



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

23 décembre 2015*

«Renvoi préjudiciel — Directive 2006/123/CE — Champ d'application ratione materiae — Activités participant à l'exercice de l'autorité publique — Profession de ramoneur — Missions relevant de la 'police du feu' — Limitation territoriale de l'agrément professionnel — Service d'intérêt économique général — Nécessité — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-293/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), par décision du 20 mai 2014, parvenue à la Cour le 13 juin 2014, dans la procédure

Gebhart Hiebler

contre

Walter Schlagbauer,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano (rapporteur), vice-président de la Cour, faisant fonction de président de la première chambre, MM. F. Biltgen, E. Levits, M^{me} M. Berger et M. S. Rodin, juges,

avocat général: M. M. Szpunar,

greffier: M^{me} L. Carrasco Marco, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 mai 2015,

considérant les observations présentées:

- pour M. Hiebler, par M^e G. Medweschek, Rechtsanwalt,
- pour M. Schlagbauer, par M^e A. Seebacher, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Eberhard, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} M. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. F. Bulst et T. Scharf ainsi que par M^{me} H. Tserepa-Lacombe, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: l'allemand.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 juillet 2015,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudiciable porte sur l'interprétation des articles 2, paragraphe 2, sous i), 10, paragraphe 4, et 15, paragraphes 1, 2, sous a), et 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un recours en «Revision» opposant M. Hiebler à M. Schlagbauer, deux ressortissants autrichiens exerçant la profession de ramoneur, au sujet d'une action de M. Schlagbauer visant à faire cesser une pratique commerciale déloyale reprochée à M. Hiebler dans l'exercice de son activité professionnelle.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Les considérants 17, 70 et 72 de la directive 2006/123 énoncent:

«(17) La présente directive ne vise que les services fournis en échange d'une contrepartie économique. Les services d'intérêt général ne sont pas couverts par la définition de l'article [57 TFUE] et ne relèvent donc pas du champ d'application de la présente directive. Les services d'intérêt économique général sont des services qui sont fournis en contrepartie d'une rémunération et entrent par conséquent dans le champ d'application de la présente directive. Toutefois, certains services d'intérêt économique général, notamment dans le domaine des transports, sont exclus du champ d'application de la présente directive et certains autres services d'intérêt économique général, par exemple ceux pouvant exister dans le domaine des services postaux, font l'objet d'une dérogation à la disposition sur la libre prestation des services établie par la présente directive. La présente directive ne traite pas du financement des services d'intérêt économique général et n'est pas applicable aux systèmes d'aides accordées par les États membres, en particulier dans le domaine social, conformément aux règles communautaires en matière de concurrence. La présente directive ne traite pas du suivi du Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général.

[...]

(70) Aux fins de la présente directive, et sans préjudice de l'article [14 TFUE], des services ne peuvent être considérés comme des services d'intérêt économique général que s'ils sont fournis en application d'une mission particulière de service public confiée au prestataire par l'État membre concerné. L'attribution de cette mission devrait se faire au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme est déterminée par l'État membre concerné, et devrait définir la nature exacte de la mission attribuée.

[...]

(72) Les services d'intérêt économique général sont chargés de missions importantes liées à la cohésion sociale et territoriale. Le processus d'évaluation prévu dans la présente directive ne devrait pas faire obstacle à l'accomplissement de ces missions. Les exigences requises pour accomplir de telles missions ne devraient pas être affectées par ledit processus; en même temps, il convient de remédier aux restrictions injustifiées à la liberté d'établissement.»

4 L'article 2 de la directive 2006/123 dispose:

«1. La présente directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes:

[...]

i) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article [51 TFUE];

[...]»

5 L'article 4 de cette directive prévoit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

[...]

6) ‘régime d'autorisation’, toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice;

7) ‘exigence’, toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive;

8) ‘raisons impérieuses d'intérêt général’, des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes: l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle;

[...]»

6 L'article 10, paragraphe 4, de ladite directive est libellé comme suit:

«L'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire national, y compris par la création d'agences, de succursales, de filiales ou de bureaux, sauf lorsqu'une autorisation propre à chaque implantation ou une limitation de l'autorisation à une partie spécifique du territoire national est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.»

7 L'article 15 de la même directive précise:

«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:

a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires;

[...]

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.

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 ne s'appliquent à la législation dans le domaine des services d'intérêt économique général que dans la mesure où l'application de ces paragraphes ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été confiée.

[...]»

Le droit autrichien

8 L'article 120, paragraphe 1, du code relatif à l'exercice des professions artisanales, commerciales et industrielles (Gewerbeordnung, ci-après la «GewO») dispose:

«Un agrément professionnel est requis pour exercer la profession de ramoneur [...], pour le nettoyage, le ramonage et le contrôle des captages de fumées et de gaz, des conduits de fumées et de gaz ainsi que des foyers connexes. Si les ramoneurs sont tenus, en vertu des dispositions d'un Land, d'exercer des activités de police administrative, en particulier des activités de 'police du feu' [('Feuerpolizei')], des contrôles des constructions ou des activités comparables, ils assument ces activités et doivent, à cette fin, être établis en Autriche.»

9 L'article 123 de la GewO prévoit:

«1. Le gouverneur du Land [(Landeshauptmann)] arrête par règlement une délimitation territoriale de l'exercice de la fonction de ramoneur. Ce règlement fixe les limites des secteurs de ramonage, de sorte que les missions relevant de la 'police du feu' puissent être assurées de manière adéquate et de façon à ce que, à l'intérieur d'un secteur de ramonage, la viabilité économique d'au moins deux entreprises de ramonage employant chacune deux travailleurs occupés à titre principal puisse être garantie. [...]»

2. Pour l'exercice de la profession de ramoneur, seules peuvent être délivrées des déclarations professionnelles limitant les activités au sens de l'article 120, paragraphe 1, au secteur de ramonage concerné. En cas de danger imminent, dans le cas d'une mission visée à l'article 122, paragraphe 2, ou en cas de changement de secteur de ramonage conformément à l'article 124, l'exercice des activités définies à l'article 120, paragraphe 1, est autorisé également en dehors du secteur de ramonage. [...]

3. Les ramoneurs sont tenus, à l'intérieur de leur secteur de ramonage, d'exercer les activités définies à l'article 120, paragraphe 1, en observant le tarif maximal en vigueur.»

10 Aux termes de l'article 124 de la GewO:

«En cas de changement du ramoneur chargé d'un ramonage, le ramoneur remplacé doit remettre sans délai au nouveau ramoneur, à la commune et au propriétaire de l'installation ramonée un rapport écrit sur le dernier ramonage effectué et sur l'état de ladite installation. [...] S'il n'y a pas plus de deux ramoneurs dans le secteur de ramonage, un changement de secteur de ramonage est autorisé.»

11 L'article 125, paragraphe 1, de la GewO précise:

«Le gouverneur du Land fixe les tarifs maximaux par arrêté. Dans cet exercice, il prend en considération les capacités des entreprises ainsi que les intérêts des destinataires des prestations. [...]»

12 Les réglementations des Länder comportent des règles relatives à l'obligation pour les propriétaires d'installations de chauffage de faire nettoyer régulièrement les conduits de fumées par des ramoneurs. En outre, elles confient aux ramoneurs la réalisation de missions spécifiques relevant de la «police du feu».

13 Dans le Land de Carinthie, ces missions consistent notamment dans l'accomplissement d'une inspection périodique en vue de la prévention des incendies (ci-après l'«inspection incendie»).

14 Plus précisément, l'article 26 du règlement du Land de Carinthie relatif à la police des risques et à la police du feu (Kärntner Gefahrenpolizei- und Feuerpolizeiordnung, ci-après le «règlement de police») prévoit:

«1. L'inspection incendie dans les installations bâties vise à détecter des circonstances susceptibles de causer ou de favoriser un incendie, ou de compliquer la lutte contre un incendie ou l'exécution de mesures de sauvetage.

2. L'inspection incendie comporte un examen visuel visant notamment à déterminer

- a) si les dispositions de la présente loi ou les règlements et décisions adoptés sur la base de la présente loi sont respectées par le propriétaire du bâtiment (propriétaire de l'installation) ou l'usufruitier, ou s'il existe par ailleurs des défaiillances au regard [des règles de police du feu];
- b) s'il existe des désordres dans la structure bâtie qui présentent un risque d'incendie et
- c) s'il existe d'autres circonstances pertinentes pour la prévention des incendies ou la lutte contre les incendies. [...]

3. L'inspection incendie est menée en prenant en considération les risques d'incendies présentés par l'installation bâtie, et doit avoir lieu, en ce qui concerne lesdites installations bâties

a) tous les 15 ans si le risque d'incendie est faible;

b) tous les 9 ans si le risque d'incendie est moyen;

c) tous les 5 ans si le risque d'incendie est élevé; [...]»

15 L'article 27 du règlement de police est ainsi libellé:

«1. Le ramoneur en mission mène l'inspection au sens de l'article 26 [...] de manière indépendante.

[...]

9. Pour toute inspection effectuée au sens du paragraphe 1, le propriétaire (l'usufruitier ou le syndic) verse une participation aux frais, qui est encaissée par le ramoneur. Si cette participation aux frais n'est pas versée par le redevable, la commune est tenue de la fixer par décision. Le montant de la participation aux frais est déterminé en fonction des tarifs prévus pour une inspection dans l'arrêté portant fixation des tarifs maximaux pour l'activité de ramonage.»

Le litige au principal et les questions préjudiciales

- 16 M. Hiebler exerce la profession de ramoneur dans le Land de Carinthie, en vertu d'une autorisation professionnelle valable pour le secteur «A» de ce Land, conformément à l'article 123 de la GewO.
- 17 Jusqu'à la date du 26 juillet 2011, il n'y avait pas plus de deux ramoneurs exerçant leur activité dans le secteur «B». Par conséquent, les ramoneurs autorisés à exercer dans d'autres secteurs, tels que M. Hiebler, pouvaient, en vertu de l'article 124 de la GewO, proscrire également les clients établis dans ce secteur «B».
- 18 Une modification des dispositions réglementaires relatives à la sectorisation de l'exercice de la fonction de ramoneur dans le Land de Carinthie, entrée en vigueur le 27 juillet 2011, a entraîné la création d'un nouveau secteur «C» résultant de la fusion du secteur «B» avec un autre secteur.
- 19 Or, bien que, à la suite de cette fusion, quatre ramoneurs exerçassent leur activité dans le nouveau secteur «C», M. Hiebler a continué de démarcher des clients y résidant et d'exercer son activité professionnelle de ramonage pour plusieurs d'entre eux, qui l'ont chargé du nettoyage de leurs cheminées.
- 20 Cette activité a entraîné des pertes de revenus pour M. Schlagbauer, bénéficiaire d'une autorisation d'exercice dans ledit secteur «C». Par conséquent, celui-ci a introduit un recours devant le Landesgericht Klagenfurt (tribunal régional de Klagenfurt) visant à obtenir la cessation de la pratique commerciale de M. Hiebler, qualifiée de déloyale, la condamnation de ce dernier au paiement de la somme de 2 594,65 euros à titre indemnitaire, intérêts et frais de justice compris, ainsi que la publication de la décision à venir. M. Hiebler a conclu au rejet du recours en faisant valoir que la directive 2006/123 s'oppose à la réglementation autrichienne en cause au principal, en ce que cette dernière impose une limitation territoriale de l'autorisation d'exercice des activités économiques privées des ramoneurs.
- 21 Le Landesgericht Klagenfurt (tribunal régional de Klagenfurt) a fait droit au recours de M. Schlagbauer, en considérant que la limitation territoriale prévue à l'article 123 de la GewO était compatible avec ladite directive dans la mesure où elle était non discriminatoire, nécessaire et proportionnée.
- 22 L'Oberlandesgericht Graz (tribunal régional supérieur de Graz) a confirmé cette décision, en ajoutant que les missions de service public confiées aux ramoneurs dans le domaine de la «police du feu» justifiaient la limitation territoriale de l'agrément professionnel des ramoneurs.

- 23 M. Hiebler a saisi l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) d'un recours en «Revision». Il a fait valoir, devant cette juridiction, que, si la réglementation nationale en cause au principal pouvait être considérée comme compatible avec le droit de l'Union en ce que la limitation territoriale en objet est relative aux missions exercées par les ramoneurs dans le domaine de la «police du feu», elle ne l'était pas en ce que cette limitation porte également sur les activités économiques privées de ces derniers concernant le nettoyage et l'entretien des captages de fumées et de gaz, des conduits de fumées et de gaz ainsi que des foyers connexes.
- 24 L'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) tient pour acquis que, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive 2006/123, celle-ci ne devrait pas s'appliquer aux missions de service public relevant de la «police du feu», mais devrait couvrir uniquement les activités économiques privées des ramoneurs. Toutefois, cette juridiction s'interroge, au vu du lien existant entre ces missions et ces activités, sur la possibilité de considérer que cette directive ne s'applique pas à l'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble.
- 25 En outre, dans l'hypothèse où lesdites activités économiques privées entreraient dans le champ d'application de ladite directive, l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) émet également des doutes quant à la compatibilité de la réglementation autrichienne en cause au principal avec les règles sur la liberté d'établissement des prestataires de services de l'Union, établies aux articles 10 et 15 de la même directive.
- 26 Dans ces conditions, l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) a décidé de seconder à statuer et de poser à la Cour les questions préjudiciales suivantes:

- «1) L'ensemble de l'activité professionnelle d'un ramoneur au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive 2006/123 est-il exclu du champ d'application de cette directive parce que les ramoneurs effectuent aussi des missions relevant de la 'police du feu' (inspection en vue de la prévention des incendies, expertise dans le cadre des procédures de construction, etc.)?
- 2) En cas de réponse négative à la première question:

Une règle de droit national en vertu de laquelle une autorisation d'exercer la profession de ramoneur est limitée en principe à un 'secteur de ramonage' déterminé est-elle compatible avec les articles 10, paragraphe 4, 15, paragraphes 1, 2, sous a), et 3, de la directive 2006/123?»

Sur les questions préjudiciales

Sur la première question

- 27 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2006/123 doit être interprétée en ce sens que l'exercice d'une profession, telle que celle de ramoneur en cause au principal, est exclu, dans son ensemble, du champ d'application de ladite directive en raison du fait que cette profession implique l'accomplissement non seulement d'activités économiques privées, mais également de missions relevant de la «police du feu».
- 28 L'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) pose cette question en se fondant sur la prémissse implicite que les missions relevant de la «police du feu» confiées aux ramoneurs du Land de Carinthie doivent être qualifiées d'activités participant à l'exercice de l'autorité publique et que, partant, elles sont soustraites au champ d'application de ladite directive, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de cette dernière. Il s'agirait donc de déterminer si le lien entre l'accomplissement de ces missions et celui des activités économiques privées entraîne l'inapplicabilité de ladite directive à l'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble.

- 29 Par ailleurs, ainsi que l'a également relevé la Commission européenne dans ses observations écrites, cette juridiction n'a pas précisé dans la décision de renvoi les éléments qui lui ont permis de parvenir à une telle qualification desdites missions.
- 30 De ce fait, afin de fournir une réponse utile à la première question, il est d'abord nécessaire de vérifier si des missions relevant de la «police du feu», telles que celles en cause au principal, participent à l'«exercice de l'autorité publique», au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive 2006/123, ou relèvent, le cas échéant, d'une autre des activités soustraites au champ d'application de cette directive. Ce n'est que dans ces hypothèses qu'il conviendra ensuite de déterminer si une telle circonstance rend inapplicable la même directive à l'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble.
- 31 Dans le cadre de la première vérification, il importe d'examiner, à titre liminaire, la portée de la disposition figurant audit article 2, paragraphe 2, sous i).
- 32 Or, comme il a été relevé au point 2.1.2 du manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services» (ci-après le «manuel»), cette disposition reflète la dérogation à la règle de la liberté d'établissement figurant à l'article 45 CE, qui est devenu l'article 51 TFUE après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il convient donc, afin d'interpréter ladite disposition, de se référer aux principes dégagés par la Cour dans sa jurisprudence relative à ces articles.
- 33 À la lumière de cette jurisprudence, il convient d'emblée de relever que, en tant qu'exception à une liberté fondamentale, la dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive 2006/123 doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts qu'elle permet aux États membres de protéger (voir, par analogie, arrêt Commission/Belgique, C-47/08, EU:C:2011:334, point 84 et jurisprudence citée), et doit être ainsi restreinte aux seules activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (voir, par analogie, arrêts Commission/Belgique, C-47/08, EU:C:2011:334, point 85, et SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, point 51).
- 34 En outre, ainsi qu'il ressort encore de la jurisprudence de la Cour, doivent être considérées comme exclues d'une telle dérogation les activités auxiliaires ou préparatoires à l'exercice de l'autorité publique (voir, par analogie, arrêt Commission/Allemagne, C-404/05, EU:C:2007:723, point 44), ne comportant pas l'exercice de pouvoirs décisionnels autonomes et accomplies dans le cadre d'une surveillance étatique directe (voir, par analogie, arrêts Commission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, points 36 et 41, ainsi que SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, point 53), et dépourvues de pouvoirs de contrainte (voir, par analogie, arrêt Commission/Espagne, C-114/97, EU:C:1998:519, point 37) ou de pouvoirs de coercition (voir, par analogie, arrêts Anker e.a., C-47/02, EU:C:2003:516, point 61, ainsi que Commission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, point 44).
- 35 Il convient, dès lors, de vérifier à la lumière de cette jurisprudence si les missions relevant de la «police du feu» confiées aux ramoneurs du Land de Carinthie participent à l'«exercice de l'autorité publique», au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive 2006/123.
- 36 En l'occurrence, il importe de constater que, ainsi qu'il ressort de l'article 26 du règlement de police, ces missions consistent notamment dans l'inspection régulière des installations bâties afin de déterminer si les règles législatives ou réglementaires en la matière sont respectées par le propriétaire de l'installation ou l'usufruitier, si la structure bâtie est affectée de désordres qui engendrent un risque d'incendie et si d'autres circonstances sont susceptibles de causer ou de favoriser un incendie, ou de compliquer la lutte contre un incendie et le déroulement des secours.

- 37 Dans l'exercice desdites missions, cependant, ainsi que l'a indiqué le gouvernement autrichien dans ses observations écrites, les ramoneurs pourvoient à la charge dévolue aux communes par l'article 118, paragraphe 3, point 9, de la Constitution autrichienne, en vertu duquel incombent à celles-ci les missions locales de «police du feu» dans le cadre de leur domaine d'action propre.
- 38 Ainsi, les missions relevant de la «police du feu» constituent, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 35 de ses conclusions, des activités auxiliaires à l'exercice de l'autorité publique, en ce qu'elles sont, en substance, déléguées aux ramoneurs par le maire de chaque commune et effectuées sous la surveillance directe de celui-ci sans que les ramoneurs disposent de pouvoirs propres d'exécution, de contrainte ou de coercition envers leurs clients. Cette constatation est corroborée par l'obligation faite aux ramoneurs, lors de l'exercice desdites missions, de signaler à la commune concernée les déficiences auxquelles il n'a pas été remédié s'il y a un risque imminent d'incendie ou si le déroulement de l'inspection a été entravé.
- 39 Il en découle que les missions relevant de la «police du feu» exercées par les ramoneurs dans le Land de Carinthie ne participent pas, en tant que telles, à l'exercice de l'autorité publique, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive 2006/123, et ne constituent donc pas des activités exclues, au titre de cette disposition, du champ d'application de cette directive.
- 40 Une telle conclusion ne saurait être infirmée dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi devait qualifier lesdites missions de missions liées à un service d'intérêt économique général, ainsi que l'a fait valoir le gouvernement autrichien en réponse à une question écrite posée par la Cour.
- 41 À cet égard, il y a certes lieu de relever que, comme il ressort du dossier dont dispose la Cour, les activités dans le domaine de la «police du feu» sont accomplies par les ramoneurs du Land de Carinthie, conformément au considérant 70 de la directive 2006/123 et à la jurisprudence de la Cour, en application d'une mission particulière de service public qui leur est confiée au moyen d'une autorisation, à savoir leur agrément professionnel, et en vertu d'une disposition réglementaire, à savoir l'article 26 du règlement de police, qui définissent de manière claire et transparente la nature exacte de l'obligation de service public attribuée (voir, par analogie, arrêts Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, point 37, et Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, point 48).
- 42 En outre, il paraît également ressortir dudit dossier que, conformément à l'article 14 TFUE, à l'article 1^{er} du protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, annexé au traité FUE, et à la jurisprudence constante de la Cour, les ramoneurs agréés dans le Land de Carinthie sont tenus d'assurer, en vertu de ladite obligation de service public, les missions relevant de la «police du feu» au bénéfice de tous les usagers du secteur qui leur est dévolu, de manière à garantir l'égalité d'accès aux prestations, en appliquant des tarifs uniformes dont le montant maximal est fixé par un arrêté du gouverneur de ce Land (voir, par analogie, arrêts Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, point 38, et Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, point 47), et en assurant des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières ni au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle (voir, en ce sens, arrêt Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, point 15).
- 43 Toutefois, quand bien même ces missions devaient être qualifiées de missions liées à un service d'intérêt économique général, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, elles relèveraient du champ d'application de la directive 2006/123.
- 44 En effet, ainsi que l'a souligné M. l'avocat général au point 37 de ses conclusions, il ressort expressément de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de ladite directive, lu ensemble avec les considérants 17, 70 et 72 de celle-ci, que les règles établies par cette dernière s'appliquent, en principe, à tout service d'intérêt économique général, seuls les services d'intérêt général non économiques étant exclus du champ d'application de ces règles.

- 45 Il convient ainsi de conclure que, quelle que soit la qualification qui leur est donnée par la juridiction de renvoi, les missions relevant de la «police du feu» exercées par les ramoneurs dans le Land de Carinthie entrent dans le champ d'application de la même directive.
- 46 Cela étant, il n'y a pas lieu, dès lors, d'aborder, en ce qu'elle se révèle dépourvue d'objet, la question de savoir si le lien entre lesdites missions et les activités économiques privées accomplies par les ramoneurs dans le Land de Carinthie entraîne l'inapplicabilité de la directive 2006/123 également à ces dernières activités et, donc, à l'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble.
- 47 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précédent, il convient de répondre à la première question que la directive 2006/123 doit être interprétée en ce sens qu'elle couvre l'exercice d'une profession, telle que celle de ramoneur en cause au principal, dans son ensemble, alors même que cette profession implique l'accomplissement non seulement d'activités économiques privées, mais également de missions relevant de la «police du feu».

Sur la seconde question

- 48 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 10 et 15 de la directive 2006/123 s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui limite l'autorisation d'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble, à un secteur géographique déterminé.
- 49 À cet égard, il convient d'emblée de constater qu'une telle limitation territoriale de l'autorisation d'exercice d'une activité de services constitue, en application des articles 10 et 15 de ladite directive, une restriction à la liberté d'établissement des prestataires de services.
- 50 En effet, d'une part, il découle implicitement de l'article 10, paragraphe 4, de la même directive, lequel prévoit que toute autorisation d'établissement doit permettre au prestataire d'exercer son activité de services «sur l'ensemble du territoire national», qu'une limitation territoriale d'une telle autorisation constitue un obstacle à l'exercice de l'activité en cause.
- 51 D'autre part, l'article 15, paragraphe 2, sous a), de la directive 2006/123 qualifie expressément les «limites territoriales» à l'exercice d'une activité de services d'«exigences», au sens de l'article 4, point 7, de cette directive, lesquelles constituent des conditions qui affectent la liberté d'établissement des prestataires de services.
- 52 Dans ce contexte, pour apporter une réponse utile à la juridiction de renvoi, il importe de déterminer le régime juridique auquel est soumise une limitation territoriale telle que celle en cause au principal en vertu des articles 10 et 15 de ladite directive, afin de vérifier si cette limitation est interdite ou peut être admise sous certaines conditions.
- 53 D'une part, s'agissant de l'article 10 de la directive 2006/123, s'il est vrai que le libellé de son paragraphe 4 requiert simplement l'existence d'une «raison impérieuse d'intérêt général» pour justifier la limitation d'une autorisation à une partie spécifique du territoire national, il n'en demeure pas moins que, comme l'a souligné M. l'avocat général au point 45 de ses conclusions et ainsi qu'il ressort du point 6.1.5 du manuel, cette disposition exige qu'une telle limitation respecte aussi les principes de non-discrimination et de proportionnalité, en tant que principes généraux du droit de l'Union.
- 54 D'autre part, il y a lieu de constater que l'article 15 de la directive 2006/123, en incluant les limites territoriales à l'exercice d'une activité de services dans la liste des exigences soumises à évaluation énumérées à son paragraphe 2, autorise également les États membres, en vertu de son paragraphe 1, à maintenir ou, le cas échéant, à introduire dans leurs systèmes juridiques de telles limites, sous réserve

cependant que celles-ci soient conformes aux conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, visées à son paragraphe 3 (voir, en ce sens, arrêt Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, points 32 et 33).

- 55 Il ressort de ces considérations que, comme l'a relevé la Commission dans ses observations écrites, les articles 10, paragraphe 4, et 15, paragraphe 3, de ladite directive prévoient, tous deux, la possibilité de justifier une restriction à la liberté d'établissement, telle que la limitation territoriale en cause au principal, et requièrent à cette fin le respect de conditions identiques visant à ce que cette restriction, tout d'abord, ne soit pas discriminatoire en fonction de la nationalité, ensuite, soit justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et, enfin, soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre et ne puisse pas être remplacée par d'autres mesures moins contraignantes permettant d'atteindre le même résultat.
- 56 En l'occurrence, il convient, en premier lieu, de constater que la limitation territoriale en cause au principal s'applique sans discrimination tenant à la nationalité.
- 57 En deuxième lieu, il importe de relever que, ainsi qu'il ressort des observations écrites du gouvernement autrichien, cette limitation vise à garantir le bon fonctionnement des dispositifs de protection contre les incendies ainsi qu'à améliorer la prévention des incendies, des explosions et des empoisonnements au gaz.
- 58 Or, dès lors que de tels objectifs relèvent de la protection de la santé publique, laquelle figure, ainsi qu'il ressort de l'article 4, point 8, de la directive 2006/123 et d'une jurisprudence constante de la Cour, parmi les raisons impérieuses d'intérêt général qui peuvent justifier des restrictions à la liberté d'établissement (voir notamment, en ce sens, arrêt Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, point 34 et jurisprudence citée), il convient de considérer que la condition relative à la nécessité de la limitation territoriale en cause au principal est également remplie.
- 59 Par conséquent, il importe de procéder, en troisième lieu, à l'examen de la proportionnalité de la limitation territoriale en cause au principal, en vérifiant, tout d'abord, si cette limitation est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi.
- 60 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, des établissements et des infrastructures sanitaires, des pharmacies ainsi que des magasins d'optique peuvent faire l'objet d'une planification, de sorte que soit assurée une prise en charge sanitaire adaptée aux besoins de la population, qui couvre l'ensemble du territoire et qui tienne compte des régions géographiquement isolées ou autrement désavantagées (voir, en ce sens, arrêts Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, points 51 et 52; Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 70, ainsi que Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, points 36 et 37).
- 61 Or, ces mêmes principes apparaissent transposables à l'exercice de la profession de ramoneur en cause au principal.
- 62 En effet, il ressort des observations du gouvernement autrichien qu'il existe dans les Länder, tels que le Land de Carinthie, des agglomérations qui pourraient être perçues par les ramoneurs comme rentables, et, partant, plus attractives, telles que celles situées dans les zones urbaines. En revanche, d'autres parties du territoire national pourraient être considérées comme moins attractives, telles que des zones géographiquement isolées ou autrement désavantagées (voir, par analogie, arrêt Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 72).
- 63 Il ne saurait ainsi être exclu que, en l'absence d'une délimitation par secteurs, les ramoneurs décident d'exercer leurs activités uniquement dans les localités jugées attractives et donc en faveur d'une partie limitée de la population, de sorte que les habitants des localités moins attractives souffriraient d'un

nombre insuffisant de prestataires disponibles pour assurer un service de ramonage sûr et de qualité (voir, par analogie, arrêt Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 73).

- 64 Il s'ensuit que la limitation territoriale en cause au principal doit être considérée comme susceptible de répartir les ramoneurs d'une manière équilibrée sur le territoire national, d'assurer à l'ensemble de la population un accès approprié aux activités de ramonage et, donc, de garantir une protection adéquate de la santé publique.
- 65 S'il ressort de ce qui précède qu'une telle réglementation est, en principe, susceptible d'atteindre l'objectif de protection de la santé publique, encore faut-il que cette réglementation poursuive cet objectif de manière cohérente. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêts Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 94; Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, point 47, ainsi que Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, point 39).
- 66 À cet égard, bien qu'il appartienne en dernier ressort à la juridiction de renvoi de déterminer si, et dans quelle mesure, l'article 123 de la GewO satisfait à cette condition, la Cour est compétente pour donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales soumises de nature à permettre à ladite juridiction de statuer (voir arrêt Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, point 77 et jurisprudence citée).
- 67 Aussi, il convient de relever que la réglementation en cause au principal n'établit pas directement et n'encadre pas la délimitation des secteurs géographiques, au moyen de critères cohérents avec l'objectif d'assurer une répartition équilibrée de l'exercice par les ramoneurs à la fois de leurs activités économiques privées et de leurs missions relevant de la «police du feu» dans ces secteurs.
- 68 En effet, bien que la limitation territoriale en cause au principal vise l'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble, la réglementation nationale retient comme seul critère de délimitation sectorielle celui relatif au nombre minimal de ramoneurs dont il faut garantir la viabilité économique de l'activité à l'intérieur de chaque secteur pour assurer l'exercice satisfaisant des missions relevant de la «police du feu», sans tenir aucunement compte des activités économiques privées, qui constituent, d'ailleurs, la part la plus substantielle de l'exercice de la profession de ramoneur.
- 69 De ce fait, l'article 123 de la GewO risque, lors de sa mise en œuvre, de ne pas assurer une répartition équilibrée de l'exercice des activités économiques privées de ramonage sur le territoire concerné et, partant, un niveau équivalent de protection de la santé publique sur l'ensemble de ce territoire (voir, par analogie, arrêt Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, point 54).
- 70 Dans ces conditions, et sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi, la réglementation nationale en cause au principal apparaît ne pas poursuivre de manière cohérente et systématique l'objectif de protection de la santé publique.
- 71 Une telle appréciation, qui découle de l'interprétation des articles 10, paragraphe 4, et 15, paragraphes 1, 2, sous a), et 3, de la directive 2006/123, serait toutefois susceptible de ne pas prévaloir si ladite réglementation nationale devait être appréciée au regard du paragraphe 4 dudit article 15, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi devrait qualifier les missions relevant de la «police du feu» de missions liées à un service d'intérêt économique général, conformément aux principes énoncés aux points 41 et 42 du présent arrêt.

- 72 À cet égard, en effet, il y a lieu de constater que l'article 15 de ladite directive prévoit, à son paragraphe 4, que les règles édictées à ses paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent à la législation nationale dans le domaine des services d'intérêt économique général que dans la mesure où l'application de ces derniers paragraphes ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui a été confiée.
- 73 Dans ce contexte, et à la lumière de la lecture conjointe du point 10.2.4 du manuel et du considérant 72 de la directive 2006/123, il convient donc d'interpréter l'article 15, paragraphe 4, de cette directive en ce sens que cette disposition ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui prévoit une limitation territoriale telle que celle en cause au principal, pour autant que cette limitation est, d'une part, nécessaire à l'exercice par les ramoneurs de leurs missions relevant de la «police du feu» dans des conditions économiquement viables et, d'autre part, proportionnée à cet exercice.
- 74 Or, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour en matière de règles du traité sur la concurrence, afin de procéder à cette dernière évaluation, il faut certes partir de la prémissse selon laquelle l'obligation, pour les titulaires d'une mission d'intérêt économique général, d'assurer leurs services dans des conditions d'équilibre économique presuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables et peut justifier, dès lors, une restriction de la liberté d'établissement dans les secteurs économiquement rentables (voir, par analogie, arrêts Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, points 16 et 17, ainsi que Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577, point 57).
- 75 Toutefois, il importe aussi de considérer qu'une telle restriction ne se justifie pas lorsque sont en cause des services spécifiques, dissociables du service d'intérêt économique général en question, dans la mesure où ces services, par leur nature et les conditions dans lesquelles ils sont offerts, ne mettent pas en cause l'équilibre économique dudit service d'intérêt économique général (voir, par analogie, arrêts Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, point 19, et Ambulanz Glöckner, C-475/99, EU:C:2001:577, point 59).
- 76 Eu égard à ces considérations, il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner, dans le cadre de l'appréciation du caractère proportionné de la limitation territoriale en cause au principal, si les activités économiques privées exercées par les ramoneurs dans le Land de Carinthie sont si étroitement liées aux missions relevant de la «police du feu» qu'elles doivent être considérées comme indissociables de celles-ci.
- 77 Si tel n'est pas le cas, il incombe à ladite juridiction de vérifier si la limitation territoriale en cause au principal, en ce qu'elle s'étend également à l'exercice des activités économiques privées dissociables des missions relevant de la «police du feu», est, en tout état de cause, indispensable pour permettre aux ramoneurs concernés d'assurer ces dernières missions dans des conditions d'équilibre économique ou bien si la viabilité économique de l'exercice desdites missions peut être également assurée au moyen d'une délimitation sectorielle portant uniquement sur ce dernier exercice.
- 78 À cet égard, il ressort du dossier dont dispose la Cour que la réglementation du Land de Salzbourg définit des circonscriptions de ramonage uniquement pour les missions relevant de la «police du feu», ce qui est de nature à démontrer qu'une telle limitation territoriale pourrait suffire à garantir l'exercice de ces missions dans des conditions d'équilibre économique.
- 79 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que:
- les articles 10, paragraphe 4, et 15, paragraphes 1, 2, sous a), et 3, de la directive 2006/123 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui limite l'autorisation d'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble, à

un secteur géographique déterminé, dès lors que cette réglementation ne poursuit pas de manière cohérente et systématique la réalisation de l'objectif de protection de la santé publique, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier;

- l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une telle réglementation dans l'hypothèse où les missions relevant de la «police du feu» devraient être qualifiées de missions liées à un service d'intérêt économique général, pour autant que la limitation territoriale prévue est nécessaire et proportionnée à l'exercice de ces missions dans des conditions économiquement viables. Il incombe à la juridiction de renvoi de procéder à une telle appréciation.

Sur les dépens

- 80 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

- 1) **La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doit être interprétée en ce sens qu'elle couvre l'exercice d'une profession, telle que celle de ramoneur en cause au principal, dans son ensemble, alors même que cette profession implique l'accomplissement non seulement d'activités économiques privées, mais également de missions relevant de la «police du feu».**
- 2) **Les articles 10, paragraphe 4, et 15, paragraphes 1, 2, sous a), et 3, de la directive 2006/123 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui limite l'autorisation d'exercice de la profession de ramoneur, dans son ensemble, à un secteur géographique déterminé, dès lors que cette réglementation ne poursuit pas de manière cohérente et systématique la réalisation de l'objectif de protection de la santé publique, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

L'article 15, paragraphe 4, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une telle réglementation dans l'hypothèse où les missions relevant de la «police du feu» devraient être qualifiées de missions liées à un service d'intérêt économique général, pour autant que la limitation territoriale prévue est nécessaire et proportionnée à l'exercice de ces missions dans des conditions économiquement viables. Il incombe à la juridiction de renvoi de procéder à une telle appréciation.

Signatures