



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5 août 2019
sj.a(2019)5667014

ACTE DE PROCÉDURE

ORIG : ES

À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Observations écrites

présentées, en vertu de l'article 23 du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

Commission européenne

représentée par M^{mes} Lorna ARMATI et Petra NĚMEČKOVÁ, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès du service juridique, Greffe contentieux, BERL 1/169, Rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles, et consentant à la signification de tout acte de procédure via e-Curia,

dans l'affaire

C-311/19

BONVER WIN, a.s.

– partie requérante –

contre

Ministerstvo financí

– partie défenderesse –

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par le Nejvyšší správní soud (composition de la chambre élargie), le 21 mars 2019, dans le recours en cassation formé par la partie requérante contre la décision du Městský soud v Praze du 15 juin 2016, réf. 3 Af 39/2014 – 157, concernant la décision du ministre des finances du 22 juillet 2014, réf. MF-111101/2013/34-2901-RK, rejetant la réclamation administrative contre la décision du ministère des finances réf. MF-60562/3/2013/34, du 22 octobre 2013,

portant sur l'interprétation des articles 56 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

TABLE DES MATIÈRES

1	FAITS ET PROCÉDURE	3
2	QUESTIONS PRÉJUDICIELLES.....	5
3	DROIT NATIONAL APPLICABLE	6
4	OBSERVATIONS SUR LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES	7
5	CONCLUSIONS.....	15

La Commission européenne (ci-après la «Commission») a l'honneur de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour») les observations suivantes sur les questions préjudicielles posées.

1 FAITS ET PROCÉDURE

1. Aux fins de répondre aux questions préjudicielles, l'historique et l'objet du litige qui les ont fait naître peuvent être résumés comme suit.
2. La requérante dans la procédure devant la juridiction de la République tchèque, BONVER WIN, a.s., est une société commerciale tchèque qui, sur la base d'une autorisation du ministère des finances, le défendeur, exploitait dans la ville de Děčín des jeux de paris. La ville de Děčín, où la requérante compte l'un de ses établissements, est située en République tchèque, à environ 25 km de la frontière allemande.
3. La loi tchèque sur la base de laquelle l'autorisation a été accordée à la requérante, la loi n° 202/1990 sur les loteries et autres jeux similaires, permet aux communes, dans l'exercice du droit à l'autonomie administrative, d'émettre un arrêté d'application générale selon lequel certains jeux de paris, loteries et autres jeux similaires ne peuvent être exploités qu'aux endroits et aux moments énumérés par ledit arrêté, ou de déterminer dans quels lieux et à quels moments l'exploitation dans la commune de ces loteries et autres jeux similaires est interdite, ou d'interdire totalement l'exploitation de ces loteries et autres jeux similaires sur l'ensemble du territoire de la commune. Comme la juridiction de renvoi l'indique au point 15 de l'ordonnance de renvoi, certaines communes utilisent ce pouvoir autonome, soit en imposant une interdiction totale, soit, plus fréquemment, en imposant une interdiction sélective, tandis que d'autres communes laissent ce domaine non réglementé.
4. Parallèlement, la loi définit ce qu'il faut entendre par «paris», «loteries» et «autres jeux similaires».
5. En 2013, en vertu des pouvoirs conférés par la loi n° 202/1990, le conseil de la ville de Děčín a adopté l'arrêté d'application générale n° 3/2013, qui a interdit l'exploitation de jeux de paris, loteries et autres jeux similaires sur l'ensemble du

territoire de la ville de Děčín, à l'exclusion des casinos situés aux certains endroits énumérés à l'annexe 1 dudit arrêté.

6. La requérante exploitant de tels jeux de paris à Děčín à une adresse soumise à l'interdiction imposée par l'arrêté d'application générale susmentionné, le ministère des finances a annulé, par la décision du 22 octobre 2013, la licence d'exploitation de jeux de paris dont elle bénéficiait pour ladite adresse.
7. La requérante a d'abord contesté cette décision du ministère des finances en déposant une réclamation, qui a été rejetée par le ministre des finances par décision du 22 juillet 2014, et, par la suite, en introduisant un recours que le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague) a rejeté par l'arrêt du 15 juin 2016. La requérante a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt du juge municipal devant le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême), au motif notamment que le Městský soud avait commis une erreur en n'appliquant pas le droit de l'Union relatif à la libre prestation des services. À cet égard, la requérante soutient que le fait qu'une partie de la clientèle de l'établissement visé par la décision de retrait de l'autorisation soit composée de ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne est déterminant pour se prévaloir de l'application des règles relatives à la libre prestation des services au sens de l'article 56 TFUE.
8. Le défendeur s'est exprimé sur ce point en indiquant que le droit de l'Union ne s'applique pas aux situations purement internes et que l'argument relatif à la clientèle étrangère est donc dénué de pertinence.
9. La juridiction de renvoi relève, au point 8 de l'ordonnance de renvoi, que la jurisprudence actuelle du Nejvyšší správní soud, généralement, ne voit pas d'«élément de l'Union» dans des affaires telles que celle de la requérante, et que, par conséquent, l'exploitant de loteries et autres jeux similaires n'est pas autorisé dans un tel cas à se prévaloir du droit de l'Union concernant, en particulier, la libre prestation des services. La cinquième chambre du Nejvyšší správní soud, saisie de l'affaire au principal, a toutefois exprimé des doutes, après un examen préliminaire, quant à l'applicabilité de la jurisprudence actuelle du Nejvyšší správní soud à l'affaire au principal et, partant, a renvoyé l'affaire à la chambre élargie du Nejvyšší správní

soud, compte tenu notamment du fait que la ville de Děčín est située à environ 25 km de la frontière allemande et est un endroit recherché pour la prestation de services aux ressortissants allemands.

10. Dans le cadre du pourvoi en cassation, le Nejvyšší správní soud (chambre élargie) a posé les questions préjudicielles examinées en l'espèce.

2 QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

11. Par ordonnance du 21 mars 2019, le Nejvyšší správní soud a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes:

1) Les articles 56 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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 législation 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 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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?

3 DROIT NATIONAL APPLICABLE

12. L'article 50, paragraphe 4, de la loi n° 202/1990 du 17 mai 1990 relative aux loteries et autres jeux similaires¹ dispose:

«Article 50 Clause d'habilitation

[...]

4) Par un arrêté d'application générale, une commune peut restreindre l'exploitation des jeux de paris visés à l'article 2, points e), g), i), l), m) et n), des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 2, point j) et à l'article 50, paragraphe 3, 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.»

13. Le préambule indiquant la base juridique et l'article 1^{er}, premier alinéa, de l'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 similaires², sont libellés comme suit:

«Lors de sa réunion du 23.5.2013, l'organe représentant la ville de Děčín a, par la décision réf. ZM 13 04 04 09, décidé de publier, conformément à l'article 10, point d), et à l'article 84, paragraphe 2, point h), de la loi n° 128/2000 relative aux communes (régime communal), telle que modifiée, et conformément à l'article 50, paragraphe 4, de la loi n° 202/1990 relative aux loteries et autres jeux similaires, telle que modifiée (ci-après la «loi relative aux loteries»), le présent arrêté d'application générale (ci-après l'«arrêté»):

¹ Cette loi a été abrogée le 1^{er} janvier 2017 et remplacée par la loi n° 186/2016 du 26 mai 2016 relative aux jeux de hasard.

² D'après le site web de la ville de Děčín, ledit arrêté a expiré le 8 octobre 2016, date à laquelle il a été remplacé par l'arrêté d'application générale n° 2/2016, qui interdit, à l'article 2, «l'exploitation des jeux de paris visés à l'article 2, points e), g), l), m) et n), de la loi relative aux loteries, ainsi que des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 2, point j), et à l'article 50, paragraphe 3, de la loi relative aux loteries [...] sur l'ensemble du territoire de la commune, à l'exception des casinos» (http://mmdecin.cz/dokumenty/cat_view/6-predpisy/119-evidence-platnych-pravnich-predpisu-statutarniho-mesta-decin-a-zrusenych-pravnich-predpisu-statutarniho-mesta-decin et http://mmdecin.cz/dokumenty/search_result?search_phrase=2%2F2016&catid=120&ordering=newest&search_mode=any&search_where%5B%5D=search_name&search_where%5B%5D=search_description).

Article 1 Réglementation de l'exploitation des jeux de paris, loteries et autres jeux similaires

1) 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, points i), l), m) et n), de la loi relative aux loteries,

b) des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 2, point 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.»

4 OBSERVATIONS SUR LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

14. La première question préjudicielle vise, en substance, à savoir si l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE» ou le «traité») est applicable à une législation nationale (un arrêté d'application générale de la ville de Děčín) au seul motif que certains clients d'un prestataire de services concerné par ladite législation peuvent provenir ou proviennent d'un autre État membre. La juridiction de renvoi demande également si, aux fins de l'applicabilité de l'article 56 du traité, il suffit que le prestataire de services invoque l'éventuelle présence de clients provenant d'un autre État membre ou s'il est tenu de prouver la réalité de la fourniture de services à ces clients.

15. L'article 56 TFUE exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services. Afin de permettre l'exécution de la prestation de services, il peut y avoir un déplacement soit du prestataire qui se rend dans l'État membre où le destinataire est établi soit du destinataire qui se rend dans l'état d'établissement du prestataire. Alors que le premier cas est expressément mentionné à l'article 57, troisième alinéa, TFUE, qui permet au prestataire, pour l'exécution de sa prestation, d'exercer, à titre temporaire, son activité dans l'État membre où la prestation est fournie, c'est-à-dire à la personne exécutant ce service d'exercer temporairement une activité dans l'État membre où le

service est fourni, le cas du destinataire de la prestation est une conséquence nécessaire de l'interprétation dudit article³. Ainsi, la liberté de prestation des services au sens de l'article 57 bénéficie tant aux prestataires qu'aux destinataires de services⁴.

16. Dans la présente affaire se pose la question de l'applicabilité de l'article 56 TFUE. En règle générale, les dispositions du traité 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 membre⁵. En effet, les dispositions du traité relatives à la libre prestation des services visent à protéger les personnes faisant un usage effectif des libertés fondamentales et ne sont donc susceptibles de conférer des droits qu'à ces personnes⁶.
17. Ce principe est fondé sur une jurisprudence constante. Les dispositions relatives aux libertés fondamentales concernant, entre autres, la libre circulation des services visent non pas à favoriser l'exercice sans entrave d'une activité économique dans tout État membre, mais à libéraliser les échanges à l'intérieur de l'Union⁷. Par conséquent, l'extension de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne au-delà des situations transfrontalières reviendrait à orienter le traité vers un objectif qui n'est pas le sien: non pas celui d'instaurer un marché intérieur connaissant des conditions semblables à celles d'un marché unique et dans lequel les opérateurs peuvent circuler librement, mais celui d'instaurer un marché sans règles (voire un marché où les règles sont, en principe, interdites, sauf lorsqu'elles sont nécessaires et proportionnées en vue de satisfaire à des exigences impératives d'intérêt général)⁸. Les restrictions à la libre circulation garantie par les dispositions du traité sont interdites. Si, toutefois, le

³ Arrêt du 31 janvier 1984, *Luisi & Carbone*, C-286/82 et 26/83, EU:C:1984:35, point 10.

⁴ Arrêt du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa*, C-42/07, EU:C:2009:519, point 51.

⁵ Arrêt du 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, point 47.

⁶ *Ibid.*, point 57.

⁷ Conclusions de l'avocat général Tesauro du 27 octobre 1993, *Hünermund*, C-292/92, EU:C:1993:863, point 27, deuxième paragraphe.

⁸ Conclusions de l'avocat général Tizzano du 25 mars 2004, *CaixaBank France*, C-442/02, EU:C:2004:187, point 63.

litige n'a aucun rapport avec l'exercice de ce droit de libre circulation, le juge national n'est pas tenu, en principe, d'examiner la compatibilité de la législation nationale avec le droit de l'Union.

18. La Cour de justice de l'Union européenne a toutefois reconnu qu'il existe des circonstances qui, si elles sont réunies, lui permettent de se déclarer compétente pour répondre à la demande de décision préjudicielle, même si le litige oppose des opérateurs d'un même État membre. Cependant, tel n'est le cas que lorsque 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 ressortent de la décision de renvoi⁹.

19. La Cour a identifié certaines catégories de cas dans lesquels sont recevables des demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des dispositions des traités relatives aux libertés fondamentales bien que tous les éléments des litiges au principal soient cantonnés à l'intérieur d'un seul État membre. Il s'agit notamment des situations suivantes¹⁰:

- Certains effets transfrontaliers ne peuvent être exclus: la compétence de la Cour n'est pas limitée aux cas où il existe un effet transfrontalier réel et direct, lorsqu'il existe des raisons suffisantes de conclure que la législation nationale concernée est susceptible de produire des effets qui ne sont pas limités à l'État membre en question;
- Le droit national impose à la juridiction de renvoi de faire bénéficier un ressortissant de l'État membre dont cette juridiction relève des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant d'un autre État membre tirerait du droit de l'Union dans la même situation (ce que l'on appelle la discrimination inversée ou positive): dans ce cas, il y a lieu de vérifier ce à quoi la personne en litige a droit et ce à quoi pourrait prétendre un citoyen de l'Union qui a exercé son droit de libre circulation;
- Les dispositions du droit de l'Union sont explicitement applicables dans un contexte strictement national: dans cette situation également, une interprétation

⁹ Arrêt Ullens de Schooten, C-268/15, cité à la note 5, point 54.

¹⁰ Ibid., points 50 à 53.

correcte du droit de l'Union est nécessaire pour procéder à un examen approprié de l'affaire dont la juridiction de renvoi est saisie.

20. Parmi ces catégories de cas, seule la première est pertinente en l'espèce.
21. Eu égard aux prémisses énoncées, la Commission estime que, pour répondre à la première question, il convient d'examiner, premièrement, si tous les éléments du litige se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre et, dans l'affirmative, deuxièmement, si ressortent de l'ordonnance de renvoi des faits concrets sur la base desquels l'existence d'un lien au sens de la jurisprudence peut être constatée, ce qui permettrait d'apporter une réponse à la question posée.
22. S'agissant de vérifier s'il s'agit d'une situation purement interne, il convient de signaler que, sur la base des informations fournies dans l'ordonnance par la juridiction de renvoi, l'affaire au principal concerne une société anonyme tchèque, établie en République tchèque, qui conteste une décision d'une autorité publique tchèque (ministère des finances) relative à des services fournis par la requérante en République tchèque. Ces éléments permettent de conclure qu'il s'agit d'une situation purement interne¹¹.
23. Il s'ensuit que le seul facteur de rattachement possible est l'existence éventuelle de clients provenant d'un autre État membre.
24. À cet égard, la juridiction de renvoi souligne, aux points 22 à 28 de la décision de renvoi, la jurisprudence selon laquelle les destinataires de services ont droit à une protection au titre de l'article 56 TFUE.
25. Au sujet de ce résumé détaillé de la jurisprudence, la Commission observe que, dans la jurisprudence antérieure, à savoir les arrêts *Gambelli* et *Alpine Investments*¹², relative à l'interprétation de l'article 56 du traité du point de vue des destinataires de services, il s'est toujours agi d'une restriction de l'offre de services uniquement pour

¹¹ Ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, EU:C:2019:477, point 21.

¹² Arrêt du 6 novembre 2003, *Gambelli*, C-243/01, EU:C:2003:597, point 54; arrêt du 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, point 22.

des destinataires établis dans d'autres États membres, ce qui n'est pas le cas pour la requérante. Il n'est donc pas possible d'appliquer formellement cette jurisprudence à la présente affaire.

26. Dans l'affaire *Berlington Hungary*, la Cour a appliqué cette jurisprudence et a donc conclu que l'article 56 TFUE était applicable même si une partie de la clientèle, en l'occurrence de machines à sous, était composée de citoyens d'autres États membres en vacances dans l'État membre du prestataire de services¹³. Toutefois, ladite jurisprudence, qui a confirmé l'applicabilité de l'article 56 TFUE à des touristes en leur qualité de destinataires de services, tire son origine d'une situation dans laquelle le droit national interdisait qu'un service soit fourni à un citoyen d'un autre État membre présent comme touriste dans l'État membre du prestataire de services¹⁴.
27. En outre, la Commission estime important de noter que, dans l'affaire *Berlington Hungary*, la Cour ne s'est pas limitée à la présence de clients provenant d'un autre État membre, mais a constaté également, afin de se prononcer compétente pour répondre aux questions posées le fait que *«il ne saurait nullement être exclu que des opérateurs établis dans des États membres autres que la Hongrie aient été ou soient intéressés à ouvrir des salles de jeux sur le territoire hongrois»*¹⁵. Enfin, la Cour a récemment confirmé que l'existence d'un élément transfrontalier ne saurait être présumée au seul motif que des citoyens de l'Union provenant d'autres États membres pourraient faire appel aux services offerts¹⁶.

¹³ Arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 26.

¹⁴ Arrêt du 2 février 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47.

¹⁵ Arrêt *Berlington Hungary*, précité à la note 13, point 27. L'arrêt rendu quelques mois plus tard, le 1^{er} octobre 2015, *Trijber et Harmsen*, affaires jointes C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, points 40 à 42, contient des constatations similaires: la Cour a estimé que la situation examinée dans ces affaires ne pouvait être considérée comme «purement interne», et a plus précisément souligné, en ce qui concerne les services de bateaux à passagers que la juridiction de renvoi avaient décrits comme étant principalement destinés aux résidents des Pays-Bas, que «le régime en cause peut gêner l'accès au marché de tous les prestataires, y compris ceux originaires d'autres États membres qui souhaitent s'établir aux Pays- Bas afin d'offrir un tel service».

¹⁶ Ordonnance dans l'affaire C-665/18 P, *Pólus Vegas*, précitée à la note 11, point 24.

28. En résumé, il ressort de la jurisprudence susmentionnée que la simple éventualité d'une présence de clients étrangers ne saurait, à elle seule, suffire pour être considérée comme un élément de rattachement ou un lien, lequel aurait pour conséquence qu'une situation purement interne relèverait du champ d'application des dispositions du traité relatives à la libre prestation des services. Toutefois, des éléments concrets de l'espèce, tels que l'intérêt potentiel de prestataires de services étrangers, dont la vérification de l'existence incombe au juge national, peuvent conduire à constater l'existence en l'espèce d'un élément de rattachement spécifique.
29. En ce qui concerne les éléments concrets indiquant l'existence d'un lien ou d'un élément de rattachement, la Commission observe que, dans son arrêt *Fremoluc*, la Cour a jugé que, dans une situation *«dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, il appartient à la juridiction de renvoi de lui indiquer [...] en quoi, en dépit de son caractère purement interne, le litige pendant devant elle présente avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales un élément de rattachement qui rend l'interprétation préjudicielle sollicitée nécessaire à la solution de ce litige»*¹⁷.
30. Dans l'arrêt *Fremoluc*, la Cour a ajouté que la demande de décision préjudicielle doit faire ressortir les éléments concrets, à savoir des indices non pas hypothétiques mais certains, permettant d'établir, de manière positive, l'existence du lien de rattachement exigé avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi ne peut se contenter de soumettre à la Cour des éléments qui pourraient permettre de ne pas exclure l'existence d'un tel lien ou qui, considérés de manière abstraite, pourraient constituer des indices en ce sens, mais doit, au contraire, fournir des éléments objectifs et concordants permettant à la Cour de vérifier l'existence dudit lien¹⁸. La Cour a cité, comme exemples d'indices certains, des plaintes ou des requêtes introduites par des opérateurs situés dans d'autres États membres ou impliquant des ressortissants de ces États.

¹⁷ Arrêt du 20 septembre 2018, *Fremoluc*, C-343/17, EU:C:2018:754, point 22.

¹⁸ *Ibid.*, point 29.

31. On peut donc en déduire que la juridiction de renvoi ne saurait se contenter de simples affirmations, selon lesquelles le lien en question ne peut être exclu, ou qui ne reposent que sur une appréciation abstraite, mais doit fournir à la Cour des éléments objectifs et concordants lui permettant de vérifier l'existence dudit lien. Outre les exemples mentionnés au point 29 de l'arrêt *Fremoluc*, il peut également s'agir d'éléments de nature plus générale.
32. La juridiction nationale doit donc tenir compte de toutes les circonstances concrètes de l'espèce afin d'établir l'existence d'un élément transnational. La simple affirmation du prestataire de services selon laquelle certains de ses clients proviennent d'autres États membres ne suffit pas à elle seule, mais d'autres facteurs peuvent indiquer que les services en question sont destinés à des clients établis dans d'autres États membres au sens de l'article 56 du traité. Il peut s'agir, par exemple, de la stratégie commerciale du prestataire de services ou de son implantation dans la zone frontalière. Lorsqu'il existe d'autres facteurs indiquant l'existence d'un élément transfrontalier probable, la preuve de la présence effective de clients provenant d'autres États membres étayerait, dans ce cas, la conclusion quant à l'existence d'un élément transfrontalier.
33. Par sa **seconde question préjudicielle**, la juridiction de renvoi demande s'il importe, pour la réponse à la première question, premièrement, 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*) et, deuxièmement, qu'il n'apparaisse pas clairement que la législation nationale régulerait différemment, en droit ou en fait, la situation des opérateurs fournissant des services 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?
34. En ce qui concerne l'applicabilité éventuelle de l'exception de *minimis* envisagée quant à l'article 56 du traité, qui pourrait limiter l'applicabilité dudit article dans les cas ayant une incidence limitée sur la libre prestation des services, il convient de souligner que la Cour a constamment refusé de reconnaître, dans sa jurisprudence

relative aux libertés de circulation, l'application d'une telle exception¹⁹. Par exemple, dans l'affaire *Corsica Ferries*, la Cour a constaté que les articles du traité relatifs à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux constituent des dispositions fondamentales pour la Communauté et que toute entrave, même de faible portée ou d'importance mineure, à cette liberté est prohibée. La Cour a itérativement jugé que les dispositions du traité relatives à la libre circulation s'appliquent également aux mesures prises par des autorités locales ou des collectivités territoriales²⁰. Étant donné que l'exception de *minimis* pour les restrictions des libertés fondamentales, y compris l'article 56 TFUE, n'existe pas²¹, elle n'est pas non plus pertinente pour apprécier l'applicabilité dudit article.

35. En ce qui concerne l'appréciation de la pertinence du fait que la législation nationale (en l'espèce, un arrêté d'application générale de la ville de Dčín) ne régleme pas différemment la situation des opérateurs fournissant des services à des ressortissants d'autres États membres de l'Union, d'une part, et celle des opérateurs ciblant les clients nationaux, d'autre part, la Commission estime que cette circonstance n'a pas d'incidence sur l'appréciation de l'existence d'un lien entre le litige au principal et les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales. Dans le même temps, il convient de noter qu'une situation dans laquelle la législation nationale distingue entre les destinataires de services établis dans l'État membre du prestataire de services, d'une part, et les destinataires établis dans d'autres États membres, d'autre part, comme c'était le cas dans l'affaire *Gambelli* ou *Alpine Investments*²², ne peut pas être considérée comme purement interne.

36. Le fait que le droit national s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et aux prestataires des autres États membres n'est pertinent que s'il est conclu que l'article 56 TFUE s'applique au cas d'espèce. Une telle restriction peut encore être

¹⁹ Arrêt du 13 décembre 1989, *Corsica Ferries*, C-49/89, EU:C:1989:649, point 8.

²⁰ Arrêt du 17 novembre 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, C-169/08, EU:C:2009:709, point 29; arrêt du 29 novembre 2001, *De Coster*, C-17/00, EU:C:2001:651, point 27.

²¹ Arrêt du 3 décembre 2014, *De Clercq*, C-315/13, EU:C:2014:2408, point 61.

²² Arrêts *Gambelli* et *Alpine Investments*, précités à la note 12.

justifiée par un intérêt public supérieur, dans les conditions énoncées par la jurisprudence de la Cour, notamment si elle remplit la condition de proportionnalité. Toutefois, cet aspect ne figure pas dans les questions préjudicielles posées.

5 CONCLUSIONS

37. Eu égard aux considérations qui précèdent et aux circonstances du litige au principal, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions posées:

- 1) **L'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que la présence éventuelle de clients provenant d'un État membre autre que celui du prestataire de services concerné par une législation nationale qui interdit la prestation d'un service déterminé dans une partie d'une commune ne saurait, à elle seule, constituer le lien que devrait présenter un litige ayant un caractère purement interne avec les dispositions du droit de l'Union relatives à la libre prestation des services.**

Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si des éléments concrets du litige peuvent conduire à constater l'existence d'un tel lien.

- 2) **Pour répondre à la première question posée, il est par ailleurs sans importance 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 et, deuxièmement, qu'il n'apparaisse pas clairement que la législation nationale régulerait 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.**

Agents de la Commission