



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

29 juillet 2019*

« Manquement d’État – Violation de la directive 2006/123/CE et des articles 49 et 56 TFUE – Restrictions et exigences relatives à l’emplacement du siège, à la forme juridique, à la participation au capital et aux activités pluridisciplinaires des sociétés d’ingénieurs civils, d’agents de brevets et de vétérinaires »

Dans l’affaire C-209/18,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l’article 258 TFUE, introduit le 23 mars 2018,

Commission européenne, représentée par M. G. Braun et M^{me} H. Tserepa-Lacombe, en qualité d’agents,

partie requérante,

contre

République d’Autriche, représentée par M. G. Hesse, en qualité d’agent,

partie défenderesse,

soutenue par :

République fédérale d’Allemagne, représentée initialement par MM. T. Henze et D. Klebs, puis par M. D. Klebs, en qualité d’agents,

partie intervenante,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de chambre, M^{me} K. Jürimäe, MM. D. Šváby, S. Rodin (rapporteur) et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l’avocat général entendu, de juger l’affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : l’allemand.

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en maintenant les exigences en matière de siège pour les sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets, les exigences en matière de forme juridique et de détention du capital pour les sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires ainsi que la restriction des activités pluridisciplinaires pour les sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14, point 1, de l'article 15, paragraphe 1, paragraphe 2, sous b) et c), et paragraphe 3, et de l'article 25 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), ainsi que des articles 49 et 56 TFUE.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 2 Le considérant 9 de la directive 2006/123 dispose :
« La présente directive s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité. Il s'ensuit qu'elle ne s'applique pas aux exigences telles que les règles de la circulation routière, la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé. »
- 3 Le considérant 22 de cette directive prévoit :
« L'exclusion des soins de santé du champ d'application de la présente directive devrait couvrir les services de soins de santé et pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients pour évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée dans l'État membre dans lequel les services sont fournis. »
- 4 Le considérant 40 de ladite directive se lit comme suit :
« La notion de "raisons impérieuses d'intérêt général" à laquelle se réfèrent certaines dispositions de la présente directive a été élaborée par la Cour de justice dans sa jurisprudence relative aux articles 43 et 49 [CE] et est susceptible d'évoluer encore. Cette notion, au sens que lui donne la jurisprudence de la Cour, couvre au moins les justifications suivantes : [...] la santé publique, [...] la protection des destinataires de services [...] »
- 5 L'article 2, paragraphe 2, sous f) et l), de la directive 2006/123 est ainsi libellé :
« La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :
[...]
f) les services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée ;

[...]

l) les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics. »

6 Conformément à l'article 4, point 2, de cette directive, le terme « prestataire » est défini, aux fins de ladite directive, comme visant toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article 54 TFUE et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service.

7 L'article 14 de la même directive, intitulé « Exigences interdites », dispose, à ses points 1 et 3 :

« Les États membres ne subordonnent pas l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect de l'une des exigences suivantes :

- 1) les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, l'emplacement du siège statutaire, en particulier :
 - a) l'exigence de nationalité pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant du capital social ou les membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire,
 - b) l'exigence d'être résident sur leur territoire pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant du capital social ou les membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire ;

[...]

3) les limites à la liberté du prestataire de choisir entre un établissement à titre principal ou à titre secondaire, en particulier l'obligation pour le prestataire d'avoir son établissement principal sur leur territoire, ou les limites à la liberté de choisir entre l'établissement sous forme d'agence, de succursale ou de filiale ».

8 L'article 15, paragraphe 1, paragraphe 2, sous b) et c), et paragraphes 3, 5 et 6, de la directive 2006/123 énonce :

« 1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :

[...]

b) les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière ;

c) les exigences relatives à la détention du capital d'une société ;

[...]

3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

- a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire ;

- b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

[...]

5. Dans le rapport d'évaluation mutuelle prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent :

- a) les exigences qu'ils envisagent de maintenir ainsi que les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont conformes aux conditions visées au paragraphe 3 ;
- b) les exigences qui ont été supprimées ou allégées.

6. À partir du 28 décembre 2006, les États membres ne peuvent plus introduire de nouvelles exigences du type de celles visées au paragraphe 2, à moins que ces exigences soient conformes aux conditions prévues au paragraphe 3. »

9 L'article 25 de la directive 2006/123 prévoit :

« 1. Les États membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes.

Toutefois, les prestataires suivants peuvent être soumis à de telles exigences :

- a) les professions réglementées, dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions ;
- b) les prestataires qui fournissent des services de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais, dans la mesure où ces exigences sont justifiées pour garantir leur indépendance et leur impartialité.

2. Lorsque des activités pluridisciplinaires entre les prestataires visés au paragraphe 1, points a) et b), sont autorisées, les États membres veillent à :

- a) prévenir les conflits d'intérêts et les incompatibilités entre certaines activités ;
- b) assurer l'indépendance et l'impartialité qu'exigent certaines activités ;
- c) assurer que les règles de déontologie des différentes activités sont compatibles entre elles, en particulier en matière de secret professionnel.

3. Dans le rapport prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent les prestataires soumis aux exigences visées au paragraphe 1 du présent article, le contenu de ces exigences et les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont justifiées. »

Le droit autrichien

Le ZTG

- 10 L'article 21 du Ziviltechnikergesetz (loi sur les ingénieurs civils, BGBl. 156/1994), dans sa version applicable au litige (BGBl. I, 50/2016, ci-après le « ZTG »), intitulé « Objet social », est ainsi libellé :
- « 1. Dans le respect des dispositions ci-après, les ingénieurs civils peuvent, aux fins exclusives de l'exercice permanent de la profession d'ingénieur civil, constituer des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple, des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés anonymes disposant de leur propre habilitation, délivrée par le ministère de l'Économie et du Travail [...]
2. Les sociétés d'ingénieurs civils exercent elles-mêmes la profession d'ingénieur civil.
3. La constitution d'une société de droit civil avec des personnes exerçant une activité non libérale n'est autorisée que si ces dernières ne sont pas habilitées à accomplir des tâches d'exécution. Une telle société n'est pas soumise aux dispositions de la 2^e section de la présente loi fédérale. »
- 11 L'article 25 du ZTG, intitulé « Siège et raison sociale », énonce :
- « 1. Les sociétés d'ingénieurs civils doivent établir leur siège en Autriche au siège du cabinet de l'un des associés ou membres du comité de direction doté de droits de gestion et de représentation.
2. Les sociétés d'ingénieurs civils doivent ajouter à leur raison sociale la mention "société d'ingénieurs civils", dans le respect des dispositions générales du droit relatif à la raison sociale. Le vocable "Ziviltechniker" [Ingénieur civil] peut être abrégé en "ZT".
3. Les papiers d'affaires doivent mentionner les noms et habilitations de tous les associés dotés de droits de gestion et de représentation. »
- 12 L'article 26 de cette loi prévoit :
- « 1. Seules des personnes physiques et des sociétés d'ingénieurs civils disposant de l'habilitation professionnelle peuvent être des associés d'une société d'ingénieurs civils.
2. Les personnes exerçant une activité non libérale qui correspond techniquement à l'habilitation d'une société d'ingénieurs civils, leurs dirigeants ou leurs associés dotés de droits de gestion et de représentation ne peuvent pas être associés de cette société d'ingénieurs civils. »
- 13 L'article 28 de ladite loi énonce :
- « 1. Ne peuvent être administrateurs et représentants statutaires d'une société d'ingénieurs civils que des personnes physiques qui sont associés de la société, ont une habilitation valide et disposent ensemble de plus de la moitié des parts de la société. Pour les opérations requérant différentes habilitations techniques de plusieurs ingénieurs civils, les statuts de la société doivent imposer en tout état de cause aux administrateurs ayant la compétence pertinente d'agir conjointement.
2. Les questions techniques relatives à l'exercice de la profession de la société d'ingénieurs civils sont tranchées exclusivement, au sein des organes compétents de la société, par les administrateurs qui exercent leur habilitation. Aucune décision ne peut être prise contre la volonté des associés qui disposent de l'habilitation techniquement pertinente pour l'objet de la décision.

3. Les associés extérieurs à la profession doivent être tenus par contrat au respect des règles de déontologie.

4. Lorsque les sociétés d'ingénieurs civils sont des sociétés de personnes enregistrées, les associés qui n'exercent pas leur habilitation peuvent uniquement être associés commanditaires.

5. Lorsque les sociétés d'ingénieurs civils sont des sociétés anonymes, leurs statuts doivent prévoir exclusivement des actions nominatives. Le transfert des actions est soumis à l'approbation de l'assemblée générale. L'assemblée générale a l'obligation de n'approuver ce transfert que si les dispositions de la présente loi fédérale et les règles de déontologie sont respectées. »

Le PAG

14 L'article 2 du Patentanwaltsgesetz (loi sur les agents de brevets), du 7 juin 1967 (BGBl. 214/1967), dans sa version applicable au litige (BGBl. I, 126/2013, ci-après le « PAG »), est ainsi libellé :

« 1. L'inscription dans la liste des agents de brevets est liée à la fourniture de la preuve du respect des exigences suivantes :

- a) nationalité autrichienne ;
- b) capacité juridique ;
- c) siège permanent du cabinet en Autriche ;
- d) titre sanctionnant des études d'une durée minimale de cinq ans dans une université autrichienne ou des études équivalentes dans une université de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, dans un domaine de la technique ou des sciences naturelles, ou reconnaissance d'un titre universitaire étranger équivalent ;
- e) réalisation d'un stage pratique (article 3) ;
- f) réussite de l'examen d'agents de brevets (articles 8 et suivants) au plus tôt un an avant la fin du stage pratique ;
- g) assurance en responsabilité civile conformément à l'article 21a.

2. La nationalité d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse est réputée équivalente à la nationalité autrichienne.

3. Pour les personnes qui remplissent les conditions mentionnées à l'article 16a, paragraphe 1, concernant la profession d'agent de brevets, l'examen d'aptitude (articles 15a et 15b) remplace les exigences au titre du paragraphe 1, points d) à f). »

15 L'article 29a du PAG prévoit :

« Les exigences ci-après doivent être remplies en permanence en ce qui concerne les sociétés ayant pour objet l'exercice de la profession d'agent de brevets :

1. Les associés peuvent être uniquement :

- a) des agents de brevets,

- b) les conjoints ou partenaires enregistrés et enfants d'un agent de brevets appartenant à la société,
- c) les anciens agents de brevets qui ont renoncé à l'exercice de la profession d'agent de brevets et qui, au moment de cette renonciation, étaient associés ou dont le cabinet est repris par la société,
- d) les conjoints ou partenaires enregistrés et enfants survivants d'un agent de brevets décédé si celui-ci était associé au moment de son décès ou si le conjoint ou partenaire enregistré et les enfants survivants s'associent à un agent de brevets en vue de la poursuite de l'activité du cabinet,
- e) des fondations privées autrichiennes établies par un ou plusieurs associés, dont l'objectif exclusif est le soutien aux personnes mentionnées aux points a) à d).

2. Les agents de brevets ne peuvent faire partie de la société qu'en qualité d'associés personnellement responsables ou, en cas de sociétés à responsabilité limitée, en tant qu'associés dotés des droits de représentation et de gestion. Les associés mentionnés au point 1, b) à e), ne peuvent faire partie de la société qu'en qualité d'associés commanditaires, d'associés sans droits de représentation et de gestion, ou selon le principe d'un associé passif. Des personnes autres que les associés ne peuvent avoir de participations dans le chiffre d'affaires ou les bénéfices de la société.

3. La cessation de l'exercice de la profession d'agent de brevets [article 48, paragraphe 1, point c),] ne fait pas obstacle à l'appartenance à la société, mais empêche l'exercice des droits de représentation et de gestion.

4. Les conjoints ou partenaires enregistrés [point 1, b),] ne peuvent faire partie de la société que pendant la durée du mariage ou du partenariat enregistré ; les enfants [point 1, b) et d)], uniquement jusqu'à l'âge de 35 ans, et au-delà aussi longtemps qu'ils se préparent à l'exercice de la profession d'agent de brevets.

5. Tous les associés doivent détenir leurs droits en leur nom propre et pour leur propre compte ; l'aliénation et l'administration fiduciaires des droits d'un associé sont interdites.

6. L'activité de la société doit être limitée à l'exercice de la profession d'agent de brevets, y compris les activités auxiliaires nécessaires et la gestion des actifs de la société.

7. Au moins un associé agent de brevets doit avoir établi son cabinet au siège de la société. L'article 25a s'applique mutatis mutandis pour la création de succursales.

8. Les agents de brevets ne peuvent faire partie que d'une seule société ; les statuts de la société peuvent toutefois prévoir qu'un agent de brevets appartenant à la société peut aussi exercer la profession d'agent de brevets en dehors de la société. La participation de sociétés d'agents de brevets à d'autres associations ayant pour objet l'exercice conjoint d'une profession est interdite.

9. Tous les agents de brevets faisant partie de la société doivent être habilités à représenter et à gérer la société seuls. Tous les autres associés doivent être exclus de la représentation et de la gestion.

10. Dans une société d'agents de brevets ayant la forme d'une société à responsabilité limitée, les personnes autres que les agents de brevets associés ne peuvent pas être désignées comme administrateurs. Aucune procuration ou délégation de pouvoirs ne peut être valablement conférée dans une société d'agents de brevets.

11. Lors de la formation de la volonté de la société, les agents de brevets doivent détenir une influence déterminante. L'exercice du mandat par l'agent de brevets faisant partie de la société ne peut être soumis à une instruction ou à une approbation des associés (assemblée des associés). »

Le TÄG

- 16 L'article 15a du Tierärztegesetz (loi sur les vétérinaires), du 13 décembre 1974 (BGBl. 16/1975), dans sa version applicable au litige (BGBl. I, 66/2016, ci-après le « TÄG »), énonce :

« 1. Seuls des vétérinaires disposant de l'habilitation professionnelle ou les sociétés dont les associés sont des vétérinaires disposant de l'habilitation professionnelle sont habilités à exploiter un cabinet vétérinaire ou une clinique vétérinaire privée. La participation de personnes externes à la profession dans une société de vétérinaires est possible uniquement pour les associés passifs. Si, lors de la création d'une société à responsabilité limitée, des succursales sont également prévues, il y a lieu de s'assurer que le directeur ne puisse être qu'un associé vétérinaire, qui ne pourra en outre diriger qu'une seule succursale et devra détenir des parts essentielles dans la société.

2. La responsabilité (direction) d'une clinique vétérinaire privée doit être assurée par un vétérinaire disposant de l'habilitation professionnelle, qui dispose de l'autorisation de gérer une pharmacie dans son cabinet. »

La procédure précontentieuse

- 17 Le 9 juillet 2014, la Commission a adressé à la République d'Autriche un courrier administratif par lequel elle a demandé des renseignements sur les exigences imposées par la législation nationale aux sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires en matière d'emplacement du siège, de forme juridique et de détention de capital ainsi que sur les restrictions des activités pluridisciplinaires.
- 18 La République d'Autriche a répondu par une lettre du 9 octobre 2014, dans laquelle cet État membre a transmis à la Commission un projet de modification du PAG qui n'était, toutefois, pas adopté par le législateur autrichien.
- 19 Le 5 décembre 2014, la Commission a ouvert la procédure EU Pilot dans le cadre de laquelle elle a transmis les questions supplémentaires à la République d'Autriche, auxquelles celle-ci a répondu le 13 février 2015.
- 20 Le 19 juin 2015, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à la République d'Autriche.
- 21 Le 18 septembre 2015, cet État membre a répondu à cette lettre.
- 22 Le 5 octobre 2015, une réunion a été organisée entre la Commission et la République d'Autriche afin de discuter du contenu de la lettre du 18 septembre 2015. À la suite de cette réunion, cet État membre a transmis une lettre complémentaire, datée du 23 octobre 2015, à laquelle était annexé un projet d'amendement du ZTG. Cet amendement devait supprimer l'exigence en matière d'emplacement du siège pour les sociétés d'ingénieurs civils et entrer en vigueur au deuxième trimestre de l'année 2016. Il y était également question de modifier l'exigence en matière d'emplacement du siège pour les sociétés d'agents de brevets, mais le libellé proposé aurait continué, selon la Commission, à admettre une interprétation contrevenant à l'article 14, point 1, sous b), de la directive 2006/123 et à l'article 49 TFUE. En outre, un amendement du TÄG a été annoncé et celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} août 2016.
- 23 Le 26 février 2016, la Commission a adressé à la République d'Autriche un avis motivé sans se référer toutefois dans celui-ci aux exigences, dont la modification était annoncée, en matière d'emplacement du siège pour les architectes et les ingénieurs-conseils.

- 24 La République d’Autriche a répondu par une lettre du 22 avril 2016, dans laquelle celle-ci a proposé des modifications pour les sociétés d’agents de brevets, notamment une reformulation des dispositions sur les exigences en matière d’emplacement du siège et sur l’« influence décisive » des agents de brevets dans ces sociétés. S’agissant des sociétés d’ingénieurs civils et de vétérinaires, cet État membre a maintenu sa position précédente selon laquelle une modification n’est pas nécessaire. En outre, l’exigence en matière d’emplacement du siège pour les sociétés d’ingénieurs civils n’a pas été levée.
- 25 En tenant compte de ces développements, la Commission a, le 17 novembre 2016, adressé un avis motivé complémentaire à la République d’Autriche.
- 26 Au mois de décembre 2016 et au mois de février 2017, deux rencontres ont eu lieu entre la Commission et la République d’Autriche au sujet des sociétés d’ingénieurs civils. Lors de ces rencontres, cet État membre s’est engagé à supprimer les exigences en matière d’emplacement du siège et à apporter quelques modifications aux dispositions en matière de détention de capital et de restrictions des activités pluridisciplinaires.
- 27 La République d’Autriche a répondu à l’avis motivé complémentaire par deux lettres, datées du 17 janvier et du 13 mars 2017. Cet État membre a confirmé être toujours disposé à modifier l’article 25, paragraphe 1, du ZTG, mais être dans l’impossibilité de le faire en raison des groupes d’intérêts concernés. La République d’Autriche se déclarait également prête à modifier le PAG et le TÄG dans un délai raisonnable et à poursuivre les discussions. Une proposition de modifications du ZTG a été également transmise à la Commission le 10 mars 2017 par le ministre fédéral des Sciences, de la Recherche et de l’Économie, mais la Commission a estimé que de telles modifications ne suffisaient pas pour remédier à l’incompatibilité de cette législation avec le droit de l’Union.
- 28 Le 11 octobre 2017, la République d’Autriche a transmis à la Commission de nouvelles observations complémentaires auxquelles était annexé un projet de nouveau ZTG qui était censé tenir compte des réserves émises par la Commission. Si la Commission admet que ce projet prévoyait la suppression de l’exigence en matière d’emplacement du siège des sociétés d’ingénieurs civils, les autres réserves n’ont toutefois pas pu être levées. En outre, ledit projet n’a à ce jour pas été présenté au parlement autrichien en vue de son adoption.
- 29 Dans ces conditions, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

Sur le recours

Sur les dispositions applicables

Argumentation des parties

- 30 S’agissant de l’applicabilité de la directive 2006/123, la Commission écarte la position soutenue par la République d’Autriche au cours de la procédure précontentieuse et devant la Cour quant à l’exclusion des activités des ingénieurs civils et des vétérinaires du champ d’application de cette directive.
- 31 S’agissant des activités des ingénieurs civils en tant que personnes assermentées, la Commission soutient que, aux termes de l’article 2, paragraphe 2, sous l), de ladite directive, celle-ci ne s’applique pas aux « services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics ». Or, la circonstance que d’autres groupes professionnels, tels les ingénieurs civils, établissent aussi des actes publics n’exclurait pas automatiquement ces actes du champ d’application de la même directive. En outre, cette institution considère que l’aménagement du territoire et la planification territoriale sont assurés en Autriche par l’État fédéral, les Länder et les communes et, dès lors, le fait que des ingénieurs civils apportent un soutien technique aux collectivités territoriales dans

l'élaboration de tels plans ne signifie pas que les services fournis par ceux-ci ne sont pas soumis à la directive 2006/123. Partant, la Commission considère que le ZTG ne constitue pas une réglementation exclue du champ de l'application de cette directive.

- 32 S'agissant des activités des vétérinaires, la Commission souligne que l'exclusion des services de soins de santé du champ d'application de la directive 2006/123, prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous f), de cette dernière, ne vise que les services concernant la santé humaine, et non les prestations des vétérinaires.
- 33 La République d'Autriche fait valoir que, à tout le moins dans le cadre de l'activité d'authentification des actes, les ingénieurs civils se comportent en tant que représentants de l'État. Cet État membre considère que le statut des ingénieurs civils dans le cadre de cette activité est, en vertu du droit national, assimilable à celui des notaires. Il en conclut que les ingénieurs civils relèvent de l'article 2, paragraphe 2, sous l), de la directive 2006/123, au moins en ce qui concerne l'activité d'authentification des actes. S'agissant des vétérinaires, ledit État membre rapproche, en substance, leurs activités de celles des professionnels de la santé.

Appréciation de la Cour

- 34 En premier lieu, il convient de relever que, conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous l), de la directive 2006/123, cette directive ne s'applique pas aux services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics. En revanche, les ingénieurs civils ne sont nullement mentionnés à cette disposition.
- 35 Or, les exceptions étant d'interprétation stricte, il y a lieu de constater que l'article 2, paragraphe 2, sous l), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que relèvent de cette disposition uniquement les services qui y sont explicitement énumérés. Dans ces conditions, l'argument de la République d'Autriche, selon lequel les ingénieurs civils peuvent être conduits à authentifier des actes et être assimilés à des notaires pour cette activité ne saurait prospérer.
- 36 Partant, il ne saurait être soutenu que la profession d'ingénieur civil ne relève pas du champ d'application de la directive 2006/123 en vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous l), de celle-ci.
- 37 En second lieu, il découle de l'article 2, paragraphe 2, sous f), de la directive 2006/123 que les « services de soins de santé » sont expressément exclus du champ d'application de cette directive. Cependant, aux termes du considérant 22 de cette dernière, les services visés par cette exclusion sont ceux « fournis par des professionnels de la santé aux patients pour évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé », ce qui implique qu'ils sont fournis à des êtres humains (arrêt du 1^{er} mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, point 39).
- 38 Les exceptions étant d'interprétation stricte, l'article 2, paragraphe 2, sous f), de ladite directive doit être interprété en ce sens qu'il vise uniquement les services de soins concernant la santé humaine.
- 39 Il s'ensuit qu'il ne saurait être soutenu que la profession de vétérinaire ne relève pas du champ d'application de la directive 2006/123 en vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous f), de celle-ci.
- 40 À la lumière des motifs qui précèdent, il y a lieu de conclure que la directive 2006/123 est applicable tant aux activités des ingénieurs civils qu'à celles des vétérinaires. Dans ces conditions, et dans la mesure où la Commission reproche à la République d'Autriche d'avoir manqué tant à certaines dispositions de cette directive qu'à celles de l'article 49 TFUE, il y a lieu, d'abord, d'examiner la réglementation nationale en cause au regard des dispositions de ladite directive avant de procéder, le cas échéant, à l'examen de cette réglementation au regard des dispositions de l'article 49 TFUE.

Sur le grief relatif à la méconnaissance de l'article 14 de la directive 2006/123

Argumentation des parties

- 41 La Commission fait valoir que les dispositions nationales relatives à l'emplacement du siège des sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets enfreignent l'article 14 de la directive 2006/123 et l'article 49 TFUE.
- 42 Plus particulièrement, cette institution soutient, en ce qui concerne les sociétés d'ingénieurs civils, que l'article 25, paragraphe 1, du ZTG contrevient à l'article 14, point 1, sous b), de la directive 2006/123 dans la mesure où cette première disposition exige que non seulement les sociétés d'ingénieurs civils, mais aussi au moins un de leurs associés, agissant en tant qu'administrateurs et représentants, aient leur siège en Autriche. Selon cette institution, l'article 25, paragraphe 1, du ZTG conduit à une discrimination dans la mesure où il interdit aux sociétés d'ingénieurs civils qui ont leur siège dans un État membre autre que la République d'Autriche d'offrir leurs services dans cet État membre. Or, l'article 14 de la directive 2006/123 ne permet pas de justifier une telle restriction.
- 43 En outre, en ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets, la Commission fait valoir qu'il ressort, d'une part, de l'article 29a, point 7, du PAG, qu'au moins un associé d'une société d'agents de brevets doit avoir établi le siège de son cabinet au siège de cette société. D'autre part, il ressort de l'article 2, paragraphe 1, sous c), du PAG que l'inscription dans la liste des agents de brevets est liée à la fourniture de la preuve que le siège permanent du cabinet se situe en Autriche. Il s'ensuit, selon cette institution, que les sociétés d'agents de brevets ainsi que leurs associés doivent avoir leur siège en Autriche, ce qui est assimilable à une discrimination en raison de l'emplacement du siège du prestataire et de ses associés. La Commission considère que lesdites dispositions du PAG constituent une discrimination fondée directement sur l'emplacement du siège statutaire d'une société et, indirectement, sur la nationalité de ses associés.
- 44 La Commission ajoute qu'aucune des modifications législatives énoncées par la République d'Autriche n'était mise en œuvre et que, en ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets, les modifications suggérées ne pallieraient pas les violations du droit de l'Union.
- 45 La République d'Autriche conteste le grief reproché en soutenant que, en ce qui concerne les sociétés d'ingénieurs civils, elle a clairement communiqué à la Commission, dès le 11 octobre 2017, un projet de réforme du ZTG, exprimant de ce fait son intention de supprimer l'article 25, paragraphe 1, de cette loi. Cet État membre considère que le manquement reproché sur ce point n'est pas fondé, en particulier compte tenu du fait que le retard dans la mise en œuvre de ce projet était provoqué non pas uniquement par les élections autrichiennes, mais également par l'absence de réaction de la part de la Commission à un courriel du 10 mars 2017 par lequel ledit État membre a soumis des propositions concrètes de réforme du ZTG.
- 46 En ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets, la République d'Autriche informe la Cour des nouvelles propositions législatives de modification du PAG, en faisant valoir qu'elle entend engager avant l'été de l'année 2018 une procédure législative en vue de l'adoption d'une loi modificative.

Appréciation de la Cour

- 47 À titre liminaire, force est de constater que la République d'Autriche se limite à contester le grief reproché en soutenant qu'elle a proposé les modifications législatives sans, toutefois, contester le fait que de telles modifications n'étaient toujours pas entrées en vigueur à la date de l'introduction du présent recours.

- 48 À cet égard, il convient de relever que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements éventuels intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (arrêt du 28 novembre 2018, *Commission/Slovenie*, C-506/17, non publié, EU:C:2018:959, point 50 et jurisprudence citée).
- 49 Or, en l'espèce, il est constant que, à l'expiration du délai imparti à la République d'Autriche, les exigences imposées par la législation nationale en cause étaient toujours en vigueur.
- 50 Cette précision faite, il y a lieu de constater, à l'instar de la Commission, qu'il résulte des dispositions nationales mises en cause dans le cadre du présent grief l'obligation, d'une part, pour les sociétés d'ingénieurs civils et au moins un de leurs associés ou un membre du comité de direction et, d'autre part, pour les sociétés d'agents de brevets d'avoir leur siège en Autriche.
- 51 Or, en ce qu'elles obligent ces sociétés à avoir leur siège statutaire sur le territoire national, ces dispositions imposent une exigence fondée directement sur l'emplacement du siège statutaire, au sens de l'article 14, point 1, de la directive 2006/123. Par ailleurs, l'obligation, pour au moins un associé ou un membre du comité de direction d'une société d'ingénieurs civils, d'avoir établi son cabinet en Autriche constitue, en substance, une exigence d'être résident sur le territoire national, au sens de l'article 14, point 1, sous b), de cette directive.
- 52 L'article 14 de la directive 2006/123 interdit aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect de l'une des exigences énumérées aux points 1 à 8 de celui-ci, en leur imposant ainsi la suppression, en priorité et d'une manière systématique, de ces exigences. En outre, les exigences énumérées à l'article 14 de cette directive ne peuvent être justifiées (arrêt du 16 juin 2015, *Rina Services e.a.*, C-593/13, EU:C:2015:399, point 28).
- 53 Dans ces conditions, force est de constater que le grief relatif à la méconnaissance de l'article 14 de la directive 2006/123 est fondé.

Sur le grief relatif à la méconnaissance de l'article 15 de la directive 2006/123

Argumentation des parties

- 54 La Commission soutient, en ce qui concerne les exigences nationales relatives à la forme juridique et à la détention de capital, visant les sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires, que celles-ci enfreignent l'article 15, paragraphe 1, paragraphe 2, sous b) et c), et paragraphe 3, de la directive 2006/123 ainsi que l'article 49 TFUE et qu'elles empêchent l'établissement de nouveaux prestataires relevant de ces professions, provenant d'États membres autres que la République d'Autriche. Selon la Commission, de telles exigences restreignent les possibilités, pour de tels prestataires établis dans ces États membres, de créer un établissement secondaire en Autriche s'ils n'adaptent pas leurs structures organisationnelles à ces exigences. En outre, selon cette institution, lesdites exigences constituent également des obstacles pour les prestataires de services établis en Autriche.
- 55 D'une part, la Commission estime qu'une règle nationale selon laquelle la majorité des parts d'une société professionnelle doit être détenue par des personnes physiques signifie que le contrôle d'une telle société ne peut pas être exercé par des personnes morales. Ce type de société professionnelle est, selon la Commission, dans l'impossibilité d'être la filiale d'une autre société. Cette institution tire la conclusion qu'une telle société professionnelle, établie dans un État membre autre que la République

d'Autriche, ne pourra pas créer en Autriche une filiale offrant les mêmes services. D'autre part, la Commission soutient que les exigences en matière de forme juridique et de détention de capital compliquent dans la pratique la création d'un établissement principal en Autriche.

- 56 S'agissant, plus particulièrement, des sociétés d'ingénieurs civils, la Commission rappelle que, en vertu de l'article 26, paragraphe 1, du ZTG, seules les personnes physiques et les sociétés d'ingénieurs civils disposant de l'habilitation professionnelle peuvent être des associés d'une société d'ingénieurs civils. En outre, elle rappelle que l'article 28, paragraphe 1, du ZTG prévoit que la majorité des parts d'une telle société doit être détenue par des ingénieurs civils et que ce sont également eux qui peuvent être nommés administrateurs et représentants statutaires de la société d'ingénieurs civils concernée.
- 57 Selon la Commission, les exigences en matière de forme juridique et de détention de capital applicables aux sociétés d'ingénieurs civils ne sauraient être justifiées par le fait que certaines activités des architectes et des ingénieurs puissent être exercées non seulement sous le régime du ZTG, mais aussi sous celui de la Gewerbeordnung (code relatif à l'exercice des professions industrielles, commerciales et artisanales, ci-après la « GewO »), dans la mesure où les ingénieurs civils jouissent d'un plus grand respect et leurs services ont une réputation plus élevée que ceux des fournisseurs des mêmes services agissant sous le régime de la GewO. Partant, selon cette institution, si les sociétés établies dans un État membre autre que la République d'Autriche étaient obligées d'opter pour l'exercice de l'activité à titre non libéral plutôt qu'en tant que profession libérale, qui jouit d'une réputation accrue, cela constituerait une restriction à l'accès au marché.
- 58 En ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets et de vétérinaires, la Commission observe que la République d'Autriche n'a pas contesté, lors de la procédure précontentieuse, l'existence d'une restriction, mais s'est bornée à soutenir que les mesures en cause sont justifiées et proportionnées.
- 59 La Commission considère que les exigences nationales en cause ne sont ni justifiées ni proportionnées.
- 60 Premièrement, s'agissant des sociétés d'ingénieurs civils, la Commission fait valoir que les exigences en matière de forme juridique et de détention du capital ne sauraient être justifiées par les objectifs de protection de l'indépendance des ingénieurs civils, de garantie de la qualité des services et de protection des consommateurs, ni par les autres objectifs d'intérêt public tels que la nécessité de garder séparées les activités de planification et d'exécution des travaux. En effet, de l'avis de cette institution, le système autrichien contient déjà des mesures pour atteindre de tels objectifs, telles que des règles de conduite afin d'éviter les conflits d'intérêts et la soumission des membres des professions visées à des dispositions en matière d'assurance et de garantie.
- 61 En outre, le ZTG contient déjà, selon la Commission, des dispositions qui empêchent qu'il soit porté atteinte à l'indépendance des ingénieurs civils. Cette institution rappelle que, d'une part, l'article 28, paragraphe 2, du ZTG prévoit que seuls les associés techniquement habilités décident des questions techniques relatives à l'exercice de la profession et que, d'autre part, l'article 28, paragraphe 3, du ZTG exige que les associés extérieurs à la profession soient tenus par contrat au respect des règles de déontologie.
- 62 Deuxièmement, en ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets, la Commission soutient qu'il ressort de l'article 29a, point 1, du PAG que seuls les agents de brevets eux-mêmes, les membres de leur famille et les fondations établies par ces personnes physiques peuvent détenir une participation dans une telle société. De plus, en vertu du point 2 dudit article, les personnes extérieures à la profession ne peuvent jouer un rôle essentiel dans une société d'agents de brevets et, en vertu du point 11 de celui-ci, les agents de brevets doivent détenir une influence déterminante au sein d'une telle société et ne doivent pas dépendre d'autres associés lors de l'exercice de leur mandat.

- 63 Selon ladite institution, de telles exigences ne sauraient être justifiées ni par l'objectif d'intérêt général consistant à offrir aux consommateurs un service de conseil et de représentation de haute qualité ni par celui de protection de l'indépendance professionnelle des agents de brevets et de la confidentialité de leurs activités.
- 64 En effet, selon la Commission, de telles exigences vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'indépendance et de confidentialité.
- 65 En outre, la Commission estime que des règles déontologiques strictes et des dispositions en matière d'assurance visant à protéger les consommateurs, telles que l'article 21a du PAG, suffisent pour atteindre les objectifs énoncés par la République d'Autriche. En outre, les exigences en cause ne sont pas cohérentes, dans la mesure où la législation autrichienne permet que les membres de la famille d'un agent de brevets deviennent des associés d'une société d'agents de brevets, alors qu'une telle possibilité n'est pas prévue pour de telles sociétés établies dans des États membres autres que la République d'Autriche. Cette institution ajoute que l'imprécision de l'article 29a, point 11, du PAG relatif à l'influence déterminante des agents de brevets lors de la formation de la volonté des sociétés d'agents de brevets ouvre la voie à une interprétation extrêmement restrictive.
- 66 Troisièmement, s'agissant des sociétés de vétérinaires, la Commission fait valoir que, en vertu de l'article 15a, paragraphe 1, du TÄG, seuls les vétérinaires ou les sociétés de vétérinaires disposant de l'habilitation professionnelle sont habilités à exploiter un cabinet vétérinaire ou une clinique vétérinaire privée. De plus, les associés de sociétés de vétérinaires doivent être des vétérinaires qualifiés et les personnes extérieures à la profession ne peuvent détenir de participations dans de telles sociétés qu'en tant qu'associés passifs. En outre, elle observe que seul un vétérinaire qui détient des parts essentielles dans une société de vétérinaires peut devenir directeur d'une succursale de celle-ci et il ne peut en diriger qu'une seule.
- 67 Selon la Commission, un degré élevé d'indépendance des vétérinaires et la protection de la santé publique peuvent être obtenus par des mesures moins restrictives par rapport à l'exigence selon laquelle les vétérinaires doivent détenir 100 % des droits de vote des sociétés de vétérinaires, et qui constitue une restriction disproportionnée à la liberté d'établissement. Cette institution considère que, si les vétérinaires sont en mesure d'exercer une influence déterminante en détenant une partie du capital suffisante pour assurer qu'ils effectuent le contrôle de la société de vétérinaires concernée, il ne saurait être interdit aux non-vétérinaires de détenir une part limitée du capital d'une telle société qui ne ferait pas obstacle à un tel contrôle.
- 68 La Commission estime que les règles de déontologie et de conduite des vétérinaires et la surveillance rigoureuse de leur respect, notamment par la chambre autrichienne des vétérinaires, constituent un instrument plus flexible pour garantir la protection de la santé publique et l'indépendance des membres de cette profession. En outre, cette institution suggère que, au lieu d'imposer la détention de 100 % du capital, la réglementation nationale pourrait prévoir que seule la majorité des droits de vote des sociétés de vétérinaires doit être détenue par des vétérinaires. En outre, il pourrait être exigé des sociétés de vétérinaires qu'elles adhèrent à la chambre des vétérinaires, ce qui permettrait d'en faciliter la surveillance.
- 69 La République d'Autriche soutient, en ce qui concerne les sociétés d'ingénieurs civils, que la stricte séparation des fonctions de planification et d'exécution vise à garantir l'objectivité, l'indépendance et la sécurité juridique des expertises et des actes établis par les ingénieurs civils. En outre, cet État membre fait valoir que les services des ingénieurs civils peuvent être fournis également en application de la GewO par des bureaux d'ingénieurs ou des maîtres-bâisseurs, de sorte qu'il ne saurait être soutenu que la possibilité de fournir de tels services est restreinte. Si la directive 2006/123 vise à réglementer la libre prestation de services, il n'en reste pas moins, selon ledit État membre, qu'elle ne régit pas le titre professionnel sous lequel un service peut être rendu ni la profession dans le cadre de laquelle un service peut être rendu.

- 70 La République d’Autriche fait valoir que la seule activité pouvant être exercée en vertu du ZTG, et qui ne peut pas l’être en vertu de la GewO, est l’activité d’authentification des actes. Selon cet État membre, outre le fait que, à tout le moins dans le cadre de cette activité, les ingénieurs civils relèvent de l’article 2, paragraphe 2, sous l), de la directive 2006/123, les exigences imposées à cette profession le sont, en toute hypothèse, dans l’intérêt général, notamment pour assurer la protection des consommateurs.
- 71 Outre la possibilité que soient fournis dans le cadre de la GewO les mêmes services que ceux fournis par les ingénieurs civils, la République d’Autriche fait valoir qu’elle a proposé une modification de l’article 26 du ZTG, afin de mettre un terme au grief reproché. En revanche, cet État membre estime que l’article 28, paragraphe 1, du ZTG vise à préserver l’impartialité et l’indépendance des ingénieurs civils, de sorte que les règles relatives aux dirigeants et aux représentants des sociétés d’ingénieurs civils doivent être maintenues.
- 72 S’agissant des sociétés d’agents de brevets, outre les arguments exposés lors de la procédure précontentieuse, dont un résumé figurerait dans la requête de la Commission, la République d’Autriche informe la Cour qu’elle a l’intention de modifier l’article 29a, point 1, sous b) à e), du PAG, d’ajouter un nouveau point à cet article pour étendre la catégorie des personnes pouvant être associées à ces sociétés et de supprimer l’article 29a, point 4, de cette loi.
- 73 En ce qui concerne les sociétés de vétérinaires, la République d’Autriche fait valoir qu’il ne saurait nullement être soutenu qu’il n’y a pas de lien entre la profession de vétérinaire et la protection de la santé publique, dans la mesure où cette profession joue le rôle de garant en ce qui concerne la production d’aliments sûrs. Cet État membre fait valoir que les vétérinaires sont obligés, pas uniquement par le TÄG, mais également par d’autres réglementations, de déclarer tant les maladies animales que certaines maladies humaines ou le soupçon d’infection par l’une de ces maladies.
- 74 La République d’Autriche considère, en outre, que les règles de déontologie ne peuvent produire d’effet obligatoire qu’à l’égard des vétérinaires exerçant la profession et ne sont pas propres à exclure des rapports de dépendance avec des personnes étrangères à cette profession, à moins qu’un régime strict de contrôle de l’État à l’égard de ces dernières ne soit mis en place. Cet État membre considère que la position de la Commission selon laquelle la suppression de l’article 15a du TÄG entraînerait des avantages en termes de prix pour les consommateurs n’est nullement claire, d’autant que cette disposition n’exclut pas l’activité de sociétés auxquelles participent des personnes étrangères à la profession de vétérinaire.
- 75 La République fédérale d’Allemagne intervient au soutien des conclusions de la République d’Autriche en limitant ses observations, contestées par la Commission, à l’examen de la compatibilité des dispositions du ZTG avec la directive 2006/123. À cet égard, la République fédérale d’Allemagne fait valoir que l’article 26, paragraphe 1, et l’article 28, paragraphe 1, du ZTG, s’ils sont considérés comme constituant des « exigences », au sens de l’article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123, satisfont aux conditions énumérées à l’article 15, paragraphe 3, de cette directive, de sorte qu’ils sont justifiés.
- 76 À ce titre, la République fédérale d’Allemagne fait valoir, d’une part, que la restriction de l’accès à la qualité d’associé des sociétés d’ingénieurs civils uniquement aux ingénieurs civils et aux sociétés d’ingénieurs civils est nécessaire pour atteindre les objectifs de préservation d’indépendance, d’administration préventive de la justice, de qualité des services, de protection des consommateurs et de respect de l’obligation de confidentialité. D’autre part, cet État membre fait valoir que l’exigence selon laquelle seuls les ingénieurs civils peuvent être dirigeants et représentants légaux des sociétés d’ingénieurs civils garantit la transparence et la qualité du service et facilite la détermination de la personne responsable au sein d’une telle société.

77 Selon la République fédérale d'Allemagne, des mesures moins restrictives, telles que des règles internes et déontologiques, ne sont pas propres à atteindre les objectifs énoncés de la même manière que les dispositions nationales en cause. En outre, les dispositions en matière d'assurance auraient une tout autre fonction, à savoir le dédommagement pour les préjudices déjà survenus et non pas la prévention de tels préjudices.

Appréciation de la Cour

78 Aux termes de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123, les États membres doivent examiner si leur système juridique prévoit des exigences telles que celles visées au paragraphe 2 de cet article et veiller à ce que celles-ci soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3 de celui-ci.

79 L'article 15, paragraphe 2, sous b), de cette directive vise les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière. Ce même article, paragraphe 2, sous c), vise les exigences relatives à la détention du capital d'une société.

80 Il découle des paragraphes 5 et 6 dudit article 15 qu'il est permis aux États membres de maintenir ou, le cas échéant, d'introduire des exigences du type de celles mentionnées au paragraphe 2 du même article, sous réserve que celles-ci soient conformes aux conditions visées au paragraphe 3 de celui-ci (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, point 33).

81 Les conditions cumulatives énumérées à l'article 15, paragraphe 3, de ladite directive portent, premièrement, sur le caractère non discriminatoire des exigences concernées, qui ne peuvent être directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, en fonction de l'emplacement de leur siège statutaire, deuxièmement, sur leur caractère nécessaire, à savoir qu'elles doivent être justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, et, troisièmement, sur leur proportionnalité, lesdites exigences devant être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne devant pas permettre d'atteindre le même résultat.

82 Il s'ensuit, en particulier, que, s'il incombe certes à l'État membre invoquant une raison impérieuse d'intérêt général pour justifier une exigence au sens dudit article 15 de démontrer que sa réglementation est appropriée et nécessaire en vue d'atteindre l'objectif légitime poursuivi, cette charge de la preuve ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions (voir, en ce sens, arrêts du 28 avril 2009, Commission/Italie, C-518/06, EU:C:2009:270, point 84 et jurisprudence citée ; du 24 mars 2011, Commission/Espagne, C-400/08, EU:C:2011:172, point 123, et du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, point 55). Une telle exigence reviendrait en effet, en pratique, à priver l'État membre concerné de sa compétence réglementaire dans le domaine considéré.

83 En l'occurrence, il résulte des dispositions nationales mises en cause dans le cadre du présent grief que, premièrement, seules les personnes physiques et les sociétés d'ingénieurs civils peuvent être des associées d'une société d'ingénieurs civils et seules les personnes physiques, associées de la société d'ingénieurs civils, qui détiennent la majorité des parts de cette société, peuvent être nommées administrateurs et représentants d'une telle société. Deuxièmement, seuls les agents de brevets eux-mêmes, les membres de leur famille et les fondations établies par ces personnes physiques peuvent détenir une participation dans une société d'agents de brevets, les agents de brevets devant avoir une influence déterminante au sein d'une telle société. Troisièmement, seuls les vétérinaires ou les sociétés de vétérinaires peuvent exploiter un cabinet ou une clinique vétérinaire, les personnes

extérieures à la profession peuvent participer uniquement en tant qu'associés passifs et seuls les vétérinaires qui détiennent des parts essentielles dans une telle société peuvent devenir directeurs d'une succursale de celle-ci.

- 84 Il convient de constater que de telles exigences portent tant sur la forme juridique que sur la composition des détenteurs de capital des sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires, de sorte qu'elles relèvent de l'article 15, paragraphe 2, sous b) et c), de la directive 2006/123.
- 85 Il y a lieu, dès lors, de vérifier si les exigences nationales en cause remplissent les conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2006/123, à savoir qu'elles sont non discriminatoires, nécessaires et proportionnées à la réalisation d'une raison impérieuse d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, point 54).
- 86 S'agissant, tout d'abord, de la première de ces conditions, rien dans le dossier soumis à la Cour n'indique que les exigences visées au point 83 du présent arrêt seraient directement ou indirectement discriminatoires, au sens de l'article 15, paragraphe 3, sous a), de la directive 2006/123.
- 87 Ensuite, concernant la deuxième desdites conditions, il convient de préciser que la République d'Autriche indique, en substance, que les exigences en cause visent à atteindre les objectifs de garantie de l'objectivité et de l'indépendance des professions concernées ainsi que de sécurité juridique, et, en ce qui concerne les vétérinaires, également l'objectif de protection de la santé.
- 88 À titre liminaire, il convient de relever que les objectifs de garantie de l'objectivité et de l'indépendance des professions concernées, ainsi que de sécurité juridique, se rattachent à l'objectif de protection des destinataires de services, visé au considérant 40 de la directive 2006/123, ainsi que de garantie de la qualité de services.
- 89 Il y a lieu de relever que les objectifs de protection des destinataires de services, de garantie de la qualité des services et de protection de la santé constituent des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier les restrictions aux libertés garanties par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 3 octobre 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, point 38, et du 1^{er} mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, point 57).
- 90 Enfin, en ce qui concerne la troisième condition visée à l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2006/123, celle-ci suppose la réunion de trois éléments, à savoir que l'exigence soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre et que cet objectif ne puisse pas être atteint par une mesure moins contraignante.
- 91 À cet égard, il ressort du libellé de l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2006/123 qu'il appartient à l'État membre concerné de vérifier et, partant, de démontrer, par l'invocation d'éléments précis de nature à étayer son argumentation que des exigences telles que celles en cause en l'espèce répondent aux conditions posées par cette disposition (voir, en ce sens, arrêt du 23 janvier 2014, Commission/Belgique, C-296/12, EU:C:2014:24, point 33 et jurisprudence citée).
- 92 En ce qui concerne le caractère propre des exigences en cause à atteindre les objectifs énoncés, il y a lieu de constater que les limitations concernant la forme juridique et la participation au capital d'une société sont, dans la mesure où elles garantissent la transparence de la participation au capital de cette société et la qualification des personnes participant à ce capital et déterminent, de manière précise, les personnes responsables dans la société concernée, propres, en principe, à atteindre les objectifs de protection des destinataires de services et de garantie de la qualité des services.

- 93 Pour ce qui est de l'objectif de protection de la santé publique, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les exigences relatives à la détention exclusive du capital des sociétés de vétérinaires par les membres de cette profession sont propres à réduire les risques que de telles sociétés adoptent des stratégies économiques susceptibles de porter atteinte à l'objectif de protection de la santé ainsi qu'à l'indépendance des vétérinaires (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, points 82 et 83).
- 94 Toutefois, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif recherché que si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, point 55 ; du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, point 76, ainsi que ordonnance du 30 juin 2016, Sokoll-Seebacher et Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, point 27).
- 95 En l'occurrence, il convient d'observer que, comme l'a fait valoir à juste titre la Commission et sans que cela soit contesté par la République d'Autriche, les exigences imposées aux agents de brevets quant à la détention de capital ne sauraient être considérées comme étant cohérentes au sens de cette jurisprudence, dès lors que la législation autrichienne permet à des personnes extérieures à la profession d'agent de brevets, à savoir les membres de la famille d'un tel agent, de devenir des associés d'une société d'agents de brevets, alors qu'une telle possibilité n'est pas prévue pour des sociétés actives dans ce domaine et qui sont établies dans des États membres autres que la République d'Autriche.
- 96 Il s'ensuit que la République d'Autriche n'est pas parvenue à établir que ces exigences sont propres à garantir la réalisation des objectifs poursuivis.
- 97 Pour le surplus, en revanche, il convient de constater que la Commission n'avance aucune argumentation spécifique visant à contester que les exigences en cause sont propres à atteindre les objectifs allégués et se borne à soutenir que ces exigences vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés.
- 98 Pour ce qui est du deuxième élément de l'article 15, paragraphe 3, sous c), de la directive 2006/123, tel qu'énoncé au point 90 du présent arrêt, il y a lieu, tout d'abord, d'écarter comme dépourvue de pertinence l'argumentation de la République d'Autriche, selon laquelle des projets de loi, non en vigueur à la date de l'introduction du présent recours, visent à modifier cette réglementation.
- 99 En effet, ainsi qu'il ressort du point 48 du présent arrêt, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements éventuels intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour.
- 100 Partant, il y a lieu d'examiner si l'argumentation avancée par la République d'Autriche en ce qui concerne les exigences en cause, en vigueur au terme du délai fixé dans l'avis motivé, permet de démontrer que celles-ci ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés.
- 101 À cet égard, premièrement, s'agissant de l'exigence énoncée à l'article 28, paragraphe 1, du ZTG, il convient de constater que la Commission a suggéré plusieurs mesures alternatives moins restrictives, telles que des règles de conduite ainsi que des règles en matière d'assurance et de garantie, qui, tout particulièrement si elles étaient prises ensemble, pourraient permettre d'atteindre les objectifs poursuivis. Or, si la République d'Autriche soutient que cette exigence semble indispensable pour garantir que les administrateurs d'une société d'ingénieurs civils répondent personnellement de leurs

prestations, cet État membre n'étaye pas cette argumentation de manière à permettre à la Cour de parvenir à la conclusion que les mesures moins attentatoires ne seraient pas suffisantes pour atteindre les objectifs énoncés.

- 102 Deuxièmement, en ce qui concerne l'article 29a du PAG, il convient d'ajouter, en sus des considérations émises aux points 95 et 96 du présent arrêt, que, d'une part, les arguments de la Commission résumés aux points 62 à 64 du présent arrêt tendent à induire que les exigences de cette disposition vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs qu'elle poursuit et, d'autre part, la République d'Autriche n'a pas avancé devant la Cour d'argumentation susceptible de réfuter cette argumentation.
- 103 Troisièmement, s'agissant de l'article 15a du TÄG, la République d'Autriche fait valoir, d'une part, que les vétérinaires sont soumis à une série d'obligations relatives à la protection de la santé, telles que la garantie de la production d'aliments sûrs, la déclaration des maladies frappant des animaux et celle de certaines maladies humaines. D'autre part, cet État membre avance que les règles de conduite, sauf dans le cas où leur respect est strictement contrôlé par l'État, ne peuvent pas exclure les rapports de dépendance et l'influence des personnes extérieures à la profession, de sorte que de telles règles ne sont pas propres à atteindre les objectifs recherchés.
- 104 À cet égard, il convient de relever que la recherche légitime des objectifs de protection de la santé et d'indépendance des vétérinaires ne saurait justifier que les opérateurs non-vétérinaires soient complètement écartés de la détention du capital des sociétés de vétérinaires, dès lors qu'il n'est pas exclu qu'un contrôle effectif puisse être exercé par les vétérinaires sur ces sociétés même dans l'hypothèse où ceux-ci ne détiendraient pas la totalité du capital desdites sociétés, dans la mesure où la détention par les non-vétérinaires d'une part limitée de ce capital ne ferait pas nécessairement obstacle à un tel contrôle (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, point 86).
- 105 Partant, une réglementation nationale qui exclut de toute participation au capital des sociétés de vétérinaires toutes les personnes ne disposant pas de l'habilitation professionnelle va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé publique et d'indépendance des vétérinaires.
- 106 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que les exigences nationales en cause vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs recherchés, de sorte qu'elles enfreignent l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2006/123.
- 107 Par conséquent, il y a lieu de constater que le grief relatif à la méconnaissance de l'article 15 de la directive 2006/123 est fondé. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'examiner la réglementation en cause au regard de l'article 49 TFUE.

Sur le grief relatif à la méconnaissance de l'article 25 de la directive 2006/123

Argumentation des parties

- 108 La Commission fait valoir que l'article 21, paragraphe 1, du ZTG et l'article 29a, point 6, du PAG obligent les sociétés professionnelles concernées à se limiter à l'exercice de la profession d'ingénieur civil ou d'agent de brevets respectivement. Or, l'article 25 de la directive 2006/123 imposerait aux États membres de supprimer les exigences qui obligent les prestataires à exercer exclusivement une activité spécifique, ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes. Selon la Commission, ces dispositions nationales empêchent, d'une part, tant la création par des sociétés

établies dans un État membre autre que la République d'Autriche d'établissements secondaires pluridisciplinaires que l'établissement primaire des sociétés établies en Autriche. D'autre part, de telles dispositions empêchent la libre prestation des services.

- 109 S'agissant des sociétés d'ingénieurs civils, la Commission soutient que l'article 21, paragraphe 3, du ZTG, selon lequel la constitution d'une société de droit civil avec des personnes exerçant une activité non libérale n'est autorisée aux sociétés d'ingénieurs civils que si ces personnes ne sont pas habilitées à accomplir des tâches d'exécution, enfreint l'article 25 de la directive 2006/123.
- 110 À cet égard, la Commission fait valoir, premièrement, que seuls les architectes et les ingénieurs peuvent créer des sociétés communes puisqu'il n'est possible de créer des sociétés de droit civil avec des personnes exerçant d'autres professions qu'à condition que ces personnes ne soient pas habilitées à accomplir des tâches d'exécution. Deuxièmement, selon la Commission, une association avec des personnes exerçant d'autres professions n'est pas possible sous la forme d'une société d'ingénieurs civils, mais est possible uniquement sous la forme d'une société de droit civil dans laquelle les associés sont personnellement responsables et ne bénéficient pas de la limitation de responsabilité d'une société à responsabilité limitée. Troisièmement, cette institution observe que l'approche selon laquelle un ingénieur qui fournit ses prestations selon le ZTG peut s'associer avec des ingénieurs civils pour constituer une société d'ingénieurs civils, tandis qu'un ingénieur qui fournit ses services dans le cadre de la GewO ne peut le faire que sous la forme d'une société de droit civil, apparaît contradictoire et disproportionnée.
- 111 En ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets, la Commission soutient que, en vertu de l'article 29a, point 6, du PAG, l'activité d'une telle société doit être limitée à l'exercice de la profession d'agent de brevets, y compris les activités auxiliaires et la gestion du patrimoine de cette société. Selon cette institution, les objectifs de réalisation d'un haut niveau de qualité des conseils et de défense des intérêts des consommateurs peuvent être atteints par des mesures qui n'excluent pas, de manière absolue, l'exercice conjoint ou en partenariat avec d'autres professions des activités d'agents de brevets.
- 112 La République d'Autriche fait valoir qu'il ressort de la directive 2006/123 que les restrictions aux activités pluridisciplinaires sont autorisées dans la mesure où elles visent à préserver l'impartialité, l'indépendance et l'intégrité des professions réglementées.
- 113 À cet égard, s'agissant des sociétés d'ingénieurs civils, cet État membre soutient, en premier lieu, que l'article 21, paragraphe 1, du ZTG permet l'association des sociétés d'ingénieurs civils de différentes spécialisations. En second lieu, il rappelle que l'article 21, paragraphe 3, du ZTG permet également une association avec d'autres professions, à condition que celles-ci ne soient pas autorisées à exercer des activités de réalisation.
- 114 Selon ledit État membre, compte tenu de la stricte séparation des activités de planification et d'exécution, les règles relatives à l'organisation interne ne suffisent pas pour permettre la réalisation de l'objectif d'assurer l'impartialité et l'indépendance de la profession. En outre, la République d'Autriche considère que l'idée de la Commission, selon laquelle il suffirait d'établir des lignes directrices relatives à la prévention de conflits d'intérêts, n'est pas susceptible d'atteindre le but recherché dans la mesure où de telles lignes n'ont pas de force contraignante.
- 115 En ce qui concerne les sociétés d'agents de brevets, la République d'Autriche informe la Cour que les modifications proposées de l'article 29a, points 6 et 11, du PAG consistent en une simple suppression de ces dispositions, de sorte qu'aucune restriction des activités pluridisciplinaires ne saurait lui être reprochée.

Appréciation de la Cour

- 116 Aux termes de l'article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123, les États membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes. Toutefois, les prestataires visés aux points a) et b) de ce paragraphe peuvent être soumis à de telles exigences, dans le respect des conditions qui y sont prévues.
- 117 En l'occurrence, d'une part, en vertu de l'article 21, paragraphe 1, du ZTG, les ingénieurs civils peuvent constituer des sociétés d'ingénieurs civils aux fins exclusives de l'exercice de leur profession, tandis que, conformément au paragraphe 3 de cet article, la constitution, par des ingénieurs civils, d'une société avec des personnes exerçant une activité non libérale n'est autorisée que s'il s'agit d'une société de droit civil, dans laquelle ces dernières personnes ne sont pas habilitées à accomplir des tâches d'exécution.
- 118 D'autre part, en vertu de l'article 29a, point 6, du PAG, les activités des sociétés d'agents de brevets sont limitées à l'exercice de cette profession, aux activités auxiliaires et à la gestion du patrimoine de la société concernée.
- 119 Il s'ensuit que ces dispositions soumettent les prestataires visés par elles à des exigences telles que celles concernées par l'article 25, paragraphe 1, de la directive 2006/123. Il convient, dès lors, d'examiner encore si ces exigences peuvent être justifiées en vertu des points a) ou b) de cette disposition.
- 120 À cet égard, la République d'Autriche fait valoir que l'article 21 du ZTG vise à préserver l'impartialité, l'indépendance et l'intégrité de la profession d'ingénieur civil et estime que ces objectifs ne peuvent pas être assurés par les règles de conduite. En ce qui concerne les agents de brevets, cet État membre informe la Cour des modifications législatives visant à supprimer les dispositions mises en cause par la Commission.
- 121 Conformément à la jurisprudence citée au point 48 du présent arrêt, force est de rejeter les arguments de la République d'Autriche qui portent sur les modifications législatives du PAG, intervenues postérieurement à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé et qui, de plus, ne sont pas entrées en vigueur à la date de l'introduction du présent recours.
- 122 En ce qui concerne l'article 21 du ZTG, force est de constater que la République d'Autriche n'a aucunement expliqué en quoi précisément l'impartialité, l'indépendance et l'intégrité de la profession d'ingénieur civil seraient susceptibles d'être remises en cause s'il était permis aux ingénieurs civils de s'associer, dans le cadre d'une société telle que celles visées à l'article 21, paragraphe 1, du ZTG, avec des personnes exerçant d'autres professions. Cela est d'autant plus le cas que le paragraphe 3 de cette même disposition permet, sous certaines conditions, l'association des ingénieurs civils avec des personnes exerçant une autre activité, dans le cadre d'une société de droit civil.
- 123 En tout état de cause, la République d'Autriche n'a avancé aucun argument concret pour démontrer que d'autres mesures moins contraignantes, telles que l'adoption de règles d'organisation interne d'une société multidisciplinaire, envisagée par la Commission dans son argumentation, ne seraient pas propres à assurer l'impartialité, l'indépendance et l'intégrité d'un ingénieur civil exerçant son activité dans le cadre d'une telle société. Il ne saurait, dès lors, être admis que l'interdiction de constitution de pareilles sociétés, qui résulte de l'article 21 du ZTG, est « nécessaire » à ces fins, au sens de l'article 25, paragraphe 1, sous a) ou b), de la directive 2006/123.
- 124 Il ressort des observations qui précèdent que le grief relatif à la méconnaissance de l'article 25 de la directive 2006/123 est fondé.

¹²⁵ Par conséquent, il convient de constater que, en maintenant les exigences en matière d'emplacement du siège pour les sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets, les exigences en matière de forme juridique et de détention du capital pour les sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires ainsi que la restriction des activités pluridisciplinaires pour les sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14, point 1, de l'article 15, paragraphe 1, paragraphe 2, sous b) et c), et paragraphe 3, et de l'article 25 de la directive 2006/123.

Sur les dépens

¹²⁶ En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République d'Autriche et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux de la Commission.

¹²⁷ En application de l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement, la République fédérale d'Allemagne supportera ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête :

- 1) En maintenant les exigences en matière d'emplacement du siège pour les sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets, les exigences en matière de forme juridique et de détention du capital pour les sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires ainsi que la restriction des activités pluridisciplinaires pour les sociétés d'ingénieurs civils et d'agents de brevets, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14, point 1, de l'article 15, paragraphe 1, paragraphe 2, sous b) et c), et paragraphe 3, et de l'article 25 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.**
- 2) La République d'Autriche est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux de la Commission européenne.**
- 3) La République fédérale d'Allemagne supporte ses propres dépens.**

Signatures