

**Avis n° 2018-AO-04 du 17 décembre 2018
sur le projet de loi du pays relative à l'exercice de la profession
vétérinaire**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 23 novembre 2018, arrivée et enregistrée le 27 novembre 2018 sous le numéro 18/0017A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, d'une demande d'avis sur le projet de loi du pays relative à l'exercice de la profession vétérinaire ;

Vu le code de la concurrence et notamment son article LP 620-2 I et II ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur et le rapporteur général, le commissaire du gouvernement et les représentants de la Direction de la biosécurité entendus lors de la séance du 14 décembre 2018 ;

Les représentants du syndicat des vétérinaires de Polynésie française entendus sur le fondement de l'article LP 630-5 du code de la concurrence ;

Est d'avis de répondre aux demandes présentées dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. CONSTATATIONS	3
A. LE SECTEUR DES VETERINAIRES	3
1. <i>Le cadre juridique applicable à la profession</i>	3
2. <i>Les données du secteur</i>	6
a) Les données issues de la Direction de la biosécurité	6
b) Les données issues de l’Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) ...	8
3. <i>Le Syndicat des vétérinaires de Polynésie française</i>	8
B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN	9
1. <i>Les conditions d’accès à la profession</i>	9
2. <i>L’ordre des vétérinaires de Polynésie française</i>	10
3. <i>L’habilitation et le mandat sanitaires</i>	11
4. <i>Dispositions pénales et transitoires</i>	11
II. ANALYSE CONCURRENTIELLE	12
A. LA GRILLE D’ANALYSE APPLICABLE	13
B. L’ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN	15
1. <i>Sur la justification de la réglementation</i>	15
2. <i>Sur les restrictions de concurrence</i>	16
a) Sur les conditions d’accès et d’exercice de la profession	16
b) Sur la création de l’ordre et ses prérogatives	18
c) Sur l’habilitation et le mandat sanitaires	19
CONCLUSION.....	22
TABLEAU DES RECOMMANDATIONS	23

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 23 novembre 2018, enregistré le 27 novembre 2018 sous le numéro 18/0017 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence d'une demande d'avis sur le projet de loi du pays relative à l'exercice de la profession vétérinaire, sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence.
2. L'article LP 620-2 du code de la concurrence prévoit que l'Autorité polynésienne de la concurrence est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération (...) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques, 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité, 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente.
3. Cet article prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la saisine, portant au cas d'espèce au 27 décembre 2018 la date à laquelle l'Autorité polynésienne de la concurrence doit rendre son avis.

I. CONSTATATIONS

A. LE SECTEUR DES VETERINAIRES

1. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE A LA PROFESSION

4. Il n'existe pas, aujourd'hui en Polynésie française, de réglementation spécifique à la profession de vétérinaire, ni de cadre général imposant, à l'instar par exemple de celui applicable à certaines professions médicales, de pharmacie ou paramédicales, un enregistrement des diplômés des praticiens de la médecine et de la chirurgie animales auprès des autorités compétentes.
5. Cependant, on recense un certain nombre de réglementations qui encadrent des pans de l'activité des vétérinaires, en les dotant de droits et obligations, et qui font référence à l'ordre des vétérinaires, qui n'a pas encore été créé.
6. Tel est le cas notamment de la **réglementation relative à la pharmacie vétérinaire**¹, qui prévoit que seuls peuvent préparer extemporanément les médicaments vétérinaires, les détenir en vue de leur cession aux utilisateurs et les délivrer au détail, à titre gracieux ou onéreux, aux côtés des pharmaciens titulaires d'une officine, « *les docteurs vétérinaires inscrits au tableau de l'ordre et les docteurs vétérinaires des administrations territoriales (...) sans toutefois qu'ils aient le droit de tenir officine ouverte, (...) lorsqu'il s'agit d'animaux auxquels ils donnent personnellement leurs soins dans le cadre de leur clientèle ou de leur activité au sein des élevages ou des groupements de producteurs agréés* » (art. 5). En outre, cette réglementation prévoit que la délivrance au détail de médicaments vétérinaires, à titre

¹ Délibération n° 89-114 AT modifiée du 12 octobre 1989 relative à la pharmacie vétérinaire.

gracieux ou onéreux, est subordonnée à la rédaction par un docteur vétérinaire d'une ordonnance (art. 7). Enfin, les docteurs vétérinaires ont également la possibilité, dans l'exercice de leur art, de vendre des médicaments vétérinaires à domicile (art. 10).

7. Cette réglementation prévoit par ailleurs que tout établissement de préparation, de vente en gros ou de distribution en gros de médicaments vétérinaires doit être la propriété d'un pharmacien, d'un docteur vétérinaire ou d'une société à la gestion ou à la direction générale de laquelle participe un pharmacien ou un docteur vétérinaire (art. 11).
8. Dans un domaine parallèle à la pharmacie vétérinaire, dans le cadre de la **réglementation applicable à l'importation, l'exportation, l'achat, la vente, la détention et l'emploi des substances vénéneuses en Polynésie française**², les « *docteurs vétérinaires diplômés* » sont autorisés, pour l'usage de la médecine vétérinaire, à se faire délivrer, détenir et délivrer au détail des substances vénéneuses (les produits recensés sont classés toxiques, stupéfiants ou dangereux), ces trois possibilités variant en fonction du classement du produit.
9. En particulier, les vétérinaires peuvent détenir, pour leur usage professionnel et pour la provision de soins urgents, des médicaments classés comme stupéfiants. Cette provision est déterminée qualitativement et quantitativement par le directeur de l'Agence de régulation de l'action sanitaire et sociale (ci-après « ARASS ») après avis de la section locale de l'ordre³ et fixée par arrêté pris en conseil des ministres. Elle est reconstituée, suite à prélèvements, sur demande du vétérinaire (selon un formalisme prévu réglementairement⁴) auprès d'un pharmacien domicilié dans sa commune ou à défaut le plus proche de sa commune, pharmacien que le vétérinaire doit déclarer auprès de l'ordre. L'arrêté n° 1536 CM du 13 août 2018 qui établit la liste des produits stupéfiants concernés⁵ précise qu'en l'absence de section locale de l'ordre des vétérinaires, le vétérinaire doit déclarer au directeur de l'ARASS le nom du pharmacien auprès duquel il s'approvisionne⁶.
10. La profession vétérinaire peut par ailleurs être visée dans d'autres réglementations qui ne concernent pas directement l'exercice de la médecine et de la chirurgie animales.
11. Ainsi, dans le cadre de l'extension à la Polynésie française de la **loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux**⁷, il est établi une liste des vétérinaires habilités à réaliser l'évaluation comportementale des chiens⁸. Dans le cadre de cette habilitation, le vétérinaire a notamment pour mission d'évaluer, à la demande d'un maire, le danger potentiel que peut représenter un chien, de le classer à un des quatre niveaux de risque de dangerosité, de proposer des mesures

² Délibération n° 78-137 du 18 août 1978 modifiée portant réglementation de l'importation, l'exportation, l'achat, la vente, la détention et l'emploi des substances vénéneuses en Polynésie française et arrêté n° 626 CM du 14 avril 2014 modifié fixant la liste des substances vénéneuses destinées à la médecine et les listes des exonérations au classement des substances vénéneuses en médecine humaine et vétérinaire.

³ Article 60 de la délibération n° 78-137 du 18 août 1978 modifiée précitée.

⁴ Article 54 de la délibération n° 78-137 du 18 août 1978 modifiée précitée.

⁵ Arrêté n° 1536 CM du 13 août 2018 portant modification de l'arrêté n° 1663 S du 5 juin 1981 modifié fixant la liste des substances vénéneuses du tableau B que les médecins et vétérinaires sont autorisés à détenir à titre de provision pour soins urgents.

⁶ Article 2 de l'arrêté n° 1536 CM du 13 août 2018 précité.

⁷ Arrêté n° HC 1636 DRCL du 4 décembre 2008 pris pour l'application en Polynésie française des articles L. 211-11 et suivants du code rural, issus de la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux.

⁸ Arrêté n° 2839 MPF du 19 mars 2018 portant modification de l'arrêté n° 1090 MAA du 4 mars 2010 relatif à la liste des vétérinaires habilités à réaliser l'évaluation comportementale des chiens dans le cadre de l'article L. 211-12-1 du code rural et abrogeant les arrêtés n° 3650 MAA du 22 avril 2014, n° 8416 MAA du 5 septembre 2014 et n° 4185 MPF du 23 mai 2017. Cette liste est publiée sur le site internet de la DBS sous le nom « *Liste officielle des vétérinaires habilités à réaliser l'évaluation comportementale des chiens* ».

préventives visant à diminuer cette dangerosité et d'émettre des recommandations afin de limiter les contacts avec certaines personnes et les situations pouvant générer des risques.

12. L'arrêté n° 2297 CM du 15 décembre 2009⁹ définit les modalités d'inscription des vétérinaires sur cette liste de vétérinaires habilités, disposant que « *tout vétérinaire exerçant en Polynésie française peut être inscrit* » (art. 1^{er}) sur demande écrite auprès du chef de service en charge de l'agriculture, cette demande devant comporter : « *1°) l'identité, l'adresse professionnelle et les coordonnées téléphoniques du praticien, 2°) la copie du diplôme, certificat ou titre de vétérinaire du praticien, 3° le cas échéant, la copie du diplôme de docteur vétérinaire comportementaliste des écoles vétérinaires françaises ou d'un diplôme équivalent délivré par un Etat membre de la Communauté européenne ou tout autre diplôme autorisé par la réglementation en vigueur* » (art. 2).
13. De même, dans le cadre de la **réglementation définissant les mesures applicables dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles des animaux**¹⁰, est instauré un régime de déclaration obligatoire d'une liste arrêtée de maladies transmissibles des animaux¹¹, qui implique les vétérinaires : « *tout propriétaire, toute personne ayant, à quelque titre que ce soit, la charge des soins ou la garde d'un animal atteint ou soupçonné d'être atteint de l'une des maladies visées (...), ou ayant, dans l'exercice d'une profession en rapport avec l'élevage, connaissance de l'existence d'un animal présentant des symptômes de l'une des maladies visées (...), ou ayant été exposé à la contamination, est tenu d'en faire immédiatement la déclaration à l'administration compétente (...) et au maire de la commune où se trouve l'animal. La déclaration est obligatoire pour tout animal mort d'une maladie visée (...), ainsi que pour tout animal abattu, (...), qui, à l'ouverture du cadavre, est reconnu atteint ou suspect d'une maladie visée (...). Est également tenu de faire la déclaration, tout vétérinaire appelé à visiter l'animal vivant ou mort. La déclaration se fait à la fois par écrit et par tout moyen de communication plus rapide à disposition du déclarant* »¹².
14. En outre, dans le corpus de textes découlant de cette réglementation, dont la portée est relativement large puisque qu'il peut notamment concerner les conditions sanitaires d'importation des animaux, les mesures de police sanitaire applicable aux chiens et chats ayant été en contact avec une personne infectée par le virus Ebola, ou encore la lutte contre les infections liées aux salmonelles, il est fréquemment fait référence à l'intervention d'un « *vétérinaire référent* »¹³ et/ou d'un « *vétérinaire officiel* », « *désigné par l'administration* »¹⁴. Le vétérinaire référent, dont il n'existe pas de définition réglementaire, serait alors un vétérinaire libéral qui intervient auprès des détenteurs d'animaux au titre de leurs obligations sanitaires ; ce qui emporte, pour le vétérinaire référent, des obligations de signalement ou de déclaration, dans certaines circonstances, aux autorités compétentes.
15. Enfin, s'agissant des « *vétérinaires officiels* » ou « *vétérinaires inspecteurs* », il s'agit exclusivement de vétérinaires de l'administration, assermentés ou habilités à effectuer des

⁹ Arrêté n° 2297 CM du 15 décembre 2009 relatif aux modalités d'inscription des vétérinaires sur une liste en vue de réaliser l'évaluation comportementale des chiens dans le cadre de l'article L. 211-12-1 du code rural.

¹⁰ Délibération n° 2006-36 APF modifiée du 15 juin 2006 définissant les mesures applicables dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles des animaux.

¹¹ Arrêté n° 760 CM du 4 juin 2007 relatif à la nomenclature des maladies transmissibles des animaux à déclaration obligatoire et des maladies transmissibles des animaux faisant l'objet de mesures de police sanitaire ainsi que les modalités de leur déclaration

¹² Article 4 de la délibération ° 2006-36 APF modifiée du 15 juin 2006 précitée.

¹³ Par exemple, dans l'arrêté n° 1651 CM modifié du 15 novembre 2012 relatif à la lutte contre les infections à *Salmonella enterica* sérotypes *Enteritidis* et *Typhimurium* dans les troupeaux de l'espèce *Gallus gallus* en filière ponte œufs de consommation.

¹⁴ Article 1^{er} de la délibération n° 2006-36 APF modifiée du 15 juin 2006 précitée.

inspections et des contrôles, dont les interventions sont prévues notamment i) dans le cadre des textes **réglementant, aux fins de protection en matière de biosécurité, l'introduction, l'importation, l'exportation et le transport interinsulaire des organismes vivants et de leurs produits dérivés**¹⁵ qui encadrent l'introduction, l'importation et le transport entre et hors les îles de Polynésie française, d'articles (dont des animaux) pouvant présenter un danger pour la santé humaine¹⁶, ou encore ii) dans le cadre de la **réglementation relative à l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale**¹⁷, qui organise et encadre, « *dans l'intérêt de la protection de la santé publique* », les inspections sanitaires et qualitatives avant et après abattage des animaux dont la chair doit être livrée au public en vue de la consommation et les inspections de la salubrité et de la qualité des denrées d'origine animale destinées à cette consommation¹⁸.

2. LES DONNEES DU SECTEUR

16. Les données portant sur la profession de vétérinaire sont peu nombreuses. Selon le Syndicat des vétérinaires de Polynésie française (unique organisation professionnelle du secteur existante à ce jour), il n'y aurait qu'une vingtaine de vétérinaires exerçant en libéral sur toute la Polynésie française.

a) LES DONNEES ISSUES DE LA DIRECTION DE LA BIOSECURITE

17. La direction de la biosécurité (ci-après « DBS ») est un service administratif de la Polynésie française dotée « *d'une compétence générale d'organisation, de proposition, d'intervention et d'information en matière de gestion des risques pesant sur la santé des végétaux, des animaux et des personnes à leur contact ou en contact avec leurs productions* »¹⁹ (art. 1^{er}). Ces deux principales missions sont i) d'élaborer et d'appliquer la réglementation en matière de protection des végétaux, de santé et bien-être animal et de sécurité sanitaire des aliments et ii) de proposer et de coordonner les plans de lutte destinés à prévenir l'introduction et la dissémination en Polynésie française des organismes nuisibles aux végétaux et aux animaux, responsables des maladies végétales, animales et pouvant avoir un impact sur la santé humaine (art. 2).
18. La DBS recense une partie de la population vétérinaire libérale par la mise en œuvre de certaines des réglementations précitées²⁰. En particulier, elle établit la liste officielle des vétérinaires diplômés inscrits sur la liste de la DBS qui recense les vétérinaires dont elle a obtenu les diplômes au titre de la validation de la légalité de la vaccination contre la rage pour l'exportation des chiens et chats à destination de l'Union européenne (39 praticiens en avril 2018)²¹. Elle établit également la liste des vétérinaires déclarés installés ou à domicile en

¹⁵ Loi du Pays n° 2013-12 du 6 mai 2013 modifiée réglementant, aux fins de protection en matière de biosécurité, l'introduction, l'importation, l'exportation et le transport interinsulaire des organismes vivants et de leurs produits dérivés.

¹⁶ Article 7 de la loi du Pays n° 2013-12 du 6 mai 2013 modifiée précitée.

¹⁷ Délibérations n° 59-60 du 16 octobre 1959 modifiée portant réglementation de l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale et n° 77-116 du 14 octobre 1977 modifiée portant réglementation de l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale (rendue exécutoire par arrêté n° 5533 AA du 21 novembre 1977).

¹⁸ Article 2 de la délibération n° 77-116 du 14 octobre 1977 modifiée précitée.

¹⁹ Arrêté n° 169 CM du 17 février 2017 portant création et organisation de la direction de la biosécurité.

²⁰ Direction de la Biosécurité de la Polynésie française, [<https://www.service-public.pf/biosecurite/professionnels/profession-veterinaire/>].

²¹ Dans le cadre du Règlement (UE) No 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie et abrogeant le règlement (CE) No 998/2003 et de son application, la Polynésie

Polynésie française, qui recense les vétérinaires qui sont propriétaires de leur cabinet, de leur clinique ou qui exercent à domicile (via une patente) et qui peuvent acquérir des produits classés comme stupéfiants par la réglementation relative aux substances vénéneuses (31 praticiens). Enfin, elle établit la liste officielle des vétérinaires habilités à réaliser l'évaluation comportementale des chiens en application de la réglementation relative aux mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux (21 praticiens en avril 2018).

19. Eu égard à l'ensemble des données qu'elle collecte, la DBS indique que la population des vétérinaires en Polynésie française présenterait à ce jour les caractéristiques suivantes :

Modalités d'exercice	Effectifs
Activité libérale	42
Agents de l'administration	8
Autres (Dolphin Center de Moorea)	1
Elèves des écoles vétérinaires	0
	51

20. Elle indique également que l'exercice libéral de la profession se concentre quasi-exclusivement sur la médecine canine et des animaux de compagnie, deux vétérinaires s'étant orientés vers la médecine des chevaux d'agrément et « trois ou quatre » autres se consacrant à une activité rurale (élevages de volailles, porcs ou bovins).
21. Selon la DBS, la faible activité rurale des vétérinaires libéraux s'expliquerait par le fort investissement historique de l'administration de la Polynésie française, qui prenait en charge les soins des cheptels pour assister, dans le cadre de la politique de l'économie rurale puis du développement rural, les filières agricoles. Cependant, le désengagement actuel de l'administration devrait, selon la DBS, inciter des vétérinaires en exercice libéral à développer leurs activités dans ce domaine.
22. Par ailleurs, la répartition géographique des vétérinaires en exercice libéral sur l'ensemble de la Polynésie française serait la suivante, les autres, dont le nombre n'est pas précisément évalué, exerçant à Tahiti :

Localisation	Effectifs
Moorea	2
Raiatea	3
Huahine	4
Bora Bora	2
Îles Marquises	1
Îles Australes	1
	13

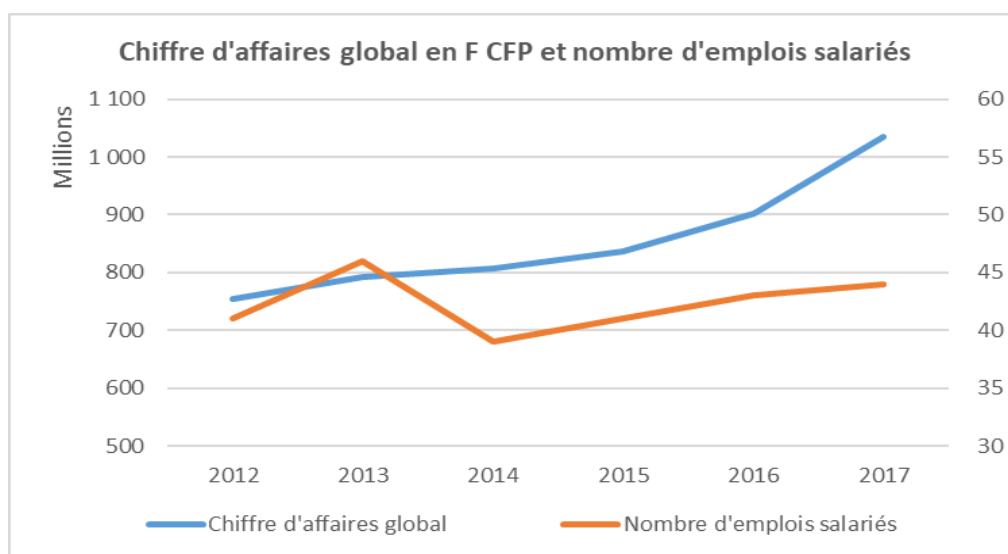
française figure dans la liste de territoires et de pays tiers respectant un certain nombre de critères relatifs aux exigences de vaccination antirabique des chiens, chats et furets permettant leur circulation entre la Polynésie française et à destination d'un Etat membre de l'Union européenne.

b) LES DONNEES ISSUES DE L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE (ISPF)

23. L'ISPF a recensé dans le Répertoire territorial des entreprises²², pour l'année en cours et sur la base du code NAF 7500Z « activités vétérinaires », les données suivantes :

Types de personnes	Effectifs
Personnes physiques	24
à Tahiti	14
à Raiatea	1
à Huahine	5
à Bora Bora	1
à Rangiroa	2
à Tubuai	1
Personnes morales	10
à Tahiti	6
à Moorea	1
à Raiatea	1
à Bora Bora	2
	34

24. Il ressort également des données de l'ISPF que le chiffre d'affaires global des personnes physiques et morales assujetties au paiement de la TVA ne cesse de croître depuis 2012. En revanche, le nombre d'emplois salariés reste relativement stable sur cette période.



3. LE SYNDICAT DES VETERINAIRES DE POLYNESIE FRANÇAISE

25. Les professionnels adhèrent au syndicat des vétérinaires de Polynésie française qui compte entre 12 et 15 membres, exerçant tous à Tahiti.

²² Le Répertoire Territorial des Entreprises a été créé par l'arrêté n° 1025/CM du 27 août 1986 et a été agréé par la Commission Nationale de l'Informatique et Libertés. Le principe général est que « toute personne physique ou morale exerçant de manière indépendante une activité économique non salariée répertoriée dans la Nomenclature des Activités et Produits de 1973 et ses mises à jour et adaptations territoriales ultérieures » est inscrite dans le RTE et reçoit un numéro d'identité unique.

26. L'objectif de sa création était de pallier l'absence d'ordre des vétérinaires d'une part, et d'autre part, de façon plus pratique, d'organiser le « suivi des soins », en mettant en place un système de garde de nuit et durant les weekends.
27. Le Syndicat indique se fonder dans ses démarches sur les règles établies par l'ordre national des vétérinaires et sur le code de déontologie métropolitain.

B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN

28. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi du pays relative à l'exercice de la profession vétérinaire « *entend combler une lacune importante en instituant un cadre réglementaire à l'exercice de la profession vétérinaire. En effet, il n'existe pas à ce jour de réglementation en la matière, si bien qu'il est théoriquement possible à tout un chacun ne possédant pas de titre universitaire de s'installer en Polynésie française pour y exercer cette profession avec tous les risques qu'une telle situation comporte pour la protection des usagers et de leurs animaux* ».
29. Outre pallier le manque d'encadrement de l'accès à la profession, il ressort de l'instruction que le projet de loi du pays a vocation à répondre d'une part à la demande de la profession exerçant en libéral, depuis les années 2000, d'organiser ses droits et ses devoirs, de contrôler son exercice, et de créer un ordre des vétérinaires permettant de régler ses différends. D'autre part, il a vocation à répondre à la demande de l'administration en charge des contrôles vétérinaires qui, en raison de l'augmentation du champ de ses missions d'ordre vétérinaire, souhaite pouvoir recourir à des professionnels du secteur privé.
30. Le projet de loi du pays précise en creux, dans son article LP 1^{er}, que le vétérinaire est celui qui pratique des « *actes de médecine des animaux* », c'est-à-dire « *tout acte ayant pour objet de déterminer l'état physiologique d'un animal ou d'un groupe d'animaux ou son état de santé, de diagnostiquer une maladie, y compris comportementale, une blessure, une douleur, une malformation, de les prévenir ou les traiter, de prescrire des médicaments ou de les administrer par voie parentérale* » et des « *actes de chirurgie des animaux* », c'est-à-dire « *tout acte affectant l'intégrité physique de l'animal dans un but thérapeutique ou zootechnique* ».
31. Le projet de loi du pays peut être abordé en quatre principaux blocs : le premier porte sur les conditions d'accès à la profession ; le deuxième sur la création de l'ordre, ses attributions et son fonctionnement ; le troisième sur les possibilités d'habilitation des vétérinaires libéraux et d'attribution d'un mandat sanitaire ; et le quatrième sur les dispositions pénales et transitoires.

1. LES CONDITIONS D'ACCES A LA PROFESSION

32. Le projet de loi du pays prévoit les conditions d'accès à la profession de vétérinaire (art. LP 2), qui reposent notamment sur la détention d'un « *diplôme, certificat ou titre vétérinaire permettant l'exercice de la profession de vétérinaire dans l'Union européenne* » et par l'enregistrement de ce diplôme « *auprès de l'ordre des vétérinaires de la Polynésie française pour les vétérinaires privés* ». Par dérogation à ces conditions, le projet prévoit que les élèves

des écoles vétérinaires françaises (les « *assistants vétérinaires* ») pourront, sous certaines conditions, exercer la médecine et la chirurgie vétérinaire (art. LP 3 à 5)²³.

33. Les articles LP 7 et 8 encadrent l'exercice en commun de la profession dans le cadre de sociétés, qui ne peut être entrepris qu'après inscription de la société au tableau de l'ordre des vétérinaires. Par ailleurs, cette société doit être constituée de manière à ce que plus de la moitié du capital social et des droits de vote soient détenus, directement ou indirectement, par des personnes exerçant légalement la profession de vétérinaire et en exercice dans la société. Enfin, l'accès direct ou indirect à son capital social est interdit aux personnes fournissant des services, produits ou matériels utilisés à l'occasion de l'exercice de la profession vétérinaire (sans exercer cette profession elles-mêmes) et aux personnes exerçant une activité d'élevage, de production ou de cession, à titre gratuit ou onéreux, d'animaux ou de transformation des produits animaux.

2. L'ORDRE DES VETERINAIRES DE POLYNESIE FRANÇAISE

34. Le projet de loi du pays crée l'ordre des vétérinaires de Polynésie française, auquel doivent obligatoirement être affiliés les vétérinaires du secteur privé (art. LP 9-I) et qui est doté de la personnalité morale (art. LP 9-II). Cet ordre a notamment pour mission de « *veiller au respect des principes d'indépendance, de de moralité et de probité, à l'observation des règles déontologiques et à l'entretien des compétences indispensables à l'exercice de la profession de vétérinaire, par les personnes physiques et morales inscrites au tableau de l'ordre. Il assure la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession de vétérinaire* » (art. LP 9-III).
35. Il est en particulier prévu que le conseil de l'ordre dispose des prérogatives suivantes (art. LP 11) : 1) représenter l'ordre auprès des pouvoirs publics ; 2) assurer la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres ; 3) contribuer au perfectionnement des professionnels, notamment par la formation professionnelle continue ; 4) prévenir et concilier toutes contestations ou conflits d'ordre professionnel et porter le cas échéant le litige devant les juridictions compétentes ; 5) fixer et recouvrer le montant des cotisations versées par les membres pour couvrir ses frais de fonctionnement ; 6) saisir les instances compétentes des fautes et manquements professionnels relevés à l'encontre de ses membres ; 7) saisir les institutions de la Polynésie française de toutes requêtes ou suggestions concernant la profession de vétérinaire ; 8) dresser un tableau des membres de l'ordre ; 9) statuer sur les demandes d'inscription au tableau de l'ordre ; 10) délibérer sur les affaires soumises à son examen par son président, par les institutions, par toute personnes inscrites au tableau de l'ordre des vétérinaires ; 11) établir un règlement intérieur notamment destiné à préciser les modalités d'application de la réglementation ; 12) établir un code définissant les règles déontologiques applicables à la profession de vétérinaire et les règles relatives au fonctionnement de l'ordre.
36. Les articles LP 12 à 18 prévoient les règles relatives aux élections des membres du conseil de l'ordre (celles-ci devant être précisées par arrêté pris en conseil des ministres), à la constitution du bureau du conseil de l'ordre et au fonctionnement de ce conseil (convocation

²³ Au cours de l'instruction, il a été précisé que les dispositions encadrant le recours à des élèves vétérinaires n'avaient pas vocation à trouver une application régulière mais étaient prévues pour pallier, en cas d'occurrence d'épidémies animales graves, un éventuel manque de main d'œuvre qualifiée.

aux assemblées générales, représentation et prises de décision). Les articles LP 19 à 21 ont trait à la tenue du tableau de l'ordre.

3. L'HABILITATION ET LE MANDAT SANITAIRES

37. Le projet de loi du pays prévoit, dans les articles LP 22 à 27, la possibilité d'une habilitation sanitaire des vétérinaires du secteur privé. Les conditions d'octroi et de retrait de cette habilitation, qui qualifiera le vétérinaire concerné de « vétérinaire sanitaire », seront définies par un arrêté pris en conseil des ministres (art. LP 22).
38. Les missions des vétérinaires sanitaires seront définies par voie réglementaire et emportent des obligations d'information de l'autorité compétente des manquements à la réglementation à la santé publique vétérinaire qu'ils constatent (art. LP 24). Il est précisé que les interventions du vétérinaire sanitaire sont effectuées dans le cadre de son activité libérale, que celui-ci est responsable des dommages subis ou causés (art. LP 26) et que les tarifs de ces interventions seront fixés par un arrêté pris en conseil des ministres (art. LP 25).
39. Les articles LP 28 à 31 prévoient la possibilité, pour les vétérinaires détenteurs d'une habilitation sanitaire (art. LP 27), d'être mandatés par l'autorité compétente, pour exécuter sous son contrôle et sous son autorité, des missions de police sanitaire, d'inspection sanitaire, de contrôle et d'expertise en matière de protection animale (art. LP 29-I), mais également pour exécuter des missions officielles, en tant que « vétérinaire officiel », telles que celles requises par la réglementation en vigueur pour les échanges interinsulaires et internationaux (art. LP 29-II). Les rémunérations perçues au titre de ces interventions, dont les tarifs seront fixés, sur la base de l'indice ordinal, par arrêté pris en conseil des ministres après consultation du conseil de l'ordre (art. LP 29), sont des revenus tirés de l'exercice libéral des vétérinaires bien qu'ils soient, dans ce cas, déchargés de la responsabilité des dommages subis ou causés (art. LP 30).
40. Le choix du titulaire d'un mandat sanitaire est précédé, sauf urgence, d'un appel à candidature (art. LP 31) dont la procédure est prévue en annexe du projet de loi du pays et à l'issue de laquelle une convention d'une durée de cinq ans est signée entre la Polynésie française et le candidat retenu.

4. DISPOSITIONS PENALES ET TRANSITOIRES

41. L'article LP 32 du projet de loi du pays énumère les cas d'exercice illégal de la profession de vétérinaire et l'article LP 33 en prévoit les exceptions. L'article LP 34 prévoit la sanction associée à cet exercice illégal.
42. Il est par ailleurs prévu, dans les dispositions transitoires que les vétérinaires exerçant en Polynésie française disposent d'une période d'un an pour se mettre en conformité avec la loi du pays une fois promulguée (art. LP 37), que pour la constitution du premier conseil de l'ordre des vétérinaires de Polynésie française, sont électeurs les vétérinaires ayant transmis leurs diplômes à la DBS (art. LP 38) et que les tarifs des prestations relevant du mandat sanitaire sont fixés, jusqu'à la mise en place de cet ordre, par arrêté pris en conseil des ministres (art. LP 38).
43. Enfin, les dispositions transitoires prévoient le remplacement, dans les réglementations concernées par l'intervention de vétérinaires, des termes « vétérinaires de l'administration » et « vétérinaires inspecteurs » par le terme « vétérinaire officiel », et du terme « vétérinaire

réfèrent » par « vétérinaire sanitaire » (art. LP 35) et que, dans l'attente de la création de l'ordre, les vétérinaires ayant transmis leurs diplômes à la DBS pouvaient être habilités ou mandatés.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

44. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur. Comme déjà rappelé par l'Autorité à plusieurs occasions, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative* »²⁴. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.
45. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impactent le fonctionnement de l'économie. Le rôle de l'Autorité polynésienne de la concurrence est, dans ces circonstances, d'informer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée et de leur recommander, le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.
46. En l'espèce, le projet de loi du pays soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence propose une réglementation nouvelle, visant à encadrer la profession de vétérinaire, qui s'inscrit dans la catégorie des professions dites libérales.
47. Le développement de la concurrence dans le secteur des professions libérales, et plus généralement des professions réglementées, a fait l'objet de nombreuses publications dans la mesure où ce secteur joue un rôle important dans l'amélioration de la compétitivité des économies. En effet, représentant une part importante des services rendus aux entreprises et concernant directement les consommateurs, sa qualité et sa compétitivité ont des répercussions sur l'ensemble de l'économie²⁵.
48. Dans ce contexte, il s'agit d'évaluer si la réglementation instaurée se justifie, en maintenant un équilibre entre la nécessaire poursuite de l'intérêt général et la recherche de l'efficacité économique auxquels ces professions contribuent. Ainsi, l'Inspection générale des finances (ci-après « IGF »)²⁶, un rapport parlementaire²⁷ et l'Autorité de la concurrence

²⁴ Notamment dans le cadre des avis APC n° 2017-A-01 du 1er août 2017 sur le projet de loi du pays relatif à l'exercice de la plongée subaquatique de loisir ; n° 2017-AO-03 du 4 juillet 2017 sur les projets de loi du pays portant réglementation de la profession de médiateur foncier et de l'activité d'agent de transcription en Polynésie française ; n° 2017-AO-02 du 19 juin 2017 relatif au projet de loi du pays portant réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur, au moyen de véhicules de moins de 10 places assises.

²⁵ Se référer à cet égard au livre blanc de la Commission européenne sur la concurrence dans le secteur des professions libérales du 17 février 2004, [Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales](#).

²⁶ Inspection Générale des Finances, [Les professions réglementées](#), Rapport, n° 2012 M 057 03, mars 2013.

²⁷ Richard Ferrand, *Professions réglementées : pour une nouvelle jeunesse*, Rapport remis au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, octobre 2014.

métropolitaine²⁸, ont identifié dans la réglementation métropolitaine existante de certaines de ces professions des éléments de blocage susceptibles d'être levés pour favoriser la dynamique concurrentielle tout en s'adaptant, parfois mieux, aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

49. Ainsi notamment, pour la profession de vétérinaire²⁹, le rapport de l'IGF précité constate que le maintien d'un contingentement de l'accès à la formation (numerus clausus) n'est pas justifié, comme cela pourrait être le cas pour la formation des médecins généralistes et spécialistes, par une nécessaire planification sanitaire³⁰, mais plutôt par un déficit de structures de formation. En outre, le rapport analyse que l'inadéquation de l'offre administrée, inférieure au niveau optimal, avec la demande, combinée à une liberté générale d'installation et des tarifs des prestations, conduit à une limitation du jeu de la concurrence et, partant, à une réduction du niveau de la consommation et à une augmentation des prix.

A. LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE

50. Dans l'[avis n° 2017-AO-03 du 4 juillet 2017](#) sur les projets de loi du pays portant réglementation de la profession de médiateur foncier et de l'activité d'agent de transcription en Polynésie française ainsi que dans le [communiqué du 6 juillet 2017](#) relatif à la fonction consultative de l'APC sur les projets de textes réglementant des professions libérales, l'Autorité polynésienne de la concurrence a présenté la grille d'analyse qu'elle appliquait pour évaluer les dispositions d'un projet de texte venant réglementer une profession libérale.
51. Elle y rappelle notamment les trois principales défaillances de marché, sources de distorsions dans le fonctionnement normal de celui-ci, qui justifient la mise en place de règles restrictives de concurrence :
- **l'asymétrie informationnelle** entre les prestataires de services et les consommateurs, les premiers devant disposer d'un niveau élevé de compétences que les seconds ne possèdent pas nécessairement, de sorte que les consommateurs doivent s'en remettre à l'avis du professionnel et acquiescer les services offerts en confiance ;
 - **les effets externes des prestations offertes**, c'est-à-dire le fait que leur délivrance ait un impact sur des tiers autres que le prestataire et le consommateur ;
 - **le caractère de « bien public »** que revêtent les services offerts, lorsqu'ils présentent une valeur pour l'ensemble de la société.
52. La réglementation alors proposée a ainsi généralement vocation à préserver la qualité des services des professions libérales et à protéger les consommateurs face aux mauvaises pratiques. En revanche, si elle se justifie au regard d'objectifs relevant de l'intérêt général, la mise en place d'une réglementation restrictive doit être adaptée et proportionnée aux

²⁸ [Avis ADLC n° 15-A-02 du 9 janvier 2015](#) relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées.

²⁹ Le rapport de l'IGF traite également de la question de la distribution des médicaments vétérinaires en métropole, pour laquelle les vétérinaires partagent règlementairement un monopole avec les pharmaciens d'officine et les groupements agréés d'éleveurs, sur la base du constat de la réalisation par les vétérinaires d'une marge proche de 40 % sur cette activité. Le rapport invite, au terme de sa démonstration, à une réforme consistant à introduire davantage de transparence dans les tarifs pratiqués par les vétérinaires et une séparation claire entre l'activité de praticien de la médecine et de la chirurgie animales et l'activité de vente de médicaments vétérinaires.

³⁰ Notamment l'absence de visibilité sur les perspectives de l'activité, le coût et l'organisation de la formation pour la collectivité (stage d'externat puis d'internat), l'adéquation de l'offre de soins avec la demande de soins dans le moyen terme, le remboursement des frais médicaux...

défaillances de marché anticipées, de façon à ne pas conduire à une situation qui s'avérerait *in fine* moins bénéfique au consommateur ou moins efficace économiquement que celle qui prévaudrait en l'absence de réglementation. C'est à travers ce prisme que l'Autorité polynésienne de la concurrence, dans le cadre de sa compétence consultative, analyse tout projet de texte qui vise à instaurer ou réviser une réglementation applicable à une profession libérale. Les principales catégories de mesures restrictives de concurrence dans le domaine des professions libérales généralement identifiées sont les suivantes :

- **les conditions d'accès à la profession et les droits réservés.** La combinaison de restrictions quantitatives à l'entrée et de droits réservés limite la délivrance des services concernés aux seuls prestataires qui présentent les compétences et les qualifications nécessaires, ce qui contribue à garantir la qualité des services offerts par la profession libérale. Toutefois, une réglementation excessive en matière d'accès (contraintes d'installation trop fortes, *numerus clausus*...) risque de réduire significativement l'offre de services de la profession libérale et donc le choix des consommateurs, avec des conséquences néfastes pour la concurrence, comme la diminution de la qualité des services et l'augmentation de leurs prix.
 - **les prix imposés et les prix recommandés.** De manière générale, les prix imposés, minimum ou maximum, pour les services des professions libérales (comme pour tout autre bien ou service) sont les instruments de réglementation les plus néfastes pour la concurrence, dans la mesure où ils suppriment ou réduisent fortement les avantages que les marchés concurrentiels présentent pour les consommateurs (absence de concurrence par les prix, absence d'incitations à produire de la qualité à moindre coût). Cependant, lorsque le secteur libéral concerné présente de fortes barrières à l'entrée et un faible degré de concurrence, une réglementation par un prix maximum peut conduire à protéger les consommateurs d'une tarification excessive, bien qu'il existe des mécanismes moins restrictifs qui permettent de préserver la qualité des services rendus et de protéger les consommateurs. De tels mécanismes reposent généralement sur l'instauration d'une forte transparence dans le secteur guidant les consommateurs dans leurs choix.
 - **les règles en matière de publicité.** De trop fortes restrictions sur la publicité sont de nature à réduire le degré de concurrence dans la mesure où elles augmentent le coût de la recherche d'information sur les services, leur qualité et leurs prix pour les consommateurs ; elles empêchent également les nouveaux prestataires de se faire connaître.
 - **les règles relatives à la structure des entreprises.** Conditionner trop strictement les structures de propriété des sociétés, les possibilités d'association ou de collaboration avec d'autres professions libérales, peut avoir un impact négatif sur l'efficacité économique dans la mesure où le développement de nouveaux services ou de nouvelles organisations d'entreprises moins coûteux peut être entravé.
55. Pour chacune de ces catégories de mesures restrictives, il convient d'évaluer leur adaptation et leur proportionnalité au regard des arguments en leur faveur (remédier à des défaillances de marchés) et à l'encontre de leur mise en œuvre (faire obstacle à l'efficacité économique).

B. L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN

1. SUR LA JUSTIFICATION DE LA REGLEMENTATION

56. Le projet de loi du pays soumis à examen créé, en encadrant une profession qui s'exerçait jusqu'alors librement en Polynésie française, une profession libérale réglementée. Il convient donc dans un premier temps d'évaluer la justification de la mise en place d'une telle réglementation au regard des spécificités de la profession de vétérinaire.
57. Sans que cette profession ne soit toujours explicitement reconnue comme une profession de santé, son assimilation à ce domaine est établie. En effet, si le vétérinaire a une activité principalement orientée vers la santé animale, il a un rôle majeur, comme en atteste la diversité et la densité des réglementations rappelées ci-dessus (§ 5 à 15), dans le domaine de la santé et de la sécurité publiques.
58. S'agissant de la pratique d'actes de médecine et de chirurgie des animaux (tels que définis par l'art. LP 1^{er}, voir § 30), il peut être effectué un parallèle, en ce qui concerne la forte asymétrie d'information entre le consommateur des services et le professionnel qui les offre, avec les soins de santé à destination des humains.
59. Ainsi, il peut être considéré que, à l'instar de la demande de soins de santé humaine³¹, la demande de soins pour animaux présente un caractère instable, irrégulier et imprévisible. La détermination de l'état de santé d'un animal étant difficile et subjective, sa traduction en demande de soins par le consommateur, le détenteur de l'animal, n'est pas possible. En effet, celui-ci n'est pas en mesure d'évaluer *ex ante* les besoins en soins de l'animal ni ne peut évaluer *ex post* la qualité ou le prix des prestations qu'il a obtenus. Les soins pour animaux peuvent donc être considérés comme des « biens de confiance », le seul contrôle de leur qualité résidant dans les procédures de certification des professionnels et l'édiction de normes éthiques. S'ajoutent à ces considérations le fait que le consommateur est un demandeur captif : il ne choisit ni l'état de l'animal, ni le moment pour demander des soins correspondants. Est également captif l'éleveur contraint par la réglementation à faire intervenir, pour des raisons sanitaires, un vétérinaire qui assure le suivi régulier et obligatoire de son cheptel, lorsque les animaux sont destinés à l'alimentation humaine.
60. L'offre de soins pour animaux, quant à elle, devrait être principalement guidée par le souci de la condition et du bien-être animal, ce qui la distingue de l'offre proposée dans les secteurs commerciaux où le principe de l'intérêt personnel de l'offreur est accepté. Par ailleurs, la relation de confiance qui se noue entre les vétérinaires et leurs clients peut empêcher ces derniers d'adopter un comportement de négociation pure et de rechercher un ajustement des prix en fonction des prestations qu'ils obtiennent. Enfin, l'asymétrie d'information en défaveur du client l'empêche de distinguer entre les prestations de soins légitimes, qui seules répondent aux besoins de l'animal, et les prestations induites, qui visent à augmenter les revenus du praticien³².

³¹ Voir notamment les avis de l'APC [n° 2017-AO-04 du 15 septembre 2017 sur le projet de loi du pays portant réglementation de la profession de masseur-kinésithérapeute](#) et [n° 2018-AO-01 du 24 avril 2018 sur le projet de loi du pays portant réglementation de la profession d'orthophoniste](#).

³² A cet égard, il est intéressant de noter que le serment de Bourgelat est axé sur le prix des prestations vétérinaires : « *Toujours imbus des principes d'honnêteté qu'ils auront puisés et dont ils auront vu des exemples dans les Ecoles, ils ne s'en écarteront jamais. Ils distingueront le pauvre du riche. Ils ne mettront point à un trop haut prix des talents qu'ils ne devront qu'à la*

61. En outre, les prestations délivrées par les vétérinaires sont à l'origine d'effets externes significatifs, c'est-à-dire d'une incidence non négligeable sur des tiers à la transaction. La qualité de ces prestations doit en effet être garantie lorsqu'il s'agit, entre autres, d'identifier un animal dangereux, de diagnostiquer des animaux porteurs de maladie transmissibles à l'homme ou aux animaux, d'évaluer ou de contrôler des processus sanitaires applicables à des animaux ou à leurs produits dérivés destinés à l'alimentation humaine... La plupart de ces prestations peuvent également être considérées comme des biens publics, car elles présentent une valeur pour l'ensemble de la société.
62. L'ensemble de ces spécificités fait que les seules règles du marché ne peuvent suffire à garantir les exigences de qualité et de sécurité qui s'attachent à la profession de vétérinaire. Il en résulte que l'instauration d'un cadre réglementaire spécifique à cette profession se justifie.

2. SUR LES RESTRICTIONS DE CONCURRENCE

63. A titre liminaire, l'Autorité souligne que, si le projet de loi du pays relative à l'exercice de la profession vétérinaire est accompagné dans la saisine d'un exposé des motifs, celle-ci est dépourvue des projets d'arrêtés d'application qui précisent sa mise en œuvre. L'analyse qui suit ne pourra donc porter que sur les dispositions prévues dans le projet de loi du pays.
64. Comme rappelé ci-dessus (§ 28 à 43), ce projet de loi du pays vient encadrer et organiser la profession de vétérinaire en Polynésie française.

a) SUR LES CONDITIONS D'ACCES ET D'EXERCICE DE LA PROFESSION

65. Outre les conditions classiques liées à la nationalité française ou d'un État de l'Union européenne, à la jouissance de ses droits civils, à l'honneur et à la probité, ou encore à la justification d'une assurance en responsabilité civile professionnelle, les dispositions relatives aux conditions d'accès à la profession prévoient la double contrainte que :
- peut n'être porté le titre de vétérinaire et exercée cette profession que par le titulaire d'un diplôme, certificat ou titre vétérinaire permettant l'exercice de la profession dans l'Union européenne et,
 - pour un exercice libéral, ce diplôme doit être enregistré auprès de l'ordre des vétérinaires de la Polynésie française. Cet enregistrement génère la production d'un certificat d'inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires de Polynésie française, délivré par ce même ordre (art. LP 2).
66. On notera à cet égard que la règle posée par l'article LP 2 selon laquelle nul ne peut porter le titre de vétérinaire ni exercer la profession de vétérinaire s'il a fait l'objet d'une mesure de radiation de la fonction publique est disproportionnée dès lors qu'elle peut résulter notamment d'une démission ou de l'admission à la retraite³³. L'interdiction en cas de « mesure de radiation de la fonction publique » de l'article LP 2 (6°) devrait donc être limitée aux cas de radiation pour raisons disciplinaires justifiées par des défaillances dans l'exercice de la profession.

bienfaisance et à la générosité de leur patrie. Enfin, ils prouveront par leur conduite qu'ils sont tous également convaincus que la fortune consiste moins dans le bien que l'on a que dans celui que l'on peut faire ».

³³ Délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique du territoire de la Polynésie française

67. Dans les missions attribuées au conseil de l'ordre il est prévu qu'il a, seul, qualité pour « statuer sur les demandes d'inscription au tableau de l'ordre » (art. LP 11 9°). Il en résulte que le conseil de l'ordre dispose d'une latitude quant à l'acceptation ou le refus de l'inscription d'un vétérinaire au tableau.
68. Dans la mesure où l'exercice libéral de la profession est conditionné par l'inscription à l'ordre, le développement d'une concurrence saine et effective dans le secteur nécessite en premier lieu que les conditions d'inscription et d'omission au tableau respectent des critères de transparence, d'objectivité et de non-discrimination. En second lieu, ces conditions ne sauraient être établies de façon à limiter l'accès à la profession en déterminant, directement ou indirectement, un nombre maximum de professionnels en exercice.
69. L'Autorité constate que les conditions d'accès à la profession de vétérinaire prévues à l'article LP 2 remplissent ces critères. Ainsi, un refus d'inscription au tableau de l'ordre par l'ordre ne se justifie que dans le cas d'un candidat qui ne satisferait pas à ces conditions, et en aucun cas dans le cas d'un candidat qui les remplit.

De même, lorsque l'exercice de la profession de vétérinaire est prévu en commun dans le cadre d'une société, outre les conditions relatives à la structure du capital et des droits de vote rappelées au § 33, cet exercice ne peut être entrepris qu'après l'inscription de la société au tableau de l'ordre. Le projet de loi du pays prévoit également que les sociétés communiquent annuellement au conseil de l'ordre la liste de leurs associés et la répartition des droits de vote et du capital, ainsi que toute modification de ces éléments (art. LP 7-III). Dans le cadre d'une procédure détaillée (article LP 7-IV), le conseil de l'ordre peut prononcer la radiation de la société du tableau (art. LP 8), lorsqu'elle ne respecte plus les conditions susmentionnées.

70. Pour l'exercice d'une concurrence saine et effective, les mêmes considérations relatives aux conditions d'inscription et d'omission s'appliquent aux sociétés de vétérinaires. L'ordre des vétérinaires ne saurait refuser l'inscription ou acter de la radiation d'une société de vétérinaire si celle-ci remplit les conditions prévues par l'article LP 7.
71. S'agissant des modalités de la demande d'inscription (format de la demande, liste des pièces à fournir, enregistrement, motivation de la décision...), l'Autorité constate qu'il n'est pas prévu par le projet de loi du pays qu'elles soient déterminées par un arrêté pris en conseil des ministres (comme c'est le cas pour la profession d'expert-comptable³⁴ notamment)³⁵. Elles relèveraient en conséquence des prérogatives de l'ordre, sur lesquelles il sera revenu ci-dessous (§73 à §80).
72. En conclusion, l'Autorité estime que les conditions d'accès et d'exercice de la profession de vétérinaire, en nom propre ou en société (exigences de qualification des praticiens, inscription à l'ordre des vétérinaires de Polynésie française, structure des entreprises...) telles que prévues par le projet de loi du pays apparaissent comme des restrictions de concurrence adaptées et proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier à ceux relatifs à l'indépendance des praticiens exerçant dans le cadre d'une société et à la qualité de l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux, et plus généralement aux objectifs de santé et de sécurité publiques.

³⁴ Article LP 21 de la loi du pays n° 2018-15 du 26 avril 2018 réglementant le titre et la profession d'expert-comptable et instituant l'ordre des experts-comptables.

³⁵ A titre informatif, en métropole, ces modalités sont précisées par un décret en Conseil d'Etat (article L242-4 du code rural et de la pêche maritime, article R242-85 à R242-88-1).

b) SUR LA CREATION DE L'ORDRE ET SES PREROGATIVES

73. Le projet de loi du pays créé l'ordre des vétérinaires de Polynésie française et lui attribue de nombreuses prérogatives (§34 à §36). Il est cependant précisé dans l'exposé des motifs que le projet de loi du pays n'a pas confié au conseil de l'ordre la possibilité d'exercer un pouvoir disciplinaire, en évoquant d'une part le faible nombre de vétérinaires libéraux et les situations « *inévitables* » de conflits d'intérêt dans l'exercice de ce pouvoir et d'autre part l'impossibilité, pour la Polynésie française, au regard de son statut, de créer une juridiction ordinale³⁶. Par ailleurs, le projet de loi du pays pose les bases de l'organisation représentative et fonctionnelle de cet ordre (articles LP 12 à 18) tout en prévoyant qu'un arrêté pris en conseil des ministres précisera le régime électoral du conseil de l'ordre (article LP 14).
74. L'Autorité ne constate pas d'enjeux concurrentiels particuliers quant à ces dispositions du projet de loi du pays soumis à examen.
75. Toutefois, eu égard aux larges prérogatives que le projet de loi du pays confie à l'ordre des vétérinaires, et notamment celles relatives à l'établissement d'un règlement intérieur « *notamment destiné à préciser les modalités d'application de la réglementation* » (art. LP 11-11°) et d'un « *code définissant les règles déontologiques applicables à la profession de vétérinaire et les règles de fonctionnement de l'ordre* » (art. LP 11-12°), l'Autorité souhaite rappeler que les organisations et syndicats professionnels ne sont pas soustraits à l'application des règles de concurrence.
76. En effet, il ressort d'une jurisprudence constante et bien établie³⁷ que, lorsqu'un syndicat ou un ordre professionnel sort de la mission d'information, de conseil, de défense des intérêts professionnels, ou plus largement de service public, comme le respect des devoirs professionnels et la défense de l'honneur de la profession, que la loi lui confie, en adoptant un comportement de nature à influencer directement ou indirectement sur la concurrence, il enfreint les règles de concurrence.
77. Ainsi, selon la jurisprudence susmentionnée, une pratique anticoncurrentielle peut résulter de différents actes émanant des organes d'un groupement professionnel, tel qu'un règlement professionnel, un règlement intérieur, un barème ou une circulaire. L'élaboration et la diffusion, à l'initiative d'un syndicat ou d'une organisation professionnelle, d'un document destiné à l'ensemble de ses adhérents peuvent en effet constituer une pratique contraire à l'article LP 200-1 du code de la concurrence si elle a pour objet ou peut avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. A cet égard, la Cour de cassation a jugé « *qu'un ordre professionnel représente la collectivité de ses membres et qu'une pratique susceptible d'avoir un objet ou un effet anticoncurrentiel mise en œuvre par un tel organisme révèle nécessairement une entente au sens de l'article [L. 200-1 du code de concurrence]* »³⁸.
78. L'autorité de la concurrence métropolitaine a ainsi été amenée à sanctionner des pratiques telles que des refus de demandes d'adhésion, des appels au boycott de concurrents potentiels,

³⁶ A cet égard, dans le cadre de la révision des textes régissant la profession de vétérinaires en Nouvelle-Calédonie (Loi du pays n° 2017-12 du 23 août 2017 instituant le titre IV du livre II de la partie législative du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (exercice de la profession de vétérinaire), où des contraintes similaires s'appliquent quant à la création d'une juridiction ordinale, il a été prévu une affiliation à l'ordre national et en particulier un rattachement des vétérinaires et des sociétés de vétérinaires en exercice au conseil régional de l'ordre des vétérinaires de la région Nouvelle-Aquitaine et des collectivités d'outre-mer.

³⁷ Voir par exemple : [Cass. 16 mai 2000](#), n° 98-12.612, *Conseil central section A de l'Ordre national des pharmaciens* ; [Cass. 20 février 2007](#), n° 06-13498, *Ordre des chirurgiens-dentistes du Puy de Dôme*.

³⁸ [Arrêt du 16 mai 2000](#), précité.

la diffusion de consignes à des adhérents les invitant à harmoniser leurs comportements, des ententes sur les prix³⁹. Encore récemment, aux termes de la décision [n° 13-D-14 du 11 juin 2013](#) relative à des pratiques mises en œuvre dans le cadre de relations entre des vétérinaires et les sociétés protectrices des animaux (SPA) en région Alsace, elle a sanctionné le conseil régional de l'Ordre des vétérinaires (CROV) d'Alsace et le syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral – Section du Bas-Rhin (SNVEL 67) pour avoir participé à une entente anticoncurrentielle portant sur la détermination des prix des soins dans les relations des vétérinaires avec la SPA de Strasbourg sur la répartition des prestations vétérinaires effectuées au sein de la SPA de Strasbourg.

79. Au regard de ce qui précède, l'Autorité polynésienne de la concurrence appelle l'attention du futur ordre des vétérinaires de Polynésie française afin qu'il tienne compte des précédents jurisprudentiels susmentionnés lors de la rédaction de son règlement intérieur, de son code de déontologie et de ses règles de fonctionnement.
80. A cet égard, l'article LP 11-13° prévoit que « *le règlement intérieur ainsi que le code de déontologie susmentionnés entrent en vigueur après leur approbation par arrêté pris en conseil des ministres* ». L'Autorité rappelle que, sur le fondement de l'article LP 620-1 III du code de la concurrence, « *l'Autorité peut être saisie par le Président de la Polynésie française de tout projet de loi du pays, de délibération, d'arrêté ou d'instruction [...] en liaison avec le fonctionnement concurrentiel des marchés ou avec la régulation du secteur* ». Or, les prérogatives confiées à l'ordre des vétérinaires par l'article LP 11-11° et 12° relèvent de l'organisation et de la régulation du secteur des vétérinaires, y compris dans leur dimension concurrentielle. L'Autorité suggère ainsi au Président de la Polynésie française de la saisir en amont du processus d'approbation prévu à l'article LP 11-13°.

c) SUR L'HABILITATION ET LE MANDAT SANITAIRES

81. Le projet de loi du pays prévoit la possibilité, pour les vétérinaires exerçant leur profession en libéral d'être titulaire d'une habilitation les autorisant à intervenir en tant que « vétérinaires sanitaires » et, en tant que tels, d'obtenir un mandat sanitaire, leur permettant d'intervenir comme « vétérinaires officiels ».
82. **Les dispositions relatives à l'habilitation sanitaire** appellent de la part de l'Autorité les remarques suivantes.
83. Premièrement, il a été précisé dans le cadre de l'instruction du présent avis que cette habilitation est octroyée sur demande du vétérinaire en exercice libéral. Or, cette liberté d'opportunité du vétérinaire d'exercer en tant que vétérinaire sanitaire n'est pas explicite dans le projet de loi du pays soumis à examen.
84. Deuxièmement, il est précisé dans l'exposé des motifs que l'habilitation permet à l'administration en charge des contrôles vétérinaires de constater la qualification d'un vétérinaire et son aptitude à réaliser des missions sanitaires relevant du champ habituel de sa profession (le contrôle des diplômes devant être confié à l'ordre des vétérinaires). Ces missions sanitaires sont notamment les interventions auxquelles les éleveurs, responsables de fermes aquacoles ou encore d'animaleries ou de clubs canins, sont tenus de faire procéder en vertu de la réglementation en vigueur. L'article LP 22 prévoit que les conditions d'octroi, de suspension ou de retrait de cette habilitation seront précisées dans un arrêté pris en conseil des ministres.

³⁹ Document de l'OCDE [n° DAF/COMP/WP3/WD\(2007\)55](#) ; Groupe de travail n° 3 sur la coopération et l'application de la loi « Aspects pro et anticoncurrentiels des associations professionnelles ».

85. De façon à garantir que les vétérinaires candidats soient positionnés sur un même pied d'égalité quant à la détention de cette habilitation, l'Autorité recommande que ces conditions soient définies de manière objective, transparente et non discriminatoire.
86. Troisièmement, il ressort de cette procédure que l'habilitation sanitaire constitue une barrière à l'entrée supplémentaire dans l'exercice libéral de la profession de vétérinaire, dans la mesure où elle permet de sélectionner, dans la population des vétérinaires, ceux qui seront en mesure d'effectuer une certaine catégorie d'interventions, dont le périmètre sera arrêté par voie réglementaire (art. LP 24). Les vétérinaires sanitaires seront de ce fait peu nombreux à pouvoir effectuer ces interventions, imposées aux consommateurs par la réglementation. En outre, l'article LP 25 prévoit que les tarifs de ces interventions sont fixés par un arrêté pris en conseil des ministres.
87. Ces deux restrictions de concurrence (habilitation sanitaire et réglementation des prix des interventions) apparaissent cependant adaptées et proportionnées, en premier lieu pour garantir la qualité des interventions concernées dont les enjeux relèvent de la sécurité et de la santé publiques. Elles se justifient en deuxième lieu pour préserver les consommateurs d'une tarification excessive, dans la mesure où ces interventions leur sont imposées.
88. A cet égard, l'Autorité recommande que la réglementation des tarifs des interventions des vétérinaires sanitaires, lorsqu'elles relèvent du champ des missions de leur habilitation, consiste en la fixation d'un tarif plafond, permettant l'exercice d'une concurrence sur les prix en deçà de ce plafond.
89. De plus, du fait du nombre réduit des vétérinaires sanitaires, l'Autorité recommande, pour stimuler le degré de concurrence entre eux et notamment pour les inciter à maintenir la qualité de leurs prestations, que l'autorité compétente instaure un fort degré de transparence dans ce domaine. Cela pourrait consister à publier et tenir à jour la liste des vétérinaires sanitaires sur son site internet⁴⁰, la liste des prestations concernées (un vétérinaire sanitaire pouvant intervenir auprès d'un éleveur pour effectuer d'autres interventions que celles qui lui seront dévolues au titre de son habilitation sanitaire) ainsi que les tarifs réglementés maximum en vigueur pour chacune de ces prestations.
90. **Les dispositions relatives au mandat sanitaire** appellent quant à elles les remarques suivantes.
91. Le mandat sanitaire, qui peut être obtenu par les vétérinaires sanitaires ou, à défaut, un prestataire formé spécifiquement pour l'exécution des missions sanitaires (art. LP 28 I) en fonction des missions que l'autorité compétente souhaite déléguer (art. LP 28 I et II), sera attribué au terme d'un appel à candidature (sauf en cas d'urgence, art. LP 31). Les missions concernées sont notamment des interventions de contrôle des abattages et des viandes locales mises sur le marché ou encore de contrôle des navires de plaisance ayant des animaux et des plantes à bord, et en particulier, comme indiqué par la DBS, dans les archipels et îles éloignés.
92. Contrairement au cas des interventions prévues dans le cadre de l'habilitation sanitaire, dont les frais sont acquittés par le consommateur auprès des prestataires, les interventions prévues dans le cas des mandats sanitaires sont rémunérées par la Polynésie française. Le projet de loi du pays prévoit que cette rémunération est fixée sur la base de l'indice ordinal, par arrêté pris en conseil des ministres après consultation du conseil de l'ordre des vétérinaires de Polynésie française (art. LP 31).

⁴⁰ A l'instar de ce que la DBS fait déjà.

93. La procédure d'appel à candidature permet d'instaurer un degré de concurrence entre les vétérinaires sanitaires pour l'obtention d'un mandat sanitaire. Cependant, ce degré de concurrence pourrait être accentué en intégrant à cette procédure, aux côtés des critères qualitatifs de compétence et d'expérience, un critère de prix de la prestation. Ainsi, l'autorité compétente prenant en considération les critères de qualité et de coût, serait, en fonction de ses besoins, mieux à même d'arbitrer entre les candidats.
94. Dès lors, l'autorité compétente aurait une visibilité sur les tarifs des prestations que sont prêts à proposer, individuellement, les candidats et par conséquent réduirait l'asymétrie d'information qu'elle subit sur les « prix du marché ». Ainsi par exemple, si le nombre de vétérinaires devait augmenter sur le territoire (ce qui est une hypothèse plausible étant donné, d'une part la régularisation du cadre juridique que le présent projet de loi du pays autorise et d'autre part les chiffres d'affaires croissants observés dans le secteur – voir §24), et partant le degré concurrentiel augmenter, il devrait s'exercer une pression à la baisse sur les tarifs proposés. Egalement, cette option laisserait aux prestataires autres que vétérinaires (les « *prestataires formés spécifiquement pour l'exécution des missions sanitaires* », article LP 2 – I) la possibilité de concurrencer en prix les vétérinaires sur certaines prestations.
95. L'introduction du critère de prix dans le processus de sélection et d'attribution du mandat sanitaire semble adapté, dès lors que la situation d'asymétrie d'information joue au bénéfice des acteurs et que l'avis de l'ordre des vétérinaires ne permettra pas, en raison de ses intérêts propres, de résoudre.
96. L'Autorité estime en conséquence, qu'étant donné la procédure de sélection et d'attribution du mandat sanitaire envisagé par le projet de loi du pays, il n'est pas nécessaire, au regard des effets indésirables sur la concurrence d'une réglementation par les prix (§54), de prévoir de fixation réglementaire des prix des prestations réalisées dans le cadre du mandat sanitaire dès lors que le critère du prix pourrait être intégré dans le processus d'appel à candidature.
97. Demeure toutefois l'ambiguïté des situations « d'urgence », non définies par le projet de loi du pays (article LP 31), qui excluent le recours à un processus d'appel à candidature et laisseraient captive l'autorité compétente de l'offre répondant à ses besoins au moment de l'urgence. Cette captivité s'exercerait tant au niveau des compétences des personnes à qui elle délèguerait les missions urgentes (un vétérinaire sanitaire ou, à défaut, un prestataire formé spécifiquement – article LP 28 – I) qu'au niveau du prix des prestations que celles-ci pourraient exiger.
98. En conséquence, en complément du dispositif préconisé au §96, l'Autorité recommande que le projet de loi du pays prévoit un article supplémentaire, spécifiquement consacré aux situations d'urgence, qui les définirait, justifierait le non recours à un processus d'appel à candidature, et préciserait les conditions et modalités d'attribution d'un mandat sanitaire⁴¹ dans le cadre d'une urgence. Dans ce cas de circonstances exceptionnelles, le tarif des prestations pourrait être fixé réglementairement, sur la base notamment de l'expérience acquise par l'autorité compétente sur les tarifs pratiqués par les prestataires dans le cadre leurs missions de mandataires sanitaires et révélés par le processus d'appel à candidature dans les situations « normales ».

⁴¹ Y compris le recours aux élèves des écoles vétérinaires (alinéa 5 de l'article LP 28 – I).

CONCLUSION

99. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité polynésienne de la concurrence propose une réglementation nouvelle, visant à encadrer la profession de vétérinaire, qui s'inscrit dans la catégorie des professions dites libérales.
100. L'Autorité considère que cette réglementation est justifiée, notamment par le fait qu'il existe une forte asymétrie d'information entre le consommateur des soins et le professionnel qui les offre et que les seules règles du marché ne peuvent suffire à garantir les exigences de qualité et de sécurité qui s'attachent à la profession de vétérinaire.
101. Pour autant, le projet de texte ne présente pas d'enjeux significatifs en termes de restrictions de concurrence sur le fonctionnement de la profession de vétérinaire sous réserve de quelques remarques.
102. En premier lieu, s'agissant de l'accès à la profession de vétérinaire, il convient de ne pas en interdire l'accès aux personnes ayant été radiés de la fonction publique pour des raisons autres que disciplinaires liées à des défaillances dans l'exercice de la profession de vétérinaire
103. En deuxième lieu, s'agissant de l'ordre des vétérinaires, eu égard aux larges prérogatives que le projet de loi du pays lui confie, et en particulier celles relatives à l'établissement d'un règlement intérieur notamment destiné à préciser les modalités d'application de la réglementation et d'un code de déontologie définissant les règles déontologiques applicables à la profession de vétérinaire et les règles de fonctionnement de l'ordre, l'Autorité suggère qu'elle soit saisie de ces textes avant leur approbation par le conseil des ministres afin de vérifier qu'ils ne contiennent pas de dispositions contraires au droit de la concurrence.
104. En troisième lieu, s'agissant des habilitations sanitaires prévues aux articles LP 22 à 27 du projet de loi du pays, l'Autorité recommande :
- que la liberté d'opportunité du vétérinaire d'exercer en tant que vétérinaire sanitaire soit mentionnée explicitement dans le projet ;
 - que les conditions d'octroi, de suspension ou de retrait de l'habilitation soient définies de manière objective, transparente et non discriminatoire dans l'arrêté pris en conseil des ministres à venir ;
 - que la réglementation des tarifs des interventions des vétérinaires sanitaires, lorsqu'elles relèvent du champ des missions de leur habilitation, consiste en la fixation d'un tarif plafond, permettant l'exercice d'une concurrence sur les prix en deçà de ce plafond ;
 - que la liste des vétérinaires sanitaires, la liste des prestations exercées sur habilitation et leurs tarifs maximum réglementés soient accessibles à tout le moins sur le site internet de l'autorité compétente.
105. En dernier lieu, s'agissant des mandats sanitaires prévues aux articles LP 28 à 31 du projet de loi du pays, l'Autorité recommande :
- que soit introduit un critère de prix des prestations, aux côtés des critères qualitatifs, de compétence et d'expérience, dans le processus de sélection et d'attribution du mandat ;

- que soit ajouté un article consacré aux situations d’urgence, qui les définirait, justifierait le non recours à un processus d’appel à candidature, préciserait les conditions et modalités d’attribution d’un mandat sanitaire et pourrait prévoir la fixation de tarifs plafonds par le conseil des ministres.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Accès à la profession de vétérinaire (LP 2 à LP 8)	<ul style="list-style-type: none"> – Ne pas en interdire l’accès aux personnes ayant été radiés de la fonction publique pour des raisons autres que disciplinaires liées à des défaillances dans l’exercice de la profession de vétérinaire .
Ordre des vétérinaires (articles LP 9 à LP 21)	<ul style="list-style-type: none"> – L’Autorité polynésienne de la concurrence doit être saisie des textes relatif à l’Ordre des vétérinaires avant leur approbation par le conseil des ministres afin de vérifier qu’ils ne contiennent pas de dispositions contraires au droit de la concurrence.
Habitations sanitaires (articles LP 22 à LP 27)	<ul style="list-style-type: none"> – La liberté d’opportunité du vétérinaire d’exercer en tant que vétérinaire sanitaire doit être mentionnée explicitement dans le projet ; – Les conditions d’octroi, de suspension ou de retrait de l’habilitation doivent être définies de manière objective, transparente et non discriminatoire dans l’arrêté pris en conseil des ministres à venir ; – La réglementation des tarifs des interventions des vétérinaires sanitaires, lorsqu’elles relève du champ des missions de leur habilitation, doit consister en la fixation d’un tarif plafond, permettant l’exercice d’une concurrence sur les prix en deçà de ce plafond ; – La liste des vétérinaires sanitaires, la liste des prestations exercées sur habilitation et leurs tarifs maximum réglementés doivent être accessibles à tout le moins sur le site internet de l’autorité compétente.
mandats sanitaires (articles LP 28 à LP 31)	<ul style="list-style-type: none"> – Doit être introduit un critère de prix des prestations, aux côtés des critères qualitatifs, de compétence et d’expérience, dans le processus de sélection et d’attribution du mandat, ce qui éviterait au conseil des ministres d’avoir à fixer un tarif réglementé ; – Doit être ajouté un article consacré aux situations d’urgence, qui les définirait, justifierait le non recours à un processus d’appel à candidature, préciserait les conditions et modalités d’attribution d’un mandat sanitaire et pourrait prévoir la fixation de tarifs plafonds par le conseil des ministres.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Hélène Bonnet, *rapporteur*, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, *rapporteur général*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mme Maiana Bambridge et Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT