

WOUTERS E.A.

ARRÊT DE LA COUR

19 février 2002 *

Dans l'affaire C-309/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Raad van State (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

J. C. J. Wouters,

J. W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

et

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

en présence de:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

* Langue de procédure: le néerlandais.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 3, sous g), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous g), CE], 5 du traité CE (devenu article 10 CE), 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 43 CE et 49 CE), ainsi que 85, 86 et 90 du traité CE (devenus articles 81 CE, 82 CE et 86 CE),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M. P. Jann, M^{mes} F. Macken et N. Colneric, et M. S. von Bahr, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissechet, M. Wathelet (rapporteur), R. Schintgen, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

- pour M. Wouters, par M^{es} H. Gilliams et M. Wladimiroff, advocaten,
- pour M. Savelbergh et Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, par M^{es} D. van Liedekerke et G. J. Kemper, advocaten,
- pour l'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, par M^{es} O. W. Brouwer, F. P. Louis et S. C. van Es, advocaten,
- pour le Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, par M^c P. Glazener, advocaat,

- pour le gouvernement néerlandais, par M. M. A. Fierstra, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par M. J. Molde, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par MM. A. Dittrich et W.-D. Plessing, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M^{mes} K. Rispal-Bellanger et R. Loosli-Surrans et M. F. Million, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Stix-Hackl, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Fernandes, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement de la principauté de Liechtenstein, par M. C. Büchel, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. W. Wils et B. Mongin, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Wouters, représenté par M^e H. Gilliams, de M. Savelbergh et Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, représentés par M^{es} D. van Liedekerke et G. J. Kemper, de l'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, représenté par M^{es} O. W. Brouwer et W. Knibbeler, advocaat, du Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, représenté par M^e P. Glazener, du gouvernement néerlandais, représenté par M. J. S. van den Oosterkamp, en qualité d'agent, du gouvernement allemand, représenté par M. A. Dittrich, du gouvernement français, représenté par M. F. Million, du gouvernement luxembourgeois, représenté par M. N. Mackel, en qualité d'agent, assisté de M^e J. Welter, avocat, du gouvernement suédois, représenté par M. I. Simfors, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. W. Wils, à l'audience du 12 décembre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par arrêt du 10 août 1999, parvenu à la Cour le 13 août suivant, le Raad van State a posé, en application de l'article 234 CE, neuf questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 3, sous g), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous g), CE], 5 du traité CE (devenu article 10 CE), 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 43 CE et 49 CE), ainsi que 85, 86 et 90 du traité CE (devenus articles 81 CE, 82 CE et 86 CE).
- 2 Ces questions ont été soulevées à l'occasion de recours introduits notamment par des avocats contre le refus de l'Arrondissementsrechtbank te Amsterdam

d'annuler des décisions du Nederlandse Orde van Advocaten (ordre néerlandais des avocats) refusant d'annuler des décisions de comités de surveillance des ordres des avocats des arrondissements d'Amsterdam et de Rotterdam leur interdisant d'exercer leur activité d'avocat en collaboration intégrée avec des experts-comptables.

Le cadre juridique national

- 3 L'article 134 de la Constitution du royaume des Pays-Bas a trait à la création et au régime juridique des organismes publics. Il dispose:

«1. Des organismes publics à vocation professionnelle ou d'autres organismes publics peuvent être constitués et dissous par ou en vertu de la loi.

2. La loi détermine les missions et l'organisation de ces organismes publics, leur composition et les pouvoirs de leurs organes directeurs, ainsi que la publicité de leurs débats. Leurs organes directeurs peuvent se voir accorder un pouvoir réglementaire par ou en vertu de la loi.

3. La loi organise le contrôle de ces organes directeurs. Leurs décisions ne pourront être annulées que pour violation du droit ou de l'intérêt général.»

L'Advocatenwet

4 En application de cette disposition a été adoptée la loi du 23 juin 1952 créant l'ordre néerlandais des avocats et fixant le règlement d'ordre intérieur et les règles disciplinaires applicables aux avocats et aux procureurs (ci-après l'«Advocatenwet»).

5 Aux termes de l'article 17, paragraphes 1 et 2, de cette loi:

«1. L'ensemble des avocats inscrits aux Pays-Bas constitue l'ordre néerlandais des avocats, qui est un organisme de droit public au sens de l'article 134 de la Constitution, établi à La Haye.

2. L'ensemble des avocats inscrits auprès d'un même tribunal constitue l'ordre des avocats de l'arrondissement concerné.»

6 Les articles 18, paragraphe 1, et 22, paragraphe 1, de l'Advocatenwet disposent que l'ordre néerlandais des avocats et les ordres des arrondissements sont dirigés respectivement par l'Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Conseil général de l'ordre néerlandais des avocats, ci-après le «Conseil général») et par les raden van toezicht van de Orden in de arrondissementen (comités de surveillance des ordres des arrondissements, ci-après les «comités de surveillance»).

7 Les articles 19 et 20 de l'Advocatenwet organisent l'élection des membres du Conseil général. Ceux-ci sont élus par le College van Afgevaardigden (ci-après le «Collège des délégués»), dont les membres sont eux-mêmes élus dans le cadre de réunions des ordres des arrondissements.

8 Aux termes de l'article 26 de l'Advocatenwet:

«Le Conseil général et les comités de surveillance veillent à l'exercice correct de la profession et sont habilités à prendre toute mesure de nature à y contribuer. Ils défendent les droits et les intérêts des avocats en tant que tels, veillent au respect des obligations de ceux-ci et accomplissent les missions qui leur sont imparties par voie de règlement.»

9 L'article 28 de l'Advocatenwet dispose:

«1. Le Collège des délégués peut arrêter des règlements dans l'intérêt de l'exercice correct de la profession, y compris des règlements en matière de soins aux avocats atteints par l'âge ou par une incapacité professionnelle totale ou partielle, ainsi qu'aux proches parents d'avocats décédés. Le Collège arrête en outre les règlements nécessaires en matière d'administration et d'organisation de l'ordre néerlandais des avocats.

2. Les propositions de règlement sont soumises au Collège des délégués par le Conseil général ou par cinq délégués au moins. Le Conseil général peut inviter les comités de surveillance à donner leur avis sur un projet de règlement avant de le soumettre au Collège des délégués.

3. Les règlements sont communiqués dès leur adoption au ministère de la Justice et publiés au journal officiel.»

10 L'article 29 de l'Advocatenwet précise:

«1. Les règlements lient les membres de l'ordre national et les avocats visiteurs [...].

2. Ils ne peuvent contenir aucune disposition afférente à des points réglés par ou en vertu de la loi, ni concerner des matières qui, en raison de la diversité des situations dans chaque arrondissement, ne se prêtent pas à des dispositions générales.

3. Les dispositions des règlements traitant d'un sujet réglé par ou en vertu de la loi cessent de plein droit de produire leurs effets.»

11 Il ressort des articles 16b et 16c de l'Advocatenwet qu'il faut entendre par «avocats visiteurs» les personnes qui ne sont pas inscrites comme avocat aux Pays-Bas, mais qui sont autorisées à exercer leur activité professionnelle dans un autre État membre de l'Union européenne sous le titre d'avocat ou sous un titre équivalent.

12 L'article 30 de l'Advocatenwet dispose:

«1. Les décisions du Collège des délégués, du Conseil général ou des autres organes de l'ordre néerlandais des avocats peuvent être suspendues ou annulées par arrêté royal dans la mesure où elles sont contraires au droit ou à l'intérêt général.

2. La suspension ou l'annulation s'opère dans un délai de six mois à compter de la communication visée à l'article 28, paragraphe 3, ou, lorsqu'il s'agit d'une décision du Conseil général ou d'un autre organe de l'ordre néerlandais des avocats, dans les six mois de sa notification au ministre de la Justice, par arrêté motivé fixant, le cas échéant, la durée de la suspension.

3. La suspension interrompt immédiatement l'effet des dispositions suspendues. La durée de la suspension ne peut excéder un an, même après prolongation.

4. Si l'annulation n'est pas prononcée par arrêté royal dans le délai fixé pour la suspension, la décision suspendue est réputée valable.

5. L'annulation emporte l'annulation de tous les effets annulables des dispositions annulées, sauf décision contraire par arrêté royal.»

La Samenwerkingsverordening 1993

- 13 En vertu de l'article 28 de l'Advocatenwet, le Collège des délégués a arrêté la Samenwerkingsverordening 1993 (règlement de 1993 sur la collaboration).
- 14 L'article 1^{er} de la Samenwerkingsverordening 1993 définit la notion de «lien de collaboration» comme «toute collaboration dans le cadre de laquelle les participants exercent leur profession pour leur compte collectif et en partageant les risques, ou en se partageant, à cet égard, la direction ou la responsabilité finale.»
- 15 L'article 2 de la Samenwerkingsverordening 1993 prévoit:

«1. L'avocat n'est pas autorisé à contracter ou à faire perdurer des obligations pouvant porter atteinte à sa liberté et à son indépendance dans l'exercice de sa profession, y compris la défense de l'intérêt partisan et la relation de la confiance entre l'avocat et son client qui en est le corollaire.

2. La disposition du paragraphe 1 est également applicable à l'avocat qui ne travaille pas dans un lien de collaboration avec des confrères ou des tiers.»

16 Aux termes de l'article 3 de la Samenwerkingsverordening 1993:

«L'avocat n'est autorisé à contracter ou à faire perdurer un lien de collaboration qu'à la condition que la profession de chacun des participants ait pour principal objet l'exercice de la pratique du droit.»

17 L'article 4 de la Samenwerkingsverordening 1993 dispose:

«L'avocat n'a le droit de conclure ou de laisser perdurer une collaboration qu'avec:

- a) d'autres avocats inscrits aux Pays-Bas;

- b) d'autres avocats non inscrits aux Pays-Bas, dans le respect des dispositions de l'article 5;

- c) des membres d'une autre catégorie professionnelle agréée à cet effet par le Conseil général conformément à l'article 6.»

18 Aux termes de l'article 6 de la Samenwerkingsverordening 1993:

«1. L'agrément visé à l'article 4 sous c) peut être octroyé à condition:

- a) que les membres de cette autre catégorie professionnelle exercent une profession libérale; et
- b) que l'exercice de cette profession soit subordonné à la possession d'un diplôme de l'enseignement universitaire ou assimilé; et
- c) que les membres de cette autre catégorie professionnelle soient soumis à des règles disciplinaires comparables à celles imposées aux avocats; et
- d) que le fait de contracter un lien de collaboration avec des membres de cette autre catégorie professionnelle ne soit pas contraire aux dispositions des articles 2 et 3.

2. L'agrément peut aussi être octroyé à une branche d'une catégorie professionnelle. Dans ce cas, les conditions énumérées au paragraphe 1, sous a) à d), sont applicables mutatis mutandis, sans préjudice du pouvoir du Conseil général de fixer des conditions supplémentaires.

3. Le Conseil général consulte le Collège des délégués avant de prendre une décision telle que visée aux paragraphes précédents du présent article.»

19 L'article 7, paragraphe 1, de la Samenwerkingsverordening 1993 dispose:

«L'avocat évite, dans ses contacts avec l'extérieur, de présenter de manière inexacte, trompeuse ou incomplète toute forme de collaboration à laquelle il participe, y compris un lien de collaboration.»

20 En vertu de l'article 8 de la Samenwerkingsverordening 1993:

«1. Tout lien de collaboration doit obligatoirement porter un nom collectif pour tous les contacts avec l'extérieur.

2. Le nom collectif ne peut être de nature à induire en erreur. [...]

3. L'avocat qui participe à un lien de collaboration est tenu de fournir, sur demande, une liste mentionnant le nom des participants au lien de collaboration en question, leur profession et leur lieu d'établissement.

4. Tout document écrit émanant d'un lien de collaboration doit mentionner le nom, la qualité et le lieu d'établissement du signataire de ce document.»

- 21 Enfin, aux termes de l'article 9, paragraphe 2, de la Samenwerkingsverordening 1993:

«L'avocat ne coopère ni à l'établissement ni à la modification d'une collaboration avant que le comité de surveillance n'ait déterminé si les modalités d'établissement ou de modification de la collaboration, y compris son mode de représentation extérieure, satisfont aux dispositions prises par ou en vertu du présent règlement.»

- 22 Il ressort de l'exposé des motifs de la Samenwerkingsverordening 1993 que la collaboration avec les notaires, les conseillers fiscaux et les mandataires en brevets a déjà été autorisée par le passé et que l'agrément de ces trois catégories professionnelles reste valable. En revanche, les experts-comptables sont cités comme un exemple de catégorie professionnelle avec laquelle les avocats ne sont pas autorisés à collaborer.

Les directives afférentes aux liens de collaboration entre les avocats et d'autres praticiens (agrés)

- 23 Outre la Samenwerkingsverordening 1993, l'ordre néerlandais des avocats a édicté des directives afférentes aux liens de collaboration entre les avocats et d'autres praticiens (agrés). Ces directives se lisent comme suit:

«1. Respect des règles éthiques et déontologiques

Règle n° 1

L'avocat ne peut, du fait de sa participation à un lien de collaboration avec le titulaire d'une autre profession libérale, limiter ou entraver le respect des règles éthiques et déontologiques qui lui sont applicables.

2. Dossiers distincts et administration séparée des dossiers et des archives

Règle n° 2

L'avocat qui participe à un lien de collaboration avec le titulaire d'une autre profession libérale est tenu, pour chaque affaire dans laquelle il intervient avec cet autre titulaire, d'ouvrir un dossier distinct et de veiller, par rapport au lien de collaboration en tant que tel:

- à séparer l'administration du dossier de l'administration financière;

- à prévoir un archivage séparé de celui des autres titulaires d'une profession libérale.

3. Conflits d'intérêts

Règle n° 3

L'avocat qui participe à un lien de collaboration avec un titulaire d'une autre profession libérale ne peut assurer la défense des intérêts d'une partie lorsque ces intérêts sont contraires à ceux d'une partie qui a été ou qui est assistée par cet autre titulaire ou qu'un tel conflit d'intérêts risque d'en résulter.

4. Secret professionnel et enregistrement des pièces

Règle n° 4

L'avocat est tenu, pour toute affaire dans laquelle il intervient avec un titulaire d'une autre profession libérale, d'enregistrer minutieusement toutes les lettres et pièces qu'il porte à la connaissance dudit titulaire d'une autre profession libérale.»

Les litiges au principal

- ²⁴ M. Wouters, avocat au barreau d'Amsterdam, est devenu, en 1991, associé de la société Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (conseillers fiscaux). À la fin de l'année 1994, M. Wouters a informé le comité de surveillance de l'ordre des avocats de l'arrondissement de Rotterdam de son intention de se faire inscrire au barreau de cette ville et d'y exercer sous la dénomination «Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs».
- ²⁵ Par décision du 27 juillet 1995, ce comité a considéré que les associés de la société Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs entretenaient un lien de collaboration, au sens de la Samenwerkingsverordening 1993, avec les membres de la société Arthur Andersen & Co. Accountants, c'est-à-dire avec des membres de la catégorie professionnelle des experts-comptables, de sorte que M. Wouters enfreignait l'article 4 de la Samenwerkingsverordening 1993. En outre, le comité a considéré que M. Wouters violerait l'article 8 de la Samenwerkingsverordening 1993 s'il entrait dans une collaboration dont la dénomination collective mentionnerait le nom de la personne physique «Arthur Andersen».

- 26 Par décision du 29 novembre 1995, le Conseil général a rejeté comme non fondés les recours administratifs que M. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs et Arthur Andersen & Co. Accountants avaient formés contre cette décision.
- 27 Au début de l'année 1995, M. Savelbergh, avocat au barreau d'Amsterdam, a fait part au comité de surveillance de l'ordre des avocats de l'arrondissement d'Amsterdam de son intention de nouer une collaboration avec la société Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, filiale de l'entreprise internationale Price Waterhouse, qui regroupe non seulement des conseillers fiscaux mais aussi des experts-comptables.
- 28 Par décision du 5 juillet 1995, ce comité a déclaré que la collaboration envisagée était contraire à l'article 4 de la Samenwerkingsverordening 1993.
- 29 Par décision du 21 novembre 1995, le Conseil général a rejeté comme non fondé le recours administratif formé par M. Savelbergh et la société Price Waterhouse Belastingadviseurs BV contre cette décision.
- 30 M. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs et Arthur Andersen & Co. Accountants, d'une part, et M. Savelbergh et Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, d'autre part, ont alors introduit un recours devant l'Arrondissementsrechtbank te Amsterdam. Ils ont notamment fait valoir que les décisions du Conseil général des 21 et 29 novembre 1995 étaient incompatibles avec les dispositions du traité en matière de concurrence, de droit d'établissement et de libre prestation des services.

- 31 Par jugement du 7 février 1997, le Rechtbank a déclaré irrecevables les recours introduits par Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs et Arthur Andersen & Co. Accountants et rejeté comme non fondés ceux formés par M. Wouters, M. Savelbergh et la société Price Waterhouse Belastingadviseurs BV.
- 32 Le Rechtbank a considéré que les dispositions du traité en matière de concurrence n'étaient pas applicables aux litiges au principal. Cette juridiction a relevé que l'ordre néerlandais des avocats est un organisme de droit public institué par la loi afin de promouvoir un intérêt général. À cet effet, il utiliserait, entre autres, le pouvoir réglementaire que lui a reconnu l'article 28 de l'Advocatenwet. Il serait tenu de garantir, dans l'intérêt général, l'indépendance et la partialité de l'avocat qui fournit une assistance juridique. Dès lors, l'ordre néerlandais des avocats ne serait pas une association d'entreprises au sens de l'article 85 du traité. Il ne saurait non plus être considéré comme une entreprise ou comme un groupement d'entreprises occupant une position dominante collective au sens de l'article 86 du traité.
- 33 En outre, selon le Rechtbank, l'article 28 de l'Advocatenwet ne transfère nullement des compétences à des opérateurs privés d'une manière qui porterait atteinte à l'effet utile des articles 85 et 86 du traité. En conséquence, cette disposition ne serait pas incompatible avec l'article 5, second alinéa, lu en combinaison avec les articles 3, sous g), 85 et 86 du traité.
- 34 Le Rechtbank a également écarté l'argumentation des requérants selon laquelle la Samenwerkingsverordening 1993 serait incompatible avec le droit d'établissement et la libre prestation des services énoncés aux articles 52 et 59 du traité. L'aspect transfrontalier ferait défaut dans les litiges au principal, si bien que lesdites dispositions du traité seraient inapplicables. En tout état de cause, l'interdiction de collaboration entre avocats et experts-comptables serait justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et ne serait pas démesurément restrictive. En l'absence de dispositions communautaires spécifiques en la matière, il serait, en effet, loisible au royaume des Pays-Bas d'assortir l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire de règles visant à garantir l'indépendance et la partialité de l'avocat fournissant une assistance juridique.

- 35 Les cinq requérants ont fait appel de cette décision devant le Raad van State.
- 36 Le Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Conseil des barreaux de la Communauté européenne), qui est une association de droit belge, a été admis à intervenir devant le Raad van State à l'appui des conclusions du Conseil général.
- 37 Par un arrêt rendu le 10 août 1999, le Raad van State a confirmé l'irrecevabilité des recours formés par Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs et Arthur Andersen & Co. Accountants. S'agissant des autres recours, il a considéré que la solution des litiges au principal dépendait de l'interprétation de plusieurs dispositions de droit communautaire.
- 38 Le Raad van State se demande, d'une part, si, en arrêtant la Samenwerkingsverordening 1993 en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 28 de l'Advocatenwet, le Collège des délégués n'a pas violé les articles 85 et 86 du traité et, d'autre part, si, en habilitant, par l'article 28 de l'Advocatenwet, ledit Collège à arrêter des règlements, le législateur national n'a pas violé les articles 5, 85 et 86 du traité. En outre, il se demande si la Samenwerkingsverordening 1993 est compatible avec la liberté d'établissement, énoncée à l'article 52 du traité, et avec la libre prestation des services, énoncée à l'article 59 du traité.
- 39 Aussi le Raad van State a-t-il décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) a) Convient-il d'interpréter l'expression association d'entreprises figurant à l'article 85, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 81, paragraphe 1, CE) en ce sens qu'on ne se trouvera en présence d'une telle association que lorsque, et dans la mesure où, une telle association agit dans l'intérêt d'opérateurs, si bien qu'il convient de distinguer, pour l'application de

cette disposition, les activités que l'association déploie dans l'intérêt général des autres activités, ou le seul fait qu'une association peut également agir dans l'intérêt des opérateurs suffit-il pour la qualifier d'association d'entreprises au sens de cette disposition pour l'ensemble de son action? Le fait que les règles généralement contraignantes adoptées par l'organisme en cause l'ont été en vertu de pouvoirs législatifs et en qualité de législateur particulier a-t-il une incidence pour l'application du droit communautaire de la concurrence?

- b) S'il est répondu à la première question, sous a), qu'il ne s'agira d'une association d'entreprises que lorsque, et dans la mesure où, une association agit dans l'intérêt d'opérateurs, le droit communautaire détermine-t-il — également — quand il s'agit de la sauvegarde de l'intérêt général et quand ce n'est pas le cas?
- c) S'il est répondu à la première question, sous b), que le droit communautaire intervient à cet égard, permet-il également de considérer que l'adoption par un organisme tel que l'ordre [néerlandais des avocats], en vertu d'un pouvoir législatif destiné à garantir l'indépendance et la partialité de l'avocat fournissant une assistance juridique, de règles généralement contraignantes régissant la conclusion de collaborations entre avocats et autres professionnels poursuit l'intérêt général?
- 2) S'il y a lieu de conclure, sur la base des réponses à la première question, sous a), b) et c), qu'un règlement tel que [la Samenwerkingsverordening 1993] doit également être considéré comme une décision prise par une association d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 81, paragraphe 1, CE), y a-t-il dès lors lieu de considérer qu'une telle décision, dans la mesure où elle arrête des règles généralement contraignantes régissant la conclusion de collaborations du type en cause en l'espèce afin de garantir l'indépendance et la partialité de l'avocat fournissant une assistance juridique, a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence à l'intérieur du marché commun dans une mesure telle que les échanges entre États membres en sont affectés? Quels critères découlant du droit communautaire sont pertinents pour répondre à cette question?

- 3) Y a-t-il lieu d'interpréter le terme entreprise figurant à l'article 86 du traité CE (devenu article 82 CE) en ce sens que, si un organisme tel que l'ordre [néerlandais des avocats] doit être considéré comme une association d'entreprises, ledit organisme doit également être considéré comme une entreprise ou un groupement d'entreprises au sens de cette disposition, bien qu'il ne déploie lui-même aucune activité économique?

- 4) Si la réponse à la question précédente est affirmative et si, dès lors, il faut estimer qu'un organisme tel que l'ordre [néerlandais des avocats] occupe une position dominante, un tel organisme abuse-t-il de cette position en contraignant les avocats qui lui sont affiliés à se comporter, sur le marché de la prestation de services juridiques, vis-à-vis d'autres personnes d'une manière qui restreint la concurrence?

- 5) Si un organisme tel que l'ordre [néerlandais des avocats] doit être considéré dans son ensemble comme une association d'entreprises aux fins de l'application des règles communautaires de concurrence, y a-t-il lieu d'interpréter l'article 90, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 86, paragraphe 2, CE) en ce sens qu'en relève également un organisme tel que l'ordre [néerlandais des avocats] qui arrête des règles généralement contraignantes concernant la collaboration entre avocats et autres professionnels dans le but de garantir l'indépendance et la partialité de l'avocat fournissant une assistance juridique?

- 6) S'il y a lieu de considérer l'ordre [néerlandais des avocats] comme une association d'entreprises, ou comme une entreprise ou un groupement d'entreprises, les articles 3, sous g), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous g), CE], 5, second alinéa du traité CE (devenu article 10, second alinéa, CE), 85 et 86 du traité CE (devenus articles 81 CE et 82 CE) font-ils obstacle à ce qu'un État membre confère à cet organisme (ou à un de ses organes) le pouvoir d'arrêter des règles pouvant avoir trait, entre autres, à la collaboration entre avocats et autres professionnels, alors que la tutelle des autorités sur ce processus ne leur permet que d'annuler un tel règlement sans pouvoir substituer leur propre règlement à celui qu'elles ont annulé?

- 7) Une interdiction de collaboration entre avocats et experts-comptables, comme en l'espèce, est-elle soumise à la fois aux dispositions du traité consacrées au droit d'établissement et à celles consacrées à la libre prestation des services, ou y a-t-il lieu d'interpréter le traité CE en ce sens qu'une telle interdiction doit satisfaire soit aux dispositions en matière de droit d'établissement, soit aux dispositions en matière de libre prestation des services, par exemple selon la manière dont les intéressés souhaitent effectivement réaliser leur collaboration?

- 8) L'interdiction d'un lien de collaboration intégré entre avocats et experts-comptables, comme en l'espèce, constitue-t-elle une restriction au droit d'établissement, à la libre prestation des services, ou aux deux?

- 9) S'il résulte de la réponse à la question précédente que l'on se trouve en présence de l'une des deux restrictions qui y sont citées, ou des deux, ladite restriction se justifie-t-elle alors au motif qu'elle ne recouvre qu'une 'modalité de vente' au sens de l'arrêt [du 24 novembre 1993,] Keck et Mithouard [(C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097),] et n'est donc pas discriminatoire, ou au motif qu'elle répond aux conditions que la Cour a développées à cet effet dans d'autres arrêts, notamment dans l'arrêt [du 30 novembre 1995,] Gebhard [(C-55/94, Rec. p. I-4165)]?»

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

- 40 Par acte déposé au greffe de la Cour le 3 décembre 2001, les requérants au principal ont demandé à la Cour d'ordonner la réouverture de la procédure orale, en application de l'article 61 du règlement de procédure.

- 41 À l'appui de cette demande, les requérants au principal font valoir que, aux points 170 à 201 de ses conclusions, présentées le 10 juillet 2001, M. l'avocat général s'est prononcé sur une question qui n'a pas été expressément déférée par la juridiction de renvoi.
- 42 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour peut d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties, ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 61 de son règlement de procédure, si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (voir ordonnance du 4 février 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. p. I-665, point 18).
- 43 En l'espèce, cependant, la Cour, l'avocat général entendu, considère qu'elle dispose de tous les éléments qui lui sont nécessaires pour répondre aux questions posées dans la présente affaire et que ces éléments ont fait l'objet des débats menés devant elle.

Sur la première question, sous a)

- 44 Par sa première question, sous a), la juridiction de renvoi demande, en substance, si un règlement relatif à la collaboration entre les avocats et d'autres professions libérales tel que la *Samenwerkingsverordening* 1993, adopté par un organisme tel que l'ordre néerlandais des avocats, doit être considéré comme une décision prise par une association d'entreprises, au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité. Elle se demande notamment si le fait que l'ordre néerlandais des avocats a été investi par la loi du pouvoir d'adopter des réglementations généralement contraignantes tant pour les avocats inscrits aux Pays-Bas que pour ceux autorisés à exercer dans d'autres États membres qui viennent fournir des services aux Pays-Bas a une incidence sur l'application du droit communautaire de la

concurrence. Elle se demande également si la seule circonstance qu'il puisse agir dans l'intérêt de ses membres suffit pour le qualifier d'association d'entreprises pour l'ensemble de ses activités ou si, pour l'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité, il convient de réserver un traitement spécial aux activités qu'il déploie dans l'intérêt général.

- 45 Afin de déterminer si un règlement tel que la Samenwerkingsverordening 1993 doit être considéré comme une décision d'une association d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité, il convient d'examiner, en premier lieu, si les avocats sont des entreprises au sens du droit communautaire de la concurrence.
- 46 Selon une jurisprudence constante, dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (voir, notamment, arrêts du 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, C-41/90, Rec. p. I-1979, point 21; du 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance e.a.*, C-244/94, Rec. p. I-4013, point 14, et du 11 décembre 1997, *Job Centre*, dit «*Job Centre II*», C-55/96, Rec. p. I-7119, point 21).
- 47 À cet égard, il ressort d'une jurisprudence également constante que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (voir, notamment, arrêts du 16 juin 1987, *Commission/Italie*, 118/85, Rec. p. 2599, point 7, et du 18 juin 1998, *Commission/Italie*, C-35/96, Rec. p. I-3851, point 36).
- 48 Or, les avocats offrent, contre rémunération, des services d'assistance juridique consistant dans la préparation d'avis, de contrats ou d'autres actes ainsi que dans la représentation et la défense en justice. En outre, ils assument les risques financiers afférents à l'exercice de ces activités, puisque, en cas de déséquilibre entre les dépenses et les recettes, l'avocat est appelé à supporter lui-même les déficits.

- 49 Dans ces conditions, les avocats inscrits aux Pays-Bas exercent une activité économique et, partant, constituent des entreprises au sens des articles 85, 86 et 90 du traité, sans que la nature complexe et technique des services qu'ils fournissent et la circonstance que l'exercice de leur profession est réglementé soient de nature à modifier une telle conclusion (voir, en ce sens, à propos des médecins, arrêt du 12 septembre 2000, Pavlov e.a., C-180/98 à C-184/98, Rec. p. I-6451, point 77).
- 50 En second lieu, il convient d'examiner dans quelle mesure une organisation professionnelle telle que l'ordre néerlandais des avocats doit être considérée comme une association d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité, lorsqu'elle adopte un règlement tel que la Samenwerkingsverordening 1993 (voir, en ce sens, à propos d'une organisation professionnelle d'expéditeurs en douane, arrêt du 18 juin 1998, Commission/Italie, précité, point 39).
- 51 Le défendeur au principal fait valoir que, dans la mesure où le législateur néerlandais a institué l'ordre néerlandais des avocats en tant qu'organisme de droit public et lui a conféré des compétences réglementaires afin de remplir une mission d'intérêt public, ce dernier ne saurait être qualifié d'association d'entreprises au sens de l'article 85 du traité, particulièrement dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire.
- 52 L'intervenant au principal et les gouvernements allemand, autrichien et portugais ajoutent qu'un organisme tel que l'ordre néerlandais des avocats exerce l'autorité publique et ne saurait, par conséquent, relever de l'article 85, paragraphe 1, du traité.
- 53 L'intervenant au principal précise qu'un organisme peut être assimilé à l'autorité publique lorsque l'activité qu'il exerce constitue une mission d'intérêt général qui relève des fonctions essentielles de l'État. Or, l'État néerlandais aurait chargé

l'ordre néerlandais des avocats de garantir aux justiciables un accès convenable au droit et à la justice, ce qui constituerait précisément une fonction essentielle de l'État.

- 54 Le gouvernement allemand, pour sa part, rappelle qu'il appartient aux organes législatifs compétents d'un État membre de décider, dans le cadre de la souveraineté nationale, de la manière dont ils organisent l'exercice de leurs prérogatives. La délégation à un organisme légitimé démocratiquement, tel un ordre professionnel, du pouvoir d'adopter des réglementations généralement contraignantes s'inscrirait dans les limites de ce principe d'autonomie institutionnelle.
- 55 Il serait fait échec à ce principe, selon le gouvernement allemand, si les organismes qui se sont vu confier de telles missions normatives étaient qualifiés d'associations d'entreprises au sens de l'article 85 du traité. Supposer que la législation nationale n'est valable que lorsqu'elle est exonérée par la Commission en application de l'article 85, paragraphe 3, du traité serait en soi une contradiction. L'ensemble de la réglementation ordinaire serait ainsi remise en question.
- 56 À cet égard, il convient de déterminer si, lorsqu'il adopte un règlement tel que la Samenwerkingsverordening 1993, un ordre professionnel doit être considéré comme une association d'entreprises ou, au contraire, comme une autorité publique.
- 57 Selon la jurisprudence de la Cour, une activité qui, par sa nature, les règles auxquelles elle est soumise et son objet, est étrangère à la sphère des échanges économiques (voir, en ce sens, arrêt du 17 février 1993, Poucet et Pistre, C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637, points 18 et 19, concernant la gestion du service public de la sécurité sociale) ou se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique (voir, en ce sens, arrêts du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Rec. p. I-43, point 30, concernant le contrôle et la police de

l'espace aérien, et du 18 mars 1997, *Diego Cali & Figli*, C-343/95, Rec. p. I-1547, points 22 et 23, concernant la surveillance antipollution de l'environnement maritime) échappe à l'application des règles de concurrence du traité.

- 58 Il convient de relever d'abord que, lorsqu'elle adopte un règlement tel que la *Samenwerkingsverordening* 1993, une organisation professionnelle telle que l'ordre néerlandais des avocats n'exerce ni une mission sociale fondée sur le principe de solidarité, contrairement à certains organismes de sécurité sociale (voir arrêt *Poucet et Pistre*, précité, point 18), ni des prérogatives typiques de puissance publique (voir arrêt *SAT Fluggesellschaft*, précité, point 30). Elle apparaît comme l'organe de régulation d'une profession dont l'exercice constitue par ailleurs une activité économique.
- 59 À cet égard, le fait que le Conseil général soit également chargé par l'article 26 de l'*Advocatenwet* de défendre les droits et les intérêts des avocats en tant que tels n'est pas de nature à exclure a priori cette organisation professionnelle du champ d'application de l'article 85 du traité même lorsqu'elle exerce sa fonction de réglementation de l'exercice de la profession d'avocat (voir, en ce sens, à propos des médecins, arrêt *Pavlov e.a.*, précité, point 86).
- 60 Ensuite, d'autres indices concourent à la conclusion qu'une organisation professionnelle disposant de pouvoirs réglementaires telle que l'ordre néerlandais des avocats ne saurait échapper à l'application de l'article 85 du traité.
- 61 En effet, d'une part, il ressort de l'*Advocatenwet* que les organes directeurs de l'ordre néerlandais des avocats sont exclusivement composés d'avocats, qui ne sont élus que par des membres de la profession. Les autorités nationales ne peuvent pas intervenir dans la désignation des membres des comités de surveillance, du Collège des délégués et du Conseil général (voir, à propos d'une organisation professionnelle d'expéditeurs en douane, arrêt du 18 juin 1998, *Commission/Italie*, précité, point 42; à propos d'une organisation professionnelle de médecins, arrêt *Pavlov e.a.*, précité, point 88).

- 62 D'autre part, lorsqu'il adopte des actes tels que la Samenwerkingsverordening 1993, l'ordre néerlandais des avocats n'est pas astreint non plus au respect d'un certain nombre de critères d'intérêt public. L'article 28 de l'Advocatenwet, qui l'autorise à arrêter des règlements, se borne à exiger qu'ils le soient dans l'intérêt de l'«exercice correct de la profession» (voir, à propos d'une organisation professionnelle d'expéditeurs en douane, arrêt du 18 juin 1998, Commission/Italie, précité, point 43).
- 63 Enfin, compte tenu de son influence sur le comportement des membres de l'ordre néerlandais des avocats sur le marché des services juridiques, du fait de l'interdiction de certaines collaborations multidisciplinaires qu'elle entraîne, la Samenwerkingsverordening 1993 n'est pas étrangère à la sphère des échanges économiques.
- 64 Au vu des considérations qui précèdent, il apparaît qu'une organisation professionnelle telle que l'ordre néerlandais des avocats doit être considérée comme une association d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité lorsqu'elle adopte un règlement tel que la Samenwerkingsverordening 1993. Un tel règlement constitue, en effet, l'expression de la volonté de représentants des membres d'une profession tendant à obtenir de ceux-ci qu'ils adoptent un comportement déterminé dans le cadre de leur activité économique.
- 65 Il importe peu par ailleurs que l'ordre néerlandais des avocats soit régi par un statut de droit public.
- 66 En effet, selon ses propres termes, l'article 85 du traité s'applique à des accords entre entreprises et à des décisions d'associations d'entreprises. Le cadre juridique dans lequel s'effectue la conclusion de tels accords et sont prises de telles décisions

ainsi que la qualification juridique donnée à ce cadre par les différents ordres juridiques nationaux sont sans incidence sur l'applicabilité des règles communautaires de la concurrence, et notamment de l'article 85 du traité (arrêts du 30 janvier 1985, *Clair*, 123/83, Rec. p. 391, point 17, et du 18 juin 1998, *Commission/Italie*, précité, point 40).

- 67 Cette interprétation de l'article 85, paragraphe 1, du traité n'aboutit pas à méconnaître le principe de l'autonomie institutionnelle invoqué par le gouvernement allemand (voir points 54 et 55 du présent arrêt). Il convient à ce sujet d'opérer une distinction.
- 68 Ou bien, lorsqu'il octroie des pouvoirs normatifs à une association professionnelle, un État membre veille à définir les critères d'intérêt général et les principes essentiels auxquels la réglementation ordinaire doit se conformer ainsi qu'à conserver son pouvoir de décision en dernier ressort. Dans ce cas, les normes qui sont arrêtées par l'association professionnelle conservent un caractère étatique et échappent aux règles du traité applicables aux entreprises.
- 69 Ou bien les normes arrêtées par l'association professionnelle sont imputables à elle seule. Certes, dans l'hypothèse où l'article 85, paragraphe 1, du traité trouverait à s'appliquer, il appartiendrait à celle-ci de les notifier à la Commission. Cette obligation n'est toutefois pas de nature à paralyser outre mesure l'activité réglementaire des associations professionnelles, comme le soutient le gouvernement allemand, la Commission disposant notamment de la possibilité d'adopter un règlement d'exemption par catégorie, en application de l'article 85, paragraphe 3, du traité.
- 70 Le fait que chacun des systèmes décrits aux points 68 et 69 du présent arrêt ait des conséquences différentes au regard du droit communautaire n'enlève rien à la liberté qu'ont les États membres de choisir l'un ou l'autre.

- 71 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question, sous a), qu'un règlement relatif à la collaboration entre les avocats et d'autres professions libérales tel que la Samenwerkingsverordening 1993, adopté par un organisme tel que l'ordre néerlandais des avocats, doit être considéré comme une décision prise par une association d'entreprises, au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité.

Sur la première question, sous b) et c)

- 72 Compte tenu de la réponse apportée à la première question, sous a), il n'y a pas lieu d'aborder la première question, sous b) et c).

Sur la deuxième question

- 73 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir en substance si un règlement tel que la Samenwerkingsverordening 1993, qui, afin de garantir l'indépendance et la partialité de l'avocat fournissant une assistance juridique avec d'autres professions libérales, édicte des règles généralement contraignantes régissant la conclusion de collaborations intégrées, a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence à l'intérieur du marché commun et est susceptible d'affecter le commerce entre États membres.
- 74 Au travers d'une description des versions successives de la réglementation sur la collaboration, les requérants au principal se sont employés à démontrer que la Samenwerkingsverordening 1993 avait pour objet de restreindre la concurrence.

- 75 À l'origine, la Samenwerkingsverordening 1972 subordonnait l'autorisation de la participation d'avocats à des associations multidisciplinaires à trois conditions. D'abord, les associés devaient être des membres d'autres professions libérales ayant acquis une formation universitaire ou assimilée. Ensuite, ils devaient appartenir à un ordre ou à un groupement soumettant ses membres à un droit disciplinaire comparable à celui applicable aux avocats. Enfin, la proportion d'avocats appartenant à ladite association professionnelle et l'importance de leurs contributions à celle-ci devaient être au moins équivalentes, tant en ce qui concerne les relations réciproques entre les participants que les relations avec les tiers, à celles des associés appartenant à d'autres professions.
- 76 En 1973, le Conseil général a agréé les membres de l'association néerlandaise des conseils en brevets, d'une part, et de l'association néerlandaise des conseillers fiscaux, d'autre part, en vue de la constitution d'associations professionnelles multidisciplinaires avec des avocats. Plus tard, il a agréé également les notaires. Selon les requérants au principal, si, à l'époque, les membres de l'institut néerlandais des experts-comptables n'ont pas été formellement agréés par le Conseil général, aucune objection de principe ne s'y opposait.
- 77 En 1991, confronté pour la première fois à une demande d'agrément d'une collaboration avec un expert-comptable, l'ordre néerlandais des avocats aurait, à l'issue d'une procédure accélérée, amendé la Samenwerkingsverordening 1972 dans le seul but de disposer d'une base juridique permettant d'interdire les associations professionnelles entre avocats et experts-comptables. Dorénavant, les avocats ne seraient autorisés à faire partie d'une association professionnelle multidisciplinaire que lorsque, de ce chef, «la liberté et l'indépendance dans l'exercice de la profession, y compris le droit de défendre l'intérêt de la partie et la relation de confiance entre l'avocat et son client, qui en est le corollaire, ne peuvent pas être mises en péril».
- 78 Le refus d'autoriser les associations entre avocats et experts-comptables aurait été fondé sur le constat que les cabinets d'expertise comptable avaient évolué et étaient devenus entre-temps des organisations gigantesques, de sorte que la collaboration d'un cabinet d'avocats avec un tel cabinet aurait ressemblé, selon les termes de l'Algemene Deken (doyen général) de l'ordre en fonction à l'époque,

«plus au mariage d'une souris et d'un éléphant qu'à une union entre partenaires de taille équivalente».

- 79 L'ordre néerlandais des avocats a ensuite adopté la Samenwerkingsverordening 1993. Celle-ci a repris l'amendement introduit en 1991 et a ajouté une exigence supplémentaire aux termes de laquelle les avocats ne sont désormais autorisés à faire partie d'une association professionnelle qu'«à la condition que la profession de chacun des participants ait pour principal objet l'exercice de la pratique du droit» (article 3 de la Samenwerkingsverordening 1993), ce qui, selon les requérants au principal, illustre l'objet anticoncurrentiel de la réglementation nationale en cause au principal.
- 80 À titre subsidiaire, les requérants au principal exposent que, indépendamment même de son objet, la Samenwerkingsverordening 1993 produit des effets restrictifs sur la concurrence.
- 81 Les collaborations intégrées entre avocats et experts-comptables permettraient, en effet, de mieux répondre aux besoins des clients opérant dans un environnement économique et juridique de plus en plus complexe et international.
- 82 Jouissant d'une réputation d'expertise dans de nombreux domaines, les avocats seraient les mieux à même d'offrir à leurs clients un bouquet diversifié de services juridiques et présenteraient un attrait particulier pour d'autres acteurs du marché des services juridiques en tant que partenaires au sein d'une association professionnelle multidisciplinaire.
- 83 Réciproquement, l'expert-comptable serait un partenaire attrayant pour l'avocat dans le cadre d'une association professionnelle. Il posséderait, en effet, une expertise dans des domaines comme la législation en matière de bilans, la fiscalité,

l'organisation et la restructuration d'entreprises, le conseil en gestion. Nombreux seraient les clients intéressés par un service intégré, fourni par un seul prestataire et englobant aussi bien les aspects juridiques que financiers, fiscaux et comptables d'un dossier.

- 84 Or, l'interdiction en cause au principal s'opposerait à toute entente contractuelle entre avocats et experts-comptables stipulant, sous quelque forme que ce soit, le partage du pouvoir de décision, l'engagement de rétrocéder dans certains cas une partie du résultat ou l'utilisation d'une dénomination commune, ce qui rendrait malaisée toute forme de collaboration efficace.
- 85 À l'inverse, le gouvernement luxembourgeois a soutenu, lors de la procédure orale, qu'une interdiction des collaborations intégrées telle que celle édictée par la Samenwerkingsverordening 1993 avait des effets positifs sur la concurrence. Il a exposé que, en interdisant aux avocats de s'associer avec des experts-comptables, la réglementation nationale en cause au principal permettait d'éviter la concentration des services juridiques fournis par les avocats entre les mains de quelques grandes firmes internationales et, par suite, de maintenir un nombre important d'opérateurs économiques sur le marché.
- 86 À cet égard, il apparaît que la réglementation nationale en cause au principal porte atteinte à la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.
- 87 S'agissant de l'atteinte à la concurrence, il convient de relever, tout d'abord, que les expertises des avocats et des experts-comptables peuvent être complémentaires. Comme les prestations juridiques, spécialement en droit des affaires, nécessitent de plus en plus souvent l'intervention d'un comptable, une collaboration intégrée entre les avocats et les experts-comptables permettrait d'offrir une palette de services plus étendue, voire de proposer des innovations. Le client

aurait ainsi la possibilité de s'adresser à une structure unique pour une large partie des services nécessaires à l'organisation, à la gestion et au fonctionnement de son entreprise (avantage dit du «one-stop-shop»).

- 88 Ensuite, une collaboration intégrée entre les avocats et les experts-comptables serait de nature à satisfaire les besoins suscités par l'interpénétration croissante des marchés nationaux et par la nécessité d'une adaptation permanente aux réglementations nationales et internationales qui en résulte.
- 89 Enfin, il n'est pas à exclure non plus que les économies d'échelle qui découleraient de telles collaborations intégrées aient des incidences positives sur le coût des prestations.
- 90 Une interdiction des collaborations intégrées entre les avocats et les experts-comptables telle que celle édictée par la Samenwerkingsverordening 1993 est donc de nature à limiter la production et le développement technique, au sens de l'article 85, paragraphe 1, sous b), du traité.
- 91 Certes, le marché des experts-comptables se caractérise par une concentration marquée, au point que les entreprises qui le dominent sont couramment désignées par l'expression «big five» et que le projet de concentration entre deux d'entre elles, les sociétés Price Waterhouse et Coopers & Lybrand, a donné lieu à la décision 1999/152/CE de la Commission, du 20 mai 1998, déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord EEE (Affaire IV/M.1016 — Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (JO 1999, L 50, p. 27), adoptée en application du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO L 395, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1310/97 du Conseil, du 30 juin 1997 (JO L 180, p. 1).

- 92 En revanche, l'interdiction des conflits d'intérêts à laquelle sont astreints les avocats dans l'ensemble des États membres peut constituer une limite structurelle à une concentration marquée des cabinets d'avocats et réduire, par voie de conséquence, leurs possibilités de bénéficier d'économies d'échelle ou de collaborer structurellement avec des titulaires de professions fortement concentrées.
- 93 Dans ces conditions, autoriser sans réserve ni limitation des collaborations intégrées entre la profession d'avocat, dont le caractère largement décentralisé est intimement lié à certaines de ses caractéristiques fondamentales, avec un secteur aussi concentré que celui des experts-comptables pourrait être de nature à réduire globalement le degré de concurrence prévalant sur le marché des services juridiques, à la suite de la diminution substantielle du nombre des entreprises présentes sur celui-ci.
- 94 Dans la mesure, toutefois, où la préservation d'un degré suffisant de concurrence sur le marché des services juridiques pourrait être assurée par des mesures moins extrêmes qu'une réglementation nationale comme la Samenwerkingsverordening 1993, qui interdit absolument toute forme de collaboration intégrée quelles que soient les tailles respectives des cabinets d'avocats et d'experts-comptables concernés, une telle réglementation restreint la concurrence.
- 95 S'agissant de l'incidence sur les échanges intracommunautaires, il suffit de rappeler qu'une entente s'étendant à l'ensemble du territoire d'un État membre a, par sa nature même, pour effet de consolider des cloisonnements de caractère national, entravant ainsi l'interpénétration économique voulue par le traité (arrêts du 17 octobre 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren/Commission*, 8/72, Rec. p. 977, point 29; du 11 juillet 1985, *Remia e.a./Commission*, 42/84, Rec. p. 2545, point 22, et du 18 juin 1998, *Commission/Italie*, précité, point 48).
- 96 Cette incidence est d'autant plus sensible dans l'affaire au principal que la Samenwerkingsverordening 1993 s'applique également aux avocats visiteurs

inscrits au barreau d'un autre État membre, que le droit économique et commercial régit de plus en plus souvent des transactions transnationales et, enfin, que les sociétés d'experts-comptables qui recherchent des partenaires parmi les avocats sont généralement des groupes internationaux présents dans plusieurs États membres.

- 97 Il convient toutefois de relever que tout accord entre entreprises ou toute décision d'une association d'entreprises qui restreignent la liberté d'action des parties ou de l'une d'elles ne tombent pas nécessairement sous le coup de l'interdiction édictée à l'article 85, paragraphe 1, du traité. En effet, aux fins de l'application de cette disposition à un cas d'espèce, il y a lieu tout d'abord de tenir compte du contexte global dans lequel la décision de l'association d'entreprises en cause a été prise ou déploie ses effets, et plus particulièrement de ses objectifs, liés en l'occurrence à la nécessité de concevoir des règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité, qui procurent la nécessaire garantie d'intégrité et d'expérience aux consommateurs finaux des services juridiques et à la bonne administration de la justice (voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 1996, *Reisebüro Broede*, C-3/95, Rec. p. I-6511, point 38). Il convient ensuite d'examiner si les effets restrictifs de la concurrence qui en découlent sont inhérents à la poursuite desdits objectifs.
- 98 À cet égard, il convient de prendre en compte le cadre juridique applicable aux Pays-Bas, respectivement, d'une part, aux avocats et à l'ordre néerlandais des avocats, composé de tous les avocats inscrits dans cet État membre, et, d'autre part, aux experts-comptables.
- 99 S'agissant des avocats, il convient de rappeler à titre liminaire que, selon une jurisprudence constante, en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, chaque État membre reste, en principe, libre de régler l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire (voir arrêts du 12 juillet 1984, *Klopp*, 107/83, Rec. p. 2971, point 17, et *Reisebüro Broede*, précité, point 37). Les règles applicables à cette profession peuvent, de ce fait, différer substantiellement d'un État membre à l'autre.

- 100 Selon les conceptions en vigueur aux Pays-Bas, où l'ordre national des avocats est chargé par l'article 28 de l'Advocatenwet d'arrêter la réglementation devant assurer l'exercice correct de la profession d'avocat, les règles essentielles adoptées à cet effet sont notamment le devoir de défendre son client en toute indépendance et dans l'intérêt exclusif de celui-ci, celui, déjà mentionné, d'éviter tout risque de conflit d'intérêts ainsi que le devoir de respecter un strict secret professionnel.
- 101 Ces obligations déontologiques ont des implications non négligeables sur la structure du marché des services juridiques, et plus particulièrement sur les possibilités d'exercer conjointement la profession d'avocat et d'autres professions libérales actives sur ce marché.
- 102 Ainsi, elles imposent que l'avocat se trouve dans une situation d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, des autres opérateurs et des tiers, dont il convient qu'il ne subisse jamais l'influence. Il doit offrir, à cet égard, la garantie que toutes les initiatives qu'il prend dans un dossier le sont en considération de l'intérêt exclusif du client.
- 103 La profession des experts-comptables n'est, en revanche, pas soumise, en général et plus particulièrement aux Pays-Bas, à des exigences déontologiques comparables.
- 104 À cet égard, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé à juste titre aux points 185 et 186 de ses conclusions, il peut exister une certaine incompatibilité entre l'activité de « conseil », exercée par l'avocat, et celle de « contrôle », exercée par l'expert-comptable. Il ressort des observations déposées par le défendeur au principal que, aux Pays-Bas, l'expert-comptable exerce une mission de certification des comptes.

À ce titre, il procède à un examen et à un contrôle objectifs de la comptabilité de ses clients, de manière à pouvoir communiquer aux tiers intéressés son opinion personnelle quant à la fiabilité de ces données comptables. Il s'ensuit que, dans l'État membre concerné, il n'est pas soumis à un secret professionnel comparable à celui de l'avocat, contrairement à ce que prévoit, par exemple, le droit allemand.

- 105 Il y a dès lors lieu de constater que la Samenwerkingsverordening 1993 vise à assurer, dans l'État membre concerné, le respect de la déontologie de la profession d'avocat qui y est applicable et que, compte tenu des conceptions de cette profession qui y prévalent, l'ordre néerlandais des avocats a pu considérer que l'avocat pourrait ne plus être en mesure de conseiller et de défendre son client de manière indépendante et dans le respect d'un strict secret professionnel s'il appartenait à une structure qui a également pour mission de rendre compte des résultats financiers des opérations pour lesquelles il est intervenu et de les certifier.
- 106 Au demeurant, le cumul des activités de contrôle légal des comptes et de conseil, notamment juridique, soulève également des questions au sein même de la profession des experts-comptables, ainsi que l'atteste le livre vert 96/C 321/01 de la Commission, intitulé «Rôle, statut et responsabilité du contrôleur légal des comptes dans l'Union européenne» (JO 1996, C 321, p. 1; voir spécialement les points 4.12 à 4.14).
- 107 Un règlement tel que la Samenwerkingsverordening 1993 a dès lors pu être raisonnablement considéré comme nécessaire pour garantir le bon exercice de la profession d'avocat, telle qu'elle est organisée dans l'État membre concerné.

- 108 Par ailleurs, le fait que des règles différentes soient, le cas échéant, applicables dans un autre État membre ne signifie pas que les règles en vigueur dans le premier État soient incompatibles avec le droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} février 2001, *Mac Quen e.a.*, C-108/96, Rec. p. I-837, point 33). Même si, dans certains États membres, les collaborations intégrées entre les avocats et les experts-comptables sont admises, l'ordre néerlandais des avocats est en droit de considérer que les objectifs poursuivis par la *Samenwerkingsverordening* 1993 ne peuvent pas, compte tenu notamment du régime juridique auquel sont soumis respectivement les avocats et les experts-comptables aux Pays-Bas, être atteints par des moyens moins restrictifs (voir, en ce sens, à propos d'une loi réservant l'activité de recouvrement judiciaire de créances aux avocats, arrêt *Reisebüro Broede*, précité, point 41).
- 109 Au vu de ces éléments, il n'apparaît pas que les effets restrictifs de la concurrence tels que ceux imposés aux avocats opérant aux Pays-Bas par un règlement tel que la *Samenwerkingsverordening* 1993 aillent au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'exercice correct de la profession d'avocat (voir, en ce sens, arrêt du 15 décembre 1994, *DLG*, C-250/92, Rec. p. I-5641, point 35).
- 110 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question qu'une réglementation nationale telle que la *Samenwerkingsverordening* 1993 adoptée par un organisme tel que l'ordre néerlandais des avocats n'enfreint pas l'article 85, paragraphe 1, du traité, étant donné que cet organisme a pu raisonnablement considérer que ladite réglementation, nonobstant les effets restrictifs de la concurrence qui lui sont inhérents, s'avère nécessaire au bon exercice de la profession d'avocat telle qu'elle est organisée dans l'État membre concerné.

Sur la troisième question

- 111 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si un organisme tel que l'ordre néerlandais des avocats doit être considéré comme une entreprise ou un groupement d'entreprises au sens de l'article 86 du traité.
- 112 Il convient de relever, d'une part, que, faute d'exercer une activité économique, l'ordre néerlandais des avocats n'est pas une entreprise au sens de l'article 86 du traité.
- 113 D'autre part, il ne saurait être qualifié de groupement d'entreprises au sens de ladite disposition, dans la mesure où les avocats inscrits aux Pays-Bas ne sont pas suffisamment liés entre eux pour adopter sur le marché une même ligne d'action qui aboutisse à supprimer les rapports concurrentiels entre eux (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 1995, *Centro Servizi Spediporto*, C-96/94, Rec. p. I-2883, points 33 et 34).
- 114 La profession d'avocat est, en effet, peu concentrée, fort hétérogène et connaît une grande concurrence interne. Faute de liens structurels suffisants entre eux, les avocats ne sauraient être considérés comme occupant une position dominante collective au sens de l'article 86 du traité (voir, en ce sens, arrêts du 31 mars 1998, *France e.a./Commission*, C-68/94 et C-30/95, Rec. p. I-1375, point 227, et du 16 mars 2000, *Compagnie maritime belge transports e.a./Commission*, C-395/96 P et C-396/96 P, Rec. p. I-1365, points 36 et 42). Au demeurant, ainsi que cela ressort du dossier, les avocats ne réalisent que 60 % du chiffre d'affaires du secteur des services juridiques aux Pays-Bas, une part de marché qui, compte tenu du nombre élevé de cabinets d'avocats, ne saurait constituer par elle-même un indice décisif de l'existence d'une position dominante collective (voir, en ce sens, arrêts précités *France e.a./Commission*, point 226, et *Compagnie maritime belge transports e.a./Commission*, point 42).

- 115 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question qu'un organisme tel que l'ordre néerlandais des avocats ne constitue ni une entreprise ni un groupement d'entreprises au sens de l'article 86 du traité.

Sur la quatrième question

- 116 Compte tenu de la réponse apportée à la troisième question, il n'y a pas lieu d'aborder la quatrième question.

Sur la cinquième question

- 117 Compte tenu de la réponse apportée à la deuxième question, il n'y a pas lieu d'examiner la cinquième question.

Sur la sixième question

- 118 Compte tenu des réponses apportées aux deuxième et troisième questions, il n'y a pas lieu de répondre à la sixième question.

Sur les septième, huitième et neuvième questions

- 119 Par sa septième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la compatibilité avec le droit communautaire d'une interdiction de collaboration intégrée entre avocats et experts-comptables telle que celle édictée par la Samenwerkingsverordening 1993 doit être appréciée au regard à la fois des dispositions du traité consacrées au droit d'établissement et de celles relatives à la libre prestation des services. Par ses huitième et neuvième questions, la juridiction de renvoi demande en substance si une telle interdiction constitue une restriction au droit d'établissement et/ou à la libre prestation des services et, dans l'affirmative, si ladite restriction est justifiée.
- 120 À titre liminaire, il convient de rappeler que le respect des articles 52 et 59 du traité s'impose aussi aux réglementations de nature non publique qui visent à régler, de façon collective, le travail indépendant et les prestations de services. En effet, l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes et à la libre prestation des services serait compromise si l'abolition des barrières d'origine étatique pouvait être neutralisée par des obstacles résultant de l'exercice de leur autonomie juridique par des associations ou organismes ne relevant pas du droit public (voir arrêts du 12 décembre 1974, Walrave et Koch, 36/74, Rec. p. 1405, points 17, 18, 23 et 24; du 14 juillet 1976, Donà, 13/76, Rec. p. 1333, points 17 et 18; du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, points 83 et 84, et du 6 juin 2000, Angonese, C-281/98, Rec. p. I-4139, point 32).
- 121 Dans ces conditions, la Cour peut être amenée à apprécier l'applicabilité des dispositions du traité en matière de droit d'établissement et de libre prestation des services à une réglementation telle que la Samenwerkingsverordening 1993.

- 122 À supposer que les dispositions relatives au droit d'établissement et/ou celles relatives à la libre prestation des services soient applicables à une interdiction de tout lien de collaboration intégrée entre les avocats et les experts-comptables telle que la Samenwerkingsverordening 1993 et que celle-ci constitue une restriction à l'une et/ou à l'autre de ces libertés, en toute hypothèse, cette restriction apparaîtrait justifiée pour les raisons exposées aux points 97 à 109 du présent arrêt.
- 123 Il convient dès lors de répondre aux septième, huitième et neuvième questions que les articles 52 et 59 du traité ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que la Samenwerkingsverordening 1993, qui interdit toute collaboration intégrée entre les avocats et les experts-comptables, étant donné que celle-ci a pu être raisonnablement considérée comme nécessaire au bon exercice de la profession d'avocat telle qu'elle est organisée dans le pays concerné.

Sur les dépens

- 124 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais, danois, allemand, français, luxembourgeois, autrichien, portugais, suédois et de la principauté de Liechtenstein, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Raad van State, par arrêt du 10 août 1999, dit pour droit:

- 1) Un règlement relatif à la collaboration entre les avocats et d'autres professions libérales tel que la Samenwerkingsverordening 1993 (règlement de 1993 sur la collaboration), adopté par un organisme tel que le Nederlandse Orde van Advocaten (ordre néerlandais des avocats), doit être considéré comme une décision prise par une association d'entreprises, au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 81, paragraphe 1, CE).

- 2) Une réglementation nationale telle que la Samenwerkingsverordening 1993 adoptée par un organisme tel que le Nederlandse Orde van Advocaten n'enfreint pas l'article 85, paragraphe 1, du traité, étant donné que cet organisme a pu raisonnablement considérer que ladite réglementation, nonobstant les effets restrictifs de la concurrence qui lui sont inhérents, s'avère nécessaire au bon exercice de la profession d'avocat telle qu'elle est organisée dans l'État membre concerné.

- 3) Un organisme tel que le Nederlandse Orde van Advocaten ne constitue ni une entreprise ni un groupement d'entreprises au sens de l'article 86 du traité CE (devenu article 82 CE).
- 4) Les articles 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 43 CE et 49 CE) ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que la Samenwerkingsverordening 1993, qui interdit toute collaboration intégrée entre les avocats et les experts-comptables, étant donné que celle-ci a pu être raisonnablement considérée comme nécessaire au bon exercice de la profession d'avocat telle qu'elle est organisée dans le pays concerné.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 février 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias