserves d'activités diffère considérablement d'un État membre à l'autre. En **Autriche** et en **Bulgarie**, il existe un très large éventail d'activités réservées aux détenteurs de qualifications professionnelles spécifiques, qui couvrent également l'accompagnement de personnes en vue de leur montrer et de leur expliquer la situation sociale et politique dans des contextes nationaux et internationaux, l'accompagnement de personnes lors d'événements sportifs et sociaux et l'accompagnement de touristes de l'aéroport à leur hôtel. Il y a toutefois lieu de souligner qu'une réserve d'activité est une restriction qui devrait être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour protéger l'intérêt général.

En outre, la création de réserves d'activités, lorsqu'elle est réglementée au niveau régional dans des États fédéraux ou régionaux, mérite une attention particulière si le champ des activités est géographiquement limité au sein d'un État membre, comme c'est le cas en **Croatie**, en **Espagne** et en **Italie**. En conséquence, les professionnels pourraient être contraints d'acquérir différentes qualifications et autorisations à l'intérieur d'un même État membre s'ils souhaitent exercer leurs activités dans plusieurs régions. Ces différences rendent l'accès à la profession et l'exercice de celle-ci plus compliqués⁵⁷ et pourraient poser des problèmes de compatibilité avec le droit de l'Union.

Les qualifications professionnelles exigées diffèrent entre les États membres. Le niveau de qualification va d'une formation professionnelle à un diplôme universitaire, et la durée de la formation est comprise entre un an à **Chypre** et cinq ans en **Italie**.

En **Grèce**, un diplôme d'une école de guides-conférenciers était initialement exigé, mais depuis peu, les titulaires de certains diplômes génériques, comme les diplômes en archéologie, en histoire, en anthropologie sociale, en ethnologie, etc., peuvent obtenir une

⁵⁶ Pour de plus amples informations sur la réglementation de cette profession et des professions apparentées, comme celles de directeur de circuit ou d'agent de voyage, voir le rapport établi dans le cadre de l'exercice d'évaluation mutuelle.

⁵⁷ Voir également le document de travail des services de la Commission sur les résultats des tests de performance du marché intérieur des services [SWD(2012)147] qui accompagne la communication de la Commission sur la mise en œuvre de la directive «services» [COM(2012)261].

licence de guide-conférencier s'ils ont achevé avec succès une formation spécifique de deux mois. En **Italie**, l'examen d'aptitude comprend une épreuve écrite, qui porte sur le patrimoine historique et artistique d'une partie spécifique d'une région, et un entretien. En **Italie** et en **Espagne**, il existe plusieurs réglementations différentes selon la région ou la région autonome réglementant la profession et les exigences. La plupart des États membres ont indiqué la nécessité de posséder des connaissances très particulières liées au pays, telles que des connaissances de son histoire et de son patrimoine artistique (par exemple, **Chypre**, **Slovénie**).

La **Croatie**, l'**Espagne** et la **Slovénie** organisent des examens d'État pour la profession de guide-conférencier.

Aucune restriction concernant la forme juridique, la détention du capital ou le contrôle de la gestion n'est prévue pour cette profession.

L'établissement d'une liste des sites sur lesquels l'exercice de la profession de guide est réservé aux titulaires de qualifications particulières et la définition des modalités d'obtention de ces qualifications pourraient également créer des restrictions injustifiées si les raisons pour lesquelles une liste est établie pour chaque site n'ont pas été évaluées et si des examens ne sont organisés que tous les deux ans, comme cela semble être le cas en **Italie**. Dans d'autres États membres, comme la **France**, seuls les guides-conférenciers titulaires d'un diplôme sont admis dans un certain nombre de monuments historiques. En **Croatie**, la loi dispose explicitement que les services de guides spécialisés dans un musée, une galerie, une zone naturelle protégée, un site archéologique, etc. ne doivent pas être considérés comme des activités de guides-conférenciers. Cela pourrait conduire à une fragmentation du marché et peser lourdement sur les prestataires originaires d'un autre État membre qui accompagnent des touristes à travers différentes régions d'un pays et ne limitent pas leur offre de service à un site particulier.

Recommandations

L'ensemble des États membres devraient examiner la justification et la proportionnalité de la réglementation de la profession.

L'**Autriche**, la **Bulgarie**, **Malte** et la **Slovénie** devraient prévoir une définition plus précise des activités réservées, compte tenu du champ très large ou non défini de ces activités.

La **Croatie** et l'**Italie** devraient: i) clarifier le cadre réglementaire auquel sont soumis les guides-conférenciers compte tenu des réglementations régionales divergentes, qui semblent empêcher l'accès au marché et qui se répercutent sur les prestataires de services nationaux ainsi que sur ceux qui fournissent des services temporaires; ii) revoir la liste des sites réservés aux titulaires de qualifications particulières et tenir compte de la proportionnalité de chaque réserve.

L'**Espagne** devrait: i) revoir l'accès à l'activité de guide-conférencier, qui diffère actuellement entre les régions autonomes, en limitant l'accès à la profession et l'exercice de celle-ci pour les prestataires de services établis ainsi que pour ceux qui fournissent des services temporaires; ii) garantir la validité des autorisations sur tout le territoire national.