



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

3 décembre 2020*

« Renvoi préjudiciel – Libre prestation des services – Restrictions – Réglementation nationale interdisant l'exploitation des jeux d'argent dans certains lieux – Applicabilité de l'article 56 TFUE – Existence d'un élément transfrontalier »

Dans l'affaire C-311/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque), par décision du 21 mars 2019, parvenue à la Cour le 16 avril 2019, dans la procédure

BONVER WIN, a.s.

contre

Ministerstvo financí ČR,

LA COUR (quatrième chambre),

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

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. M. Longar, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 mars 2020,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, O. Serdula et J. Vlácil ainsi que par M^{me} T. Machovičová, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^{me} Zs. Wagner, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M. J. M. Hoogveld et M^{me} M. K. Bulterman, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} L. Armati, P. Němečková et K. Walkerová, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le tchèque.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 septembre 2020,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant BONVER WIN a.s. au Ministerstvo financí ČR (ministère des Finances de la République tchèque) au sujet de la légalité d'une décision retirant à cette société l'autorisation d'exploiter des jeux de paris dont elle bénéficiait sur le territoire de la ville de Děčín (République tchèque).

Le cadre juridique

- 3 L'article 50, paragraphe 4, du zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (loi n° 202/1990, sur les loteries et autres jeux similaires), dispose :

« Par un arrêté d'application générale, une commune peut restreindre l'exploitation des jeux de paris [...], des loteries et autres jeux similaires [...] aux seules périodes et aux seuls lieux énumérés dans cet arrêté, déterminer les périodes et les lieux où l'exploitation des loteries et autres jeux similaires est interdite ou proscrire entièrement leur exploitation sur tout le territoire de la commune. »

- 4 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (arrêté d'application générale n° 3/2013 de la ville de Děčín, portant réglementation de l'exploitation des jeux de paris, loteries et autres jeux similaires, ci-après l'« arrêté d'application générale n° 3/2013 »), adopté par le conseil de la ville de Děčín sur la base de l'article 50, paragraphe 4, de la loi n° 202/1990, sur les loteries et autres jeux similaires, est ainsi libellé :

« Sur la totalité du territoire de la ville de Děčín, à l'exclusion des casinos situés dans les lieux énumérés à l'annexe 1 du présent arrêté, est interdite l'exploitation :

- a) des jeux de paris visés à l'article 2, sous i), l), m) et n), de la loi relative aux loteries,
- b) des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 2, sous j), de la loi relative aux loteries,
- c) des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 50, paragraphe 3, de la loi relative aux loteries. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 5 BONVER WIN est une société commerciale établie en République tchèque qui exploite des jeux de paris.
- 6 Par décision du 22 octobre 2013, le Ministère des Finances a, conformément à l'arrêté d'application générale n° 3/2013, retiré à BONVER WIN l'autorisation dont elle bénéficiait jusqu'alors d'exploitation de jeux de paris dans un établissement situé sur le territoire de la ville de Děčín, au motif que le lieu d'exploitation ne figurait pas au nombre de ceux énumérés à l'annexe 1 de cet arrêté.
- 7 BONVER WIN a introduit contre cette décision une réclamation qui a été rejetée par le ministre des Finances le 22 juillet 2014.

- 8 BONVER WIN a alors introduit un recours devant le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque), qui a rejeté le recours. Cette juridiction a relevé, en ce qui concerne l'argument relatif à l'incompatibilité de la réglementation nationale avec le droit de l'Union, que ce dernier ne s'applique pas à la situation de BONVER WIN, dans la mesure où cette société n'a pas fait usage de son droit à la libre prestation des services.
- 9 BONVER WIN a introduit un pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi en faisant valoir que le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague) avait commis une erreur en concluant à l'inapplicabilité du droit de l'Union à l'affaire au principal. Elle soutient que le fait, corroboré par une attestation établie par un témoin, qu'une partie de la clientèle de son établissement à Děčín, ville située à environ 25 km de la frontière allemande, était composée de ressortissants d'autres États membres rend applicable l'article 56 TFUE.
- 10 La juridiction de renvoi, qui indique l'existence d'une divergence dans sa jurisprudence au sujet de l'applicabilité des dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation des services à des situations comparables à celle en cause au principal, souligne qu'une réglementation telle que celle en cause au principal peut être à l'origine d'une restriction à la liberté des destinataires des services. Cette juridiction fait observer, d'une part, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, que les services qu'un prestataire établi dans un État membre fournit, sans se déplacer, à un destinataire établi dans un autre État membre constituent une prestation de services transfrontalière et que de tels destinataires peuvent, également, être des touristes ou des personnes qui se déplacent dans le cadre d'un voyage d'études.
- 11 D'autre part, elle considère qu'une telle réglementation, indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et aux ressortissants des autres États membres, ne serait, en règle générale, susceptible de relever des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE que dans la mesure où elle s'applique à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres.
- 12 La juridiction de renvoi considère toutefois que, si la Cour a clarifié l'applicabilité de l'article 56 TFUE à des situations dans lesquelles un prestataire offre ses services par téléphone ou Internet ainsi qu'à celles relatives aux groupes de touristes qui constituent des destinataires de services, elle n'a pas clairement établi si cet article est applicable en raison du seul fait qu'un groupe de ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne peut utiliser ou utilise dans un État donné un service fourni principalement à des ressortissants nationaux. À cet égard, la juridiction de renvoi doute qu'une visite occasionnelle d'un seul ressortissant d'un autre État membre de l'Union dans un établissement fournissant certains services entraîne automatiquement l'applicabilité de l'article 56 TFUE à toute législation nationale régissant de manière générale ce secteur national de services.
- 13 En outre, la juridiction de renvoi se demande, d'une part, s'il ne conviendrait pas d'établir dans le domaine de la libre prestation des services, à l'instar de ce qui existe dans le domaine de la libre circulation des marchandises, une règle de minimis, fondée sur l'existence d'un lien suffisant de la réglementation en cause avec la libre prestation des services. Si une telle règle était dégagée, une réglementation indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de l'État membre concerné, ayant une incidence marginale sur les échanges entre les États membres ne relèverait pas du champ d'application de l'article 56 TFUE. D'autre part, cette juridiction demande s'il y a lieu de transposer, dans le cadre de la libre prestation des services, les enseignements de l'arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905), et d'exclure du champ d'application de l'article 56 TFUE les mesures indistinctement applicables, qui affectent de la même manière, en droit comme en fait, tous les prestataires de services exerçant leur activité sur le territoire national.

14 Dans ces conditions, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les articles 56 [TFUE et suivants] s'appliquent-ils à une législation nationale (un arrêté communal d'application générale) interdisant dans une partie d'une commune un service déterminé, au seul motif qu'une partie des clients du prestataire de services concerné par cette réglementation peut provenir ou provient d'un autre État membre de l'Union européenne ?

Dans l'affirmative, aux fins de l'applicabilité de l'article 56 TFUE, suffit-il d'invoquer l'éventuelle présence de clients d'un autre État membre ou le prestataire de services est-il tenu de prouver la réalité de la fourniture de services à des clients originaires d'autres États membres ?

2) Importe-t-il, d'une quelconque manière, pour la réponse à la première question déferée :

- a) que la restriction potentielle à la libre prestation des services soit considérablement limitée, et ce tant sur le plan géographique que sur le plan matériel (applicabilité éventuelle de l'exception de minimis) ;
- b) qu'il n'apparaisse pas clairement que la législation nationale réglerait différemment, en droit ou en fait, la situation des opérateurs fournissant des services principalement à des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne, d'une part, et celle des opérateurs ciblant les clients nationaux, d'autre part ? »

Sur les questions préjudicielles

15 Par ses questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si et, le cas échéant, à quelles conditions l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il trouve à s'appliquer à la situation d'une société établie dans un État membre, qui a perdu son autorisation pour exploiter des jeux de hasard à la suite de l'entrée en vigueur, dans cet État membre, d'une réglementation déterminant les lieux dans lesquels il est permis d'organiser de tels jeux, indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, lorsque cette société fait valoir qu'une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement.

16 Pour répondre à ces questions, il convient de rappeler que des législations nationales telles que celle en cause au principal, qui sont indistinctement applicables aux ressortissants de différents États membres, ne sont, en règle générale, susceptibles de relever des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE que dans la mesure où elles s'appliquent à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres (arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 24, et ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non publiée, EU:C:2019:477, point 17).

17 En effet, les dispositions du traité FUE en matière de libre prestation des services ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, point 47 et jurisprudence citée).

18 Cela étant, il y a lieu de rappeler que l'article 56 TFUE exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services, même si cette restriction s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues. Par ailleurs, la liberté de prestation des services bénéficie tant au prestataire qu'au destinataire de services (arrêt du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, point 51 ainsi que jurisprudence citée).

Elle inclut la liberté des destinataires des services de se rendre dans un autre État membre pour y bénéficier d'un service, sans être gênés par des restrictions, les touristes devant être considérés comme des destinataires de services (voir, en ce sens, arrêts du 31 janvier 1984, *Luisi et Carbone*, 286/82 et 26/83, EU:C:1984:35, point 16 ; du 2 février 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, point 15, ainsi que du 2 avril 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 52).

- 19 À cet égard, d'une part, la Cour a déjà jugé que les services qu'un prestataire établi dans un État membre fournit, sans se déplacer, à un destinataire établi dans un autre État membre constituent une prestation de services transfrontalière, au sens de l'article 56 TFUE (arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 26 ainsi que jurisprudence citée).
- 20 D'autre part, il est sans pertinence que la restriction à l'égard d'un prestataire de services est imposée par l'État membre de son origine. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la libre prestation des services concerne non seulement les restrictions établies par l'État d'accueil mais aussi celles établies par l'État d'origine (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, point 30).
- 21 Il convient de relever que, comme il a été souligné par M. l'avocat général au point 50 de ses conclusions, le traité appréhende les restrictions imposées à l'égard des prestataires de services et celles imposées à l'égard des destinataires de services de manière identique. Partant, une fois que la situation entre dans le champ d'application de l'article 56 TFUE, tant le destinataire que le prestataire d'un service peuvent invoquer ledit article.
- 22 Ainsi, la Cour a déjà jugé que le droit à la libre prestation des services peut être invoqué par une entreprise à l'égard de l'État où elle est établie, dès lors que les services sont fournis à des destinataires établis dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, point 30 et jurisprudence citée).
- 23 Il convient, toutefois, de rappeler que, saisie par une juridiction nationale dans le contexte d'une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, la Cour ne saurait, sans indication de cette juridiction autre que le fait que la réglementation en cause est indistinctement applicable aux ressortissants de l'État membre concerné et aux ressortissants d'autres États membres, considérer que la demande d'interprétation préjudicielle portant sur les dispositions du traité FUE relatives aux libertés fondamentales lui est nécessaire à la solution du litige pendant devant elle. En effet, les éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances d'un litige, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'État membre concerné, et l'article 56 TFUE doivent ressortir de la décision de renvoi (arrêt du 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, point 54, et ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non publiée, EU:C:2019:477, point 21).
- 24 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que l'existence d'une situation transfrontalière ne peut être présumée au seul motif que des citoyens de l'Union provenant d'autres États membres pourraient faire appel aux possibilités de services ainsi offertes (voir, en ce sens, ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non publiée, EU:C:2019:477, point 24).
- 25 En l'occurrence, il s'ensuit qu'une simple allégation d'un prestataire de services, selon laquelle une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement, ne suffit pas à établir l'existence d'une situation transfrontalière, susceptible de relever du champ d'application de l'article 56 TFUE. Pour saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle relative à la situation de ce prestataire, une juridiction nationale doit attester du bien-fondé de cette allégation dans la décision de renvoi.

- 26 S'agissant de l'éventuelle pertinence du nombre des clients en provenance d'un autre État membre, il y a lieu de rejeter, ainsi que l'a proposé M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, l'idée selon laquelle il conviendrait d'introduire une règle de minimis dans le domaine de la libre prestation des services.
- 27 Ainsi, il importe de relever que des circonstances telles que le nombre de clients étrangers ayant utilisé les services, le volume des services fournis ou la portée limitée de la restriction potentielle à la libre prestation des services, sur le plan géographique ou sur le plan matériel, sont sans incidence sur l'applicabilité de l'article 56 TFUE.
- 28 En particulier, il ressort d'une jurisprudence constante que la liberté visée à cet article peut être invoquée tant dans les situations caractérisées par l'existence d'un seul destinataire de services (voir, en ce sens, arrêt du 2 février 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, points 15 et 20) que dans celles où il existe un nombre indéfini de destinataires de services utilisant un nombre indéfini de services fournis par un prestataire établi dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, point 22, ainsi que du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, EU:C:2003:597, points 54 et 55).
- 29 Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 80 de ses conclusions, faire dépendre l'applicabilité de l'article 56 TFUE d'un critère quantitatif mettrait en péril l'application uniforme de cet article au sein de l'Union, de sorte qu'un tel critère ne saurait être retenu.
- 30 En outre, le point de vue de la juridiction de renvoi selon lequel une mesure d'application générale interdisant, sauf pour les exceptions qu'elle détermine, l'exploitation des jeux de hasard sur le territoire d'une commune d'un État membre, qui affecte, en droit ou en fait, de la même manière tous les prestataires établis sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, échappe au champ d'application matériel de l'article 56 TFUE, ne saurait être retenu.
- 31 En effet, la Cour a déjà jugé qu'une législation nationale qui restreint le droit d'exploitation des jeux de hasard ou d'argent à certains lieux est susceptible de constituer une entrave à la libre prestation des services qui tombe sous le coup de l'article 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2003, Anomar e.a., C-6/01, EU:C:2003:446, points 65 et 66).
- 32 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que la ville de Děčín, située à environ 25 km de la frontière allemande, est un endroit prisé par les ressortissants allemands et que BONVER WIN a, dans le cadre de la procédure nationale, fourni des preuves visant à établir qu'une partie de sa clientèle avait été composée de personnes provenant d'autres États membres, de sorte qu'il ne saurait être soutenu que l'existence d'une clientèle étrangère est purement hypothétique.
- 33 Dès lors, sous réserve de la vérification par la juridiction de renvoi des preuves fournies par BONVER WIN, il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 56 TFUE s'applique dans une situation telle que celle en cause au principal.
- 34 Ce constat est, toutefois, sans préjudice de la compatibilité éventuelle de la réglementation nationale en cause au principal avec ledit article. La Cour n'a pas été saisie de la question de savoir si cet article s'oppose à une telle réglementation ni ne dispose d'informations pertinentes permettant de fournir à la juridiction de renvoi des indications utiles à cet égard.
- 35 Compte tenu de ces considérations, il y a lieu de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il trouve à s'appliquer à la situation d'une société établie dans un État membre, qui a perdu son autorisation pour exploiter des jeux de hasard à la suite de l'entrée en vigueur, dans cet État membre, d'une réglementation déterminant les lieux dans lesquels il est permis d'organiser de tels jeux, indistinctement applicable à tous les

prestataires exerçant leur activité sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, lorsqu'une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement.

Sur les dépens

- ³⁶ 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il trouve à s'appliquer à la situation d'une société établie dans un État membre, qui a perdu son autorisation pour exploiter des jeux de hasard à la suite de l'entrée en vigueur, dans cet État membre, d'une réglementation déterminant les lieux dans lesquels il est permis d'organiser de tels jeux, indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, lorsqu'une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement.

Signatures