



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 30 avril 2025¹

Affaire C-144/24

**Commission européenne
contre**

Hongrie

« Manquement d'État – Liberté d'établissement – Réglementation nationale établissant, pour certains matériaux de base pour la construction, des prix de référence inférieurs aux prix du marché – Obligation de paiement d'une "redevance minière supplémentaire" correspondant à 90 % de la différence entre le prix de référence et le prix de vente – Réglementation nationale fixant un volume minimal d'extraction de ressources minérales – Mesures affectant majoritairement des sociétés établies dans d'autres États membres – Justification – Directive (UE) 2015/1535 – Procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information – Obligation de notification »

I. Introduction

1. Par le présent recours en manquement dirigé contre la Hongrie, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en adoptant, au cours de l'année 2021, des règles nationales relatives au paiement d'une redevance minière supplémentaire et au volume minimal d'extraction de certaines ressources minérales, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE et de la directive (UE) 2015/1535².

2. Plus précisément, par sa requête, la Commission demande à la Cour de constater que, en adoptant, d'une part, les dispositions relatives au paiement d'une redevance minière supplémentaire et au volume minimal d'extraction de certaines ressources minérales figurant, respectivement, dans le décret gouvernemental n° 404/2021 relatif à la redevance minière supplémentaire à payer en vue de relancer l'économie (ci-après le « décret n° 404/2021 »)³, et dans le décret gouvernemental n° 405/2021 portant dérogation à la loi n° XLVIII de 1993 sur l'exploitation minière (ci-après le « décret n° 405/2021 », pris ensemble, les « deux décrets litigieux »)⁴, et, d'autre part, la loi n° CXXXVI de 2021 portant modification de certaines lois relatives à l'énergie, au transport et à des matières connexes (ci-après la « loi n° CXXXVI de

¹ Langue originale : le français.

² Directive du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1).

³ A gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradékról szóló 404/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet.

⁴ A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 405/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet.

2021 »)⁵, qui a inséré les articles 27/A, 27/B et 27/C dans la loi n° XLVIII de 1993 sur l'exploitation minière (ci-après, pris ensemble, les « dispositions litigieuses »), la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE, qui consacre la liberté d'établissement, au motif que ces règles restreignent la possibilité, pour les personnes et les entreprises établies dans un autre État membre, de démarrer ou de poursuivre en Hongrie une activité relevant desdites règles, et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535, en ce que cet État membre n'aurait pas notifié les projets de loi à la Commission comme exigé par cette disposition.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2015/1535 :

« Au sens de la présente directive, on entend par :

a) “produit”, tout produit de fabrication industrielle et tout produit agricole, y compris les produits de la pêche ;

[...]

c) “spécification technique”, une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les exigences applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité.

[...]

d) “autre exigence”, une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation ;

[...]

f) “règle technique”, une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État [...]

Constituent notamment des règles techniques de facto :

⁵ Az egyes energetikai és közlekedési tárgyú, valamint kapcsolódó *törvények* módosításáról 2021. évi CXXXVI. törvény.

[...]

- iii) les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services [...]
- g) "projet de règle technique", le texte d'une spécification technique, ou d'une autre exigence ou d'une règle relative aux services, y compris de dispositions administratives, qui est élaboré dans le but de l'établir ou de la faire finalement établir comme une règle technique et qui se trouve à un stade de préparation où il est encore possible d'y apporter des amendements substantiels. »

4. L'article 5, paragraphe 1, de cette directive est libellé comme suit :

« 1. [...] [l]es États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit ; ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet.

[...] »

B. Le droit hongrois

1. La loi sur l'exploitation minière

5. L'article 3, paragraphe 1, de la loi sur l'exploitation minière, telle que modifiée par la loi n° CXXXVI de 2021⁶ (ci-après la « loi sur l'exploitation minière »), énonce que les ressources minérales et géothermiques, dans leurs gisements naturels, sont la propriété de l'État.

6. L'article 27/A de cette loi prévoit :

« (1) Dans le cadre de ses compétences en matière de gestion des ressources minérales, l'autorité de surveillance des mines suit de près les processus économiques liés à la recherche, à l'extraction, au commerce et à l'utilisation au niveau de l'économie nationale des matières premières minérales. L'autorité de surveillance des mines vérifie dans ce cadre s'il existe une situation justifiant une mesure de surveillance du marché.

(2) Si la valeur mensuelle de l'indice des prix de l'industrie des matériaux de base destinés à la construction [...] affiche une augmentation des prix de l'industrie des matériaux de construction de 5 % au minimum par rapport à la même période durant l'année précédente – à au moins deux reprises sur une période de douze mois –, le président de l'autorité peut instaurer par décret une situation justifiant une mesure de surveillance du marché.

⁶ La loi n° CXXXVI de 2021 a inséré, avec effet au 18 décembre 2021, les articles 27/A à 27/C dans la loi sur l'exploitation minière, à savoir les dispositions visées par le présent recours en manquement.

[...]

(4) Le décret visé au paragraphe 2 doit préciser la durée de la situation justifiant une mesure de surveillance du marché, qui ne peut excéder une année. »

7. L'article 27/B de ladite loi dispose :

« (1) Le président de l'autorité spécifie par décret, pour les sites miniers établis aux fins de l'exploitation de matières premières et de matériaux de base destinés à la construction et disposant d'au moins 5 000 000 m³ de ressources minérales extractibles,

a) les exigences détaillées relatives au volume minimal de ressources minérales à extraire et au calendrier d'extraction y afférent,

[...]

pour la durée de la situation justifiant une mesure de surveillance du marché.

[...]

(3) Dans le cas prévu au paragraphe 1, l'autorité de surveillance des mines [...]

a) approuve un nouveau plan d'exploitation technique pour l'extraction ou la modification du plan d'exploitation technique pour l'extraction en vigueur dans les cas où le plan d'exploitation pour l'extraction de l'exploitant minier est conforme aux exigences définies dans le décret visé au paragraphe 1,

b) vérifie d'office le plan d'exploitation technique pour l'extraction en vigueur relatif aux sites miniers disposant de ressources minérales concernés par la situation justifiant une mesure de surveillance du marché [...]

[...] »

8. L'article 27/C de la même loi est rédigé de la manière suivante :

« (1) En cas de situation justifiant une mesure de surveillance du marché, l'entreprise au sens des paragraphes 2 et 3 est redevable de la redevance minière supplémentaire au sens du présent article.

(2) Est redevable d'une redevance minière supplémentaire l'entreprise qui

a) est tenue de payer une redevance minière [...], et

b) qui exerce, à titre d'activité principale,

ba) dans le domaine de l'extraction de matières premières et de matériaux de base destinés à la construction, ainsi que

bb) dans le domaine de la fabrication de produits servant de matériaux de base pour la construction,

une activité économique définie par le président de l'autorité dans un décret, et qui

- c) a réalisé un chiffre d'affaires ayant atteint ou dépassé la somme de 3 000 000 000 de forints hongrois (HUF) – hors entreprises liées – lors du deuxième exercice fiscal précédant la situation justifiant une mesure de surveillance du marché instaurée par décret du président de l'autorité. [...] »

2. Le décret n° 404/2021

9. Les deux décrets litigieux avaient initialement été adoptés avec effet au 9 juillet 2021 pour la seule durée de la pandémie de COVID-19. Toutefois, les effets de ces décrets ont été prolongés, en raison de la guerre en Ukraine, de sorte qu'ils étaient toujours en vigueur à la date de l'introduction du présent recours en manquement.

10. L'article 1^{er} du décret n° 404/2021 dispose :

« (1) [...] [E]st redevable d'une redevance minière supplémentaire l'entreprise qui

- a) est tenue de payer une redevance minière conformément à l'article 20, paragraphe 2, points a) et b), de [la loi sur l'exploitation minière], et

b) a pour activité principale

ba) l'extraction de pierres ornementales et de construction, de calcaire industriel, de gypse, de craie et d'ardoise (NACE 0811),

bb) l'exploitation de gravières et sablières, extraction d'argiles et de kaolin (NACE 0812),

bc) la fabrication de ciment (NACE 2351) ou

bd) la fabrication de chaux et plâtre (NACE 2352),

be) la fabrication de briques, tuiles et produits de construction, en terre cuite (NACE 2332),

bf) la fabrication de carreaux en céramique (NACE 2331),

et dont

- c) le chiffre d'affaires net en 2019 – en excluant les entreprises qui lui sont liées [...] – a atteint ou dépassé 3 000 000 000 HUF.

(2) Le redevable du paiement [...] qui extrait, transforme ou produit, en tant que matériaux de base pour la construction,

a) du sable calibré qu'il vend à plus de 700 HUF/tonne,

b) du gravier calibré qu'il vend à plus de 900 HUF/tonne,

c) du gravier sableux calibré qu'il vend à plus de 700 HUF/tonne,

d) du gravier sableux naturel qu'il vend à plus de 700 HUF/tonne,

e) du ciment qu'il vend à plus de 20 000 HUF/tonne,

f) [...]

– hors TVA – est tenu de payer 90 % de la différence entre son chiffre d'affaires effectif et le chiffre d'affaires établi sur la base de la quantité vendue et du prix fixé au présent paragraphe, en tant que redevance minière supplémentaire.

[...]

(3) Lors de la vente des produits visés au paragraphe 2, si le vendeur n'est pas redevable de la redevance minière supplémentaire, il doit tendre vers une marge bénéficiaire raisonnable, en tenant compte des valeurs indiquées aux paragraphes 2 et 2a.

[...]

(6) La redevance minière supplémentaire doit être employée pour financer des travaux publics de construction à des fins de santé publique.

[...] »

3. Le décret n° 405/2021

11. L'article 1^{er}, paragraphes 1 à 3a, du décret n° 405/2021 prévoit :

« (1) Compte tenu de la situation exceptionnelle causée par la pandémie de coronavirus, l'autorité de surveillance des mines adopte, pour les sites miniers établis aux fins de l'exploitation de matières premières et de matériaux de base destinés à la construction, une décision obligeant l'exploitant minier

a) qui a obtenu le plan d'exploitation technique pour le lancement de l'extraction opérationnelle avant l'entrée en vigueur du présent décret, à démarrer l'extraction opérationnelle dans un délai d'un an, à hauteur d'au moins 50 % du volume d'extraction maximal autorisé dans le premier plan d'exploitation technique pour l'extraction, avant modification ;

b) qui obtient le plan d'exploitation technique pour le lancement de l'extraction opérationnelle après l'entrée en vigueur du présent décret, à démarrer l'extraction opérationnelle dans un délai d'un an, à hauteur de 100 % du volume d'extraction maximal autorisé dans le premier plan d'exploitation technique pour l'extraction, avant modification.

[...]

(2) L'exploitant minier qui procède à l'extraction opérationnelle de matières premières et de matériaux de base destinés à la construction peut réduire le volume d'extraction avec l'autorisation de l'autorité de surveillance des mines. L'exploitant minier peut présenter sa demande de réduction du volume d'extraction au plus tard le vingtième jour du mois suivant le dernier jour du délai d'extraction d'un an fixé à l'article 1^{er}, paragraphe 1.

(2a) La réduction du volume d'extraction peut être autorisée si :

- a) l'exploitant minier a subi un cas de force majeure, ou
- b) s'il existe une raison impérieuse extérieure non couverte par le point a), ne relevant pas du champ d'activité de l'exploitant.

(3) En l'absence de démarrage de l'extraction conformément au paragraphe 1, à l'exception des cas prévus au paragraphe 3a, l'autorité de surveillance des mines retire à l'exploitant minier son titre minier et désigne comme nouveau détenteur du titre minier sur le site minier en question [la société nationale hongroise de gestion des actifs], afin qu'elle exerce le droit de propriété au nom de l'État hongrois.

(3a) L'autorité de surveillance des mines ne retire pas son titre minier à l'exploitant minier si ce dernier prouve l'existence d'un motif excluant l'application de cette règle, conformément au paragraphe 2a. »

III. La procédure précontentieuse

12. À la suite d'une plainte, la Commission a adressé à la Hongrie, le 6 avril 2022, une lettre de mise en demeure par laquelle elle mettait en cause la compatibilité des dispositions litigieuses avec, notamment⁷, l'article 49 TFUE et l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535.

13. Selon la Commission, les deux décrets litigieux ont, d'une part, fixé des prix officiels inférieurs à ceux du marché pour certains matériaux de base pour la construction, et, d'autre part, imposé aux plus grandes entreprises extrayant ou fabriquant ces matériaux – presque toutes contrôlées par des sociétés établies dans d'autres États membres – le paiement d'une redevance minière supplémentaire correspondant à 90 % de la différence entre le prix officiel et le prix de vente, qui lui est supérieur. Simultanément, les entreprises auxquelles s'appliquent ces décrets seraient tenues de maintenir un niveau d'extraction minimal fixé par le gouvernement ; à défaut, elles perdraient leur autorisation d'exploitation minière. La loi sur l'exploitation minière, quant à elle, aurait été modifiée afin d'habiliter le président de l'autorité de surveillance des mines à prendre des mesures similaires.

14. Dans sa réponse du 13 juin 2022, la Hongrie a contesté les infractions qui lui ont été reprochées dans cette lettre de mise en demeure. En particulier, d'une part, s'agissant de la prétendue violation de la liberté d'établissement, les autorités hongroises ont soutenu que la redevance minière supplémentaire était un impôt, que les dispositions litigieuses étaient justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général⁸, et que celles-ci restreignaient la liberté d'établissement de manière proportionnée, les deux décrets litigieux étant des mesures temporaires et exceptionnelles. D'autre part, s'agissant de la violation de l'obligation de notification au titre de la directive 2015/1535, ces autorités ont déclaré que la notification du

⁷ Dans sa lettre de mise en demeure, la Commission a estimé que la Hongrie avait également manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 15, paragraphe 2, sous a) et g), ainsi que paragraphes 6 et 7, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36).

⁸ À savoir : relancer l'économie, protéger l'économie nationale et ses principaux secteurs, garantir la sécurité de l'approvisionnement, préserver et sécuriser le programme de construction de logements, lutter contre les dysfonctionnements du marché, garantir la loyauté des transactions commerciales, réprimer les pratiques tarifaires déloyales ainsi que protéger les destinataires des prestations de services à la suite des bouleversements sur le marché des matières premières et des matériaux de base destinés à la construction causés par la pandémie de COVID-19.

décret n° 404/2021 initialement prévue n'a pas été effectuée pour des raisons administratives et ont affirmé que ce décret ne constituait pas une « autre exigence » relevant de cette obligation de notification. De la même manière, elles ont estimé qu'il n'y avait aucune obligation de notification en ce qui concernait les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière, dans la mesure où, ces dispositions ne présentaient pas un contenu technique concret.

15. Le 26 janvier 2023, la Commission a adressé un avis motivé à la Hongrie, dans lequel elle a réitéré les arguments exposés dans sa lettre de mise en demeure⁹. Conformément à l'article 258, premier alinéa, TFUE, elle a invité cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

16. Par lettre du 30 mars 2023, la Hongrie a répondu à l'avis motivé, en maintenant que les manquements reprochés n'étaient pas fondés.

IV. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

17. Insatisfaite de cette réponse, la Commission a introduit, par une requête du 23 février 2024, le présent recours en manquement.

18. La Hongrie a déposé un mémoire en défense le 14 mai 2024.

19. La Commission et la Hongrie ont déposé un mémoire en réplique et un mémoire en duplique, respectivement, les 25 juin et 6 août 2024.

20. Par sa requête, la Commission demande à la Cour de constater que, en adoptant les dispositions litigieuses, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535 ainsi que de la condamner aux dépens.

21. Pour sa part, la Hongrie demande à la Cour de rejeter le recours comme étant non fondé et de condamner la Commission aux dépens.

V. Analyse

22. À l'appui de son recours, la Commission invoque deux griefs, tirés d'une violation, respectivement, de l'article 49 TFUE et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535.

A. Sur le premier grief, tiré d'une violation de l'article 49 TFUE

23. Par son premier grief, la Commission fait valoir que les deux décrets litigieux et les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière constituent, tant isolément que conjointement, une restriction à la liberté d'établissement en ce qu'ils empêchent ou rendent moins attrayant, pour les entreprises établies dans d'autres États membres, l'exercice en Hongrie d'activités relevant du décret n° 404/2021 (1), et qu'une telle restriction ne saurait être justifiée par les raisons impérieuses d'intérêt général invoquées par la Hongrie (2).

⁹ Dans son avis motivé, la Commission ne s'est toutefois plus référée à la violation des dispositions de la directive 2006/123.

1. Sur l'existence d'une restriction à la liberté d'établissement

a) Argumentation des parties

24. En premier lieu, dans sa requête, la Commission expose sa compréhension du contenu des dispositions susmentionnées. Tout d'abord, *s'agissant du décret n° 404/2021*, elle observe que son article 1^{er}, paragraphe 2, fixe des prix officiels pour cinq matériaux de base destinés à la construction (à savoir, le sable calibré, le gravier calibré, le gravier sableux calibré, le gravier sableux naturel et le ciment) et prévoit que, en cas de vente au-delà de ce prix, l'entreprise concernée devrait payer, en tant que redevance minière supplémentaire, 90 % de la différence entre son chiffre d'affaires effectif et celui établi sur la base de la quantité vendue et du prix officiel. Ensuite, *s'agissant du décret n° 405/2021*, la Commission relève que, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphes 1, 2 et 2a, de ce décret, l'autorité de surveillance des mines oblige les exploitants miniers à démarrer l'extraction opérationnelle dans un délai d'un an et à hauteur soit d'au moins 50 % du volume d'extraction maximal autorisé dans le plan d'exploitation technique (pour les plans obtenus avant l'entrée en vigueur dudit décret), soit de 100 % de ce volume d'extraction (pour les plans obtenus après l'entrée en vigueur du même décret). Le volume minimal d'extraction applicable ne pourrait être réduit qu'avec une autorisation accordée par cette autorité lorsque l'exploitant minier a subi un cas de force majeure ou qu'il existe une autre raison impérieuse extérieure. L'exploitant ne respectant pas ce volume d'extraction minimal se verrait retirer son titre minier, qui serait attribué à la Magyar Nemzeti Vagyongkezelő Zrt. (la société nationale hongroise de gestion des actifs), afin qu'elle exerce le droit de propriété au nom de l'État hongrois. Enfin, *s'agissant de la loi sur l'exploitation minière*, les articles 27/A à 27/C de cette loi autoriseraient le président de l'autorité de surveillance des mines, en cas de situation justifiant une mesure de surveillance du marché, à arrêter des mesures similaires à celles prévues dans les deux décrets litigieux, et ce même après la fin de l'état de crise et l'expiration de ces décrets. Le fait que le président de cette autorité n'ait pas arrêté de telles mesures, alors que les conditions d'application de celles-ci étaient remplies, compte tenu du niveau de l'inflation en Hongrie, pourrait s'expliquer par la circonstance que le législateur hongrois a prolongé la durée d'application desdits décrets, initialement limitée à la pandémie de COVID-19, pour l'aligner sur la durée de la guerre en Ukraine, si bien qu'il n'aurait pas été nécessaire de recourir à la procédure parallèle prévue par la loi sur l'exploitation minière.

25. En deuxième lieu, la Commission formule des observations relatives à l'application de ces dispositions. Elle souligne notamment que, au cours de la procédure précontentieuse, les prix fixés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du décret n° 404/2021 auraient toujours été inférieurs à ceux du marché pour tous les matériaux de base y mentionnés. Celle-ci aurait également constaté que, sur les 340 entreprises actives en Hongrie dans les secteurs définis par ce décret, seules quatre d'entre elles doivent payer la redevance minière supplémentaire et que ces dernières sont toutes, à une exception près, détenues par une entreprise originaire d'un autre État membre. Cela correspondrait à 1,2 % du total des 340 entreprises, mais la part de ces quatre entreprises sur le marché des matières premières destinées à la construction représenterait environ 25 %. Les entreprises relevant dudit décret se verraient obligées de vendre leurs produits au prix fixé dans celui-ci, bien en deçà du prix du marché. Dans le cas contraire, elles devraient payer la redevance minière correspondant à 90 % de la différence entre le prix fixé dans le même décret et le prix du marché. D'après la Commission, cela empêcherait en pratique ces entreprises, contrairement à celles qui ne sont pas tenues de payer la redevance minière supplémentaire, d'atteindre une marge bénéficiaire équitable, en les contraignant à opérer à perte. Le décret n° 405/2021

renforcerait cet effet, en ce que les entreprises tenues de payer cette redevance devraient, afin de ne pas se voir retirer leur titre minier, maintenir le niveau de production minimal prescrit par ce décret même si elles opèrent à perte.

26. En troisième et dernier lieu, eu égard aux observations qui précèdent, la Commission conclut que les deux décrets litigieux, ainsi que les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière, tant isolément que conjointement, constituent une restriction à la liberté d'établissement pour trois raisons.

27. Premièrement, en ce qui concerne les *entreprises envisageant d'entrer sur le marché hongrois*, dont le siège se situe dans un État membre autre que la Hongrie, ces règles constitueraient un sérieux obstacle à l'exercice de leur liberté d'établissement et d'opération. En effet, lesdites règles rendraient plus difficile leur accès à ce marché, en ce que ces entreprises seraient tenues d'atteindre en un an le niveau de production prescrit par le décret n° 405/2021 tandis que le décret n° 404/2021 compliquerait fortement, voire exclurait, la réalisation de bénéfices.

28. Deuxièmement, en ce qui concerne les *entreprises déjà présentes sur le marché hongrois*, l'introduction de nouvelles conditions relatives à l'exercice d'une activité économique rendrait moins attrayant, voire impossible, l'exercice de leur liberté d'établissement, dès lors que leurs bénéfices seraient considérablement restreints et qu'il serait possible qu'elles doivent opérer à perte, ce qui rendrait plus difficile, voire exclurait, la réalisation d'investissements.

29. Troisièmement, selon la jurisprudence de la Cour, l'exercice de la liberté d'établissement implique, en principe, que les opérateurs économiques aient la *liberté de déterminer la nature et l'ampleur de l'activité économique* qui sera déployée dans l'État membre d'accueil, de même que la liberté de réduire, par la suite, le volume de cette activité¹⁰. Or, la règle relative au niveau de production minimal ne permettrait pas l'exercice de cet aspect de la liberté d'établissement.

30. De plus, la réglementation en cause aboutirait à une *discrimination indirecte* puisqu'elle s'appliquerait, à une exception près, à des entreprises contrôlées par des sociétés établies dans d'autres États membres. Cette constatation ne serait pas affectée par la circonstance que dans la catégorie des opérateurs économiques favorisés peuvent également figurer des entreprises établies dans d'autres États membres.

31. La Hongrie conteste, quant à elle, l'ensemble des arguments de la Commission en faisant valoir, en substance, que les dispositions litigieuses ne constituent pas une restriction à la liberté d'établissement ni une forme de discrimination, qu'elle soit manifeste ou déguisée.

32. En premier lieu, à titre liminaire, dans son mémoire en défense, la Hongrie conteste l'approche de la Commission qui consiste à analyser les dispositions en cause dans leur ensemble et à examiner leurs effets combinés. Selon elle, aux fins de déterminer si elles constituent une restriction à la liberté d'établissement, ces dispositions doivent être examinées séparément, du fait qu'elles ne peuvent pas être appliquées conjointement ni produire des effets cumulés. En effet, d'une part, le décret n° 405/2021 ne concerne que les exploitants miniers qui n'ont pas encore démarré l'extraction opérationnelle à la date d'entrée en vigueur de ce décret, et non pas les exploitants qui exercent déjà une activité extractive et qui sont tenus de payer la redevance minière supplémentaire au titre dudit décret. D'autre part, la loi sur l'exploitation minière et les deux décrets litigieux ne contiendraient pas de procédures parallèles, étant donné que ces décrets

¹⁰ Voir arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis (C-201/15, ci-après l'« arrêt AGET Iraklis », EU:C:2016:972, point 53).

comportent des dispositions directement applicables aux exploitants miniers, alors que les articles 27/A à 27/C de cette loi ne prévoient que la possibilité d'édicter des règles, à titre exceptionnel et temporaire, qui ne peuvent être évaluées sur le fond, car elles n'ont pas encore été adoptées. Elle souligne aussi que ces articles ont été adoptés pour remplacer les règles contenues dans lesdits décrets. Si l'entrée en vigueur desdits articles n'a pas entraîné l'abrogation de ces mêmes décrets, ce serait parce que la situation d'urgence perdure.

33. En second lieu, la Hongrie réfute l'ensemble des arguments sur lesquels la Commission fonde l'existence d'une restriction à la liberté d'établissement, en traitant toutefois les dispositions litigieuses séparément.

34. D'une part, s'agissant de la redevance minière supplémentaire prévue par le décret n° 404/2021, cet État membre conteste l'ensemble des raisons invoquées par la Commission.

35. Premièrement, en ce qui concerne les *entreprises envisageant d'entrer sur le marché hongrois*, les nouveaux opérateurs arrivant sur le marché ne seraient pas soumis à l'obligation de payer cette redevance, étant donné que le critère objectif d'imposition est l'activité principale et le chiffre d'affaires net en 2019.

36. Deuxièmement, en ce qui concerne les *entreprises déjà présentes sur le marché hongrois*, la Hongrie fait valoir que la redevance minière supplémentaire est une mesure fiscale, dans le cadre de laquelle la question de l'assujettissement à l'impôt est fondée sur des critères neutres et objectifs, à savoir le chiffre d'affaires net de 2019, le champ d'activité et le prix de référence. La liberté d'établissement ne saurait donc être enfreinte à cet égard. La réglementation en cause, afin de déterminer la charge fiscale proportionnée, lierait l'obligation fiscale au montant du chiffre d'affaires, qui serait reconnu par la jurisprudence de la Cour comme un critère de distinction neutre, et un indicateur pertinent de la capacité contributive des assujettis¹¹.

37. Troisièmement, en ce qui concerne l'existence d'une *discrimination indirecte*, le fait que les entreprises devant payer la redevance minière supplémentaire soient principalement des entreprises d'autres États membres résulterait de la structure spécifique caractérisant le marché hongrois, dans lequel les entreprises les plus puissantes dans le secteur concerné se trouveraient être des entreprises étrangères. À cet égard, la présente affaire serait comparable à celles ayant donné lieu aux arrêts *Vodafone Magyarország* et *Tesco-Global Áruházak*¹². En effet, la Hongrie fait valoir que le décret n° 404/2021 concerne les opérateurs ayant la plus forte influence sur le niveau des prix des matières premières et de matériaux de base destinés à la construction, ou ayant une part de marché dominante, qui disposent d'un pouvoir de marché suffisant pour maintenir le niveau des prix des produits vendus à un niveau artificiellement élevé.

38. D'autre part, s'agissant des règles imposant un niveau minimum de production qui découlent du décret n° 405/2021, cet État membre rappelle que la législation nationale contenait déjà auparavant des dispositions visant à assurer la satisfaction des besoins de l'État en matières

¹¹ Voir arrêt du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország* (C-75/18, ci-après l'« arrêt *Vodafone Magyarország* », EU:C:2020:139, point 50).

¹² Voir arrêts *Vodafone Magyarország* (point 52) et du 3 mars 2020, *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, ci-après l'« arrêt *Tesco-Global Áruházak* », EU:C:2020:140, point 72). Dans ces affaires, la Cour aurait énoncé que la circonstance que la plus grande part d'un impôt spécial est supportée par des assujettis détenus par des personnes physiques ou morales d'autres États membres ne saurait être de nature à caractériser, à elle seule, une discrimination. En effet, une telle circonstance s'expliquerait par le fait que le marché considéré est dominé par de tels assujettis, qui y réalisent les chiffres d'affaires les plus importants. Elle constituerait ainsi un indicateur contingent, voire aléatoire, qui est susceptible d'être satisfait à chaque fois que le marché concerné est dominé par des entreprises d'autres États membres ou d'États tiers ou par des entreprises nationales détenues par des personnes physiques ou morales d'autres États membres ou d'États tiers.

premières et que les exigences relatives au volume minimal de ressources minérales à extraire et au calendrier d'extraction y afférent constituent des règles objectives qui sont indistinctement applicables à toutes les entreprises qui n'ont pas encore démarré l'extraction opérationnelle sur le site minier, ou qui disposent d'au moins 5 000 000 m³ de ressources minérales extractibles. S'il est vrai que ces règles apparaissent comme un durcissement par rapport à celles qui étaient en vigueur précédemment, il n'en demeure pas moins qu'elles s'appliquent de la même manière à toutes les entreprises. Quant à la *liberté des opérateurs économiques* de déterminer, voire de réduire, le volume d'activité qui serait déployé dans l'État membre d'accueil, l'arrêt AGET Iraklis, auquel se réfère la Commission, s'inscrit dans un contexte différent de celui de la présente affaire, si bien qu'on ne saurait en déduire une conclusion générale selon laquelle les États membres ne pourraient pas, dans les limites de leurs compétences, adopter des mesures susceptibles d'affecter le volume de l'activité économique des entreprises. Autrement, toute mesure fiscale d'un État membre pourrait être remise en cause.

39. Dans sa réplique, la Commission indique, en substance, d'une part, s'agissant de l'analyse des effets des dispositions en cause, qu'elle ne partage pas la position de la Hongrie selon laquelle les effets des deux décrets litigieux ne se cumuleraient pas. En effet, il ressortirait de l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 2a, du décret n° 405/2021 que les entreprises exerçant déjà une activité extractive sont soumises à une obligation d'extraction minimale et ne peuvent réduire cette quantité que sous réserve du respect des conditions fixées dans ce décret. D'autre part, s'agissant de l'existence d'une discrimination indirecte, elle fait valoir que les arrêts Vodafone Magyarorszá et Tesco-Global Áruházak auxquels se réfère la Hongrie portaient sur des impôts progressifs sur le chiffre d'affaires, tandis que la redevance minière supplémentaire en cause dans la présente affaire ne constitue ni un impôt sur le chiffre d'affaires ni un impôt progressif. En somme, la détermination du champ d'application de la mesure, bien qu'elle ne repose pas sur une distinction formelle fondée sur la nationalité ou sur le lieu d'établissement, présenterait manifestement des traits discriminatoires ou protecteurs et serait dès lors incompatible avec les libertés fondamentales.

40. Dans sa duplique, la Hongrie, d'une part, s'agissant de l'effet cumulatif des deux décrets litigieux, fait valoir que l'interprétation par la Commission de cet article 1^{er}, paragraphes 2 et 2a, serait erronée dans la mesure où ledit article s'appliquerait aux exploitants miniers qui commencent une extraction opérationnelle. Elle reconnaît que, compte tenu du libellé de ces décrets, il ne serait en principe pas exclu qu'un exploitant minier qui est déjà présent sur le marché et qui commence l'extraction sur un nouveau site minier relève desdits décrets. Cependant, cet État membre affirme que cela ne serait pas réaliste dans les conditions du marché hongrois, dès lors que les exploitants qui paient la redevance minière supplémentaire ne disposeraient actuellement d'aucun site minier auquel le décret n° 405/2021 serait applicable. Par ailleurs, même si un exploitant minier payant cette redevance demandait l'établissement d'un nouveau site minier, l'exigence du volume minimal d'extraction ne s'appliquerait à lui que par rapport à ce nouveau site.

41. D'autre part, la Hongrie rétorque que la redevance minière supplémentaire constitue un impôt variable par tranches, étant donné que, en raison du seuil de chiffre d'affaires, certaines entreprises sont considérées comme assujetties et d'autres ne le sont pas. À supposer que cette redevance ne revêtirait pas un caractère progressif, certains des enseignements tirés des arrêts Vodafone Magyarorszá et Tesco-Global Áruházak seraient transposables à la présente affaire, notamment le fait que le chiffre d'affaires est un indicateur pertinent de la capacité contributive de l'assujetti. Aucune décision de justice n'excluant l'applicabilité de cet indicateur dans le cas d'un impôt variable par tranches, ledit indicateur pourrait ainsi constituer l'assiette d'un tel

impôt. Enfin, un impôt similaire à la redevance minière supplémentaire serait prévu par la directive (UE) 2022/2523¹³, qui concernerait les opérateurs dont le chiffre d'affaires, calculé sur la base des quatre années fiscales précédant l'année fiscale concernée, dépasse un certain niveau annuel.

b) Appréciation

42. Par son premier grief, la Commission soutient, en substance, que, en adoptant des règles de droit qui ont pour effet de restreindre la possibilité pour les entreprises établies dans un autre État membre de démarrer ou de poursuivre en Hongrie une activité relevant de ces règles, à savoir l'exploitation minière, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE.

43. Plus précisément, d'une part, les deux décrets litigieux, qui imposent, respectivement, une obligation de paiement d'une redevance minière supplémentaire et une obligation d'extraction minimale, enfreignent, selon la Commission, tant isolément que conjointement, l'article 49 TFUE, dans la mesure où les entreprises qui sont tenues de payer cette redevance – presque toutes contrôlées par des sociétés établies dans d'autres États membres – sont obligées soit de vendre leurs produits en deçà du prix du marché, soit de payer ladite redevance, ce qui, contrairement aux entreprises qui ne sont pas redevables de la même redevance, réduit considérablement leur profit, voire les contraint à opérer à perte, cet effet étant renforcé par l'obligation d'extraction minimale. D'autre part, les dispositions de la loi sur l'exploitation minière permettraient, pour l'essentiel, au président de l'autorité de surveillance des mines d'arrêter des mesures similaires à celles visées par ces deux décrets et, partant, de restreindre la liberté d'établissement.

44. À cet égard, je rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour, doivent être considérées comme étant des « restrictions à la liberté d'établissement », au sens de l'article 49 TFUE, toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de cette liberté¹⁴. En outre, la liberté d'établissement implique une obligation d'égalité de traitement, laquelle prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur le siège des sociétés, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat¹⁵.

45. C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner si les deux décrets litigieux, d'une part, et les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière, d'autre part, constituent une restriction à la liberté d'établissement.

¹³ Directive du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union (JO 2022, L 328, p. 1).

¹⁴ Voir arrêt du 13 juillet 2023, Xella Magyarország (C-106/22, ci-après l'« arrêt Xella Magyarország », EU:C:2023:568, point 58 et jurisprudence citée).

¹⁵ Voir, en ce sens, arrêts du 5 février 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. (C-385/12, EU:C:2014:47, point 30 et jurisprudence citée) ; du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 38 et jurisprudence citée) ; du 22 novembre 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, points 39 et 42 ainsi que jurisprudence citée) ; Vodafone Magyarország (points 42 et 43 ainsi que jurisprudence citée) ; du 2 février 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, point 29 et jurisprudence citée), ainsi que Xella Magyarország (points 62 et 63).

1) Sur les deux décrets litigieux

46. À titre liminaire, il importe de vérifier si les deux décrets litigieux doivent être appréciés par rapport à leurs effets combinés, comme le soutient la Commission, ou isolément, comme le fait valoir la Hongrie. Pour rappel, si la Commission affirme que les obligations relatives au paiement de la redevance minière supplémentaire et au volume minimal d'extraction restreignent la liberté d'établissement « tant isolément que conjointement », les critiques qu'elle émet à cet égard sont principalement formulées en tenant compte de leurs effets cumulés¹⁶.

47. Bien que les parties s'accordent sur le fait que les champs d'application *ratione materiae* de ces deux décrets se recoupent en partie (à savoir, en ce qui concerne l'extraction des ressources minérales), leurs positions divergent quant au point de savoir si leurs champs d'application *ratione personae* permettent ou non une application cumulative de ceux-ci aux mêmes entreprises. Il y a ainsi lieu d'examiner si lesdits décrets peuvent être appliqués conjointement, si bien qu'une entreprise tenue de payer une redevance minière supplémentaire, au titre du décret n° 404/2021, pourrait également se voir imposer une obligation d'extraction minimale en vertu du décret n° 405/2021.

48. À cet égard, je relève, tout d'abord, qu'il ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a) et b), du décret n° 405/2021 que celui-ci impose l'obligation d'extraction minimale uniquement aux exploitants miniers qui, bien qu'en possession d'un plan d'exploitation technique pour le lancement d'une extraction opérationnelle, n'avaient pas encore « démarré » l'extraction opérationnelle à la date d'entrée en vigueur de ce décret. Or, ces nouveaux exploitants ne seraient, par définition, pas sujets à l'obligation de paiement de la redevance minière supplémentaire au sens du décret n° 404/2021, ce dernier visant, aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 1, uniquement les entreprises sur la base précisément de l'activité principale déjà exercée et du chiffre d'affaires réalisé par celles-ci au titre de l'année 2019.

49. Ensuite, j'estime que cette constatation ne saurait être infirmée par l'argument avancé par la Commission, selon lequel l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 2a, du décret n° 405/2021, qui fixe les conditions relatives à la réduction du volume d'extraction, vise « l'exploitant minier qui procède à l'extraction opérationnelle » et, partant, non pas uniquement les entreprises qui commencent une activité extractive. En effet, ainsi que le fait valoir la Hongrie, une telle interprétation entrerait en contradiction avec d'autres dispositions, à savoir, d'une part, l'article 1^{er}, paragraphe 2, deuxième phrase, de ce décret, qui prévoit que « [l']exploitant minier peut présenter sa demande de réduction du volume d'extraction » dans un délai fixé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de celui-ci, qui vise le « démarrage » d'une nouvelle extraction opérationnelle, et, d'autre part, l'article 1^{er}, paragraphe 2, dudit décret, qui lui aussi vise uniquement les exploitants miniers qui commencent une telle extraction.

50. Dans un tel contexte, je considère que la Commission, sur laquelle repose la charge d'établir l'existence du manquement allégué et donc d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement¹⁷, n'a pas rempli son obligation de

¹⁶ Voir, à cet égard, points 25, 27 et 28 des présentes conclusions.

¹⁷ Voir arrêt du 21 décembre 2023, Commission/Danemark (Durée maximale de stationnement) (C-167/22, EU:C:2023:1020, point 47 et jurisprudence citée).

preuve en ce qui concerne la possibilité d'une application cumulative des deux décrets litigieux¹⁸. Ces derniers doivent dès lors, aux fins du présent recours en manquement, être examinés séparément.

i) Sur l'obligation de paiement de la redevance minière supplémentaire au titre du décret n° 404/2021

51. En premier lieu, s'agissant de l'obligation de paiement de la redevance minière supplémentaire au titre du décret n° 404/2021, la Commission affirme, sans par ailleurs être contredite par la Hongrie, d'une part, que les prix fixés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce décret ont toujours été inférieurs à ceux du marché pour tous les matériaux de base y mentionnés et, d'autre part, que sur les 340 entreprises actives en Hongrie dans le secteur concerné, seules quatre remplissent les conditions les obligeant à payer la redevance minière supplémentaire, trois de ces quatre entreprises étant détenues par des sociétés originaires d'autres États membres. De plus, la part de marché desdites quatre entreprises sur le marché de ces matériaux serait d'environ 25 %.

52. Sur la base de ces constatations, la Commission soutient, d'une part, que les bénéfices des entreprises devant payer cette redevance sont, compte tenu des effets de ces dispositions, considérablement restreints et qu'il est possible qu'elles doivent opérer à perte, ce qui rendrait plus difficile, voire impossible, la réalisation d'investissements, tant par les entreprises envisageant d'entrer sur le marché hongrois que pour celles déjà présentes sur celui-ci. D'autre part, le décret n° 404/2021 aboutirait à une discrimination indirecte puisqu'il s'appliquerait, à une exception près, à des entreprises contrôlées par des sociétés établies dans d'autres États membres.

53. La Hongrie réplique que la liberté d'établissement ne saurait être enfreinte en ce que la redevance minière supplémentaire constitue une mesure fiscale fondée sur des critères neutres, tels que, notamment, le chiffre d'affaires, et que le fait que les entreprises concernées soient contrôlées par des sociétés d'autres États membres résulte de la structure spécifique du marché hongrois, dans lequel les entreprises les plus puissantes se trouveraient être des entreprises étrangères, de façon similaire à ce que la Cour a jugé dans les arrêts Vodafone Magyarország et Tesco-Global Áruházak.

54. À cet égard, je rappelle que l'impôt en cause dans les affaires ayant donné lieu à ces arrêts était un impôt progressif fondé sur le chiffre d'affaires¹⁹. Toutefois, ainsi que le relève la Commission dans ses écritures, la redevance minière supplémentaire ne revêt pas un caractère progressif et, surtout, n'est pas établie sur le chiffre d'affaires, celui-ci servant non pas à déterminer l'assiette de cette redevance, mais simplement les entreprises redevables de celle-ci. Par ailleurs, cette redevance, instaurée en 2021 pour une période en principe limitée, à savoir pendant la durée de la pandémie de COVID-19, repose sur un chiffre d'affaires « figé », en l'occurrence celui réalisé

¹⁸ Au demeurant, je constate que l'obligation d'apporter une telle preuve n'apparaît pas comme étant insurmontable, dans la mesure où seules quatre entreprises sont concernées par le paiement de la redevance minière supplémentaire prévue par le décret n° 404/2021. Partant, il ne me semble pas impossible d'établir, de façon concrète et précise, que ces quatre sociétés, ou du moins certaines d'entre elles, se sont vu imposer une obligation d'extraction minimale en application du décret n° 405/2021. Or, non seulement la Commission n'a pas apporté une telle preuve, mais la Hongrie affirme, dans sa duplique, sur la base des informations fournies par l'autorité compétente pour les décisions en matière de surveillance minière, qu'aucune décision en ce sens n'a été adoptée. Certes, cet État membre reconnaît également que, si un exploitant minier payant cette redevance demandait l'établissement d'un nouveau site minier, l'obligation d'extraction minimale lui serait appliquée en ce qui concerne ce nouveau site. Toutefois, cette éventuelle applicabilité reste, au regard du dossier soumis à la Cour, purement hypothétique et, en tout état de cause, bien plus limitée que l'application cumulée et généralisée des deux décrets litigieux alléguée par la Commission dans son recours.

¹⁹ Voir arrêts Vodafone Magyarország (point 46) et Tesco-Global Áruházak (point 66).

en 2019, alors même que les entreprises redevables de ladite redevance devaient continuer à payer celle-ci au moins jusqu'à la date de l'introduction du présent recours en manquement, soit le 23 février 2024.

55. Ainsi, la redevance minière supplémentaire vise et visera toujours, tant que ses effets seront prolongés, les quatre mêmes entreprises, dont trois d'entre elles sont contrôlées par des sociétés originaires d'autres États membres, et ce quand bien même leurs chiffres d'affaires respectifs n'atteindraient plus le seuil des trois milliards de HUF (soit environ 9,2 millions euros). À l'inverse, des entreprises dont le chiffre d'affaires aurait atteint ce seuil après l'année 2019 ne seraient pas tenues de verser cette redevance. Or, la Commission soutient, sans que cela soit contesté par la Hongrie, que les entreprises qui ne la payent pas sont principalement détenues par des personnes physiques ou morales hongroises.

56. En ce sens, je considère que la redevance minière supplémentaire, au regard des caractéristiques évoquées aux deux points précédents des présentes conclusions, devrait être considérée comme constituant une discrimination indirecte interdite par l'article 49 TFUE. En effet, la Cour a jugé qu'un prélèvement obligatoire qui prévoit un critère de différenciation apparemment objectif mais qui défavorise dans la plupart des cas, compte tenu de ses caractéristiques, les sociétés ayant leur siège dans un autre État membre et qui sont dans une situation comparable à celle de sociétés ayant leur siège dans l'État membre d'imposition, constitue une telle discrimination²⁰.

57. En outre, dès lors que cette redevance grève à hauteur de 90 %, donc presque intégralement, la différence entre le prix de vente de certains matériaux de base et le prix de référence dont il est constant qu'il est inférieur aux prix du marché, celle-ci me semble rendre moins attrayant, si ce n'est impossible, l'exercice de la liberté d'établissement, dans la mesure où elle est susceptible d'empêcher la rentabilisation des investissements réalisés par les entreprises qui en sont redevables²¹.

58. Partant, les dispositions du décret n° 404/2021 constituent, selon moi, tant une discrimination indirecte qu'une restriction à la liberté d'établissement au sens de l'article 49 TFUE.

ii) Sur l'obligation d'extraction minimale au titre du décret n° 405/2021

59. En deuxième lieu, *s'agissant de l'obligation d'extraction minimale prévue par le décret n° 405/2021*, il convient d'examiner si, prise isolément, à savoir sans tenir compte des effets cumulés avec la redevance minière supplémentaire, une telle obligation peut être considérée comme une restriction à la liberté d'établissement.

60. J'estime que tel n'est pas le cas en l'occurrence.

61. En effet, tout d'abord, en ce qui concerne *les entreprises déjà présentes sur le marché hongrois*, la Commission décrit à plusieurs reprises les effets de ce décret en soulignant qu'il implique que les sociétés qu'il vise sont tenues de maintenir un volume d'extraction minimal *alors qu'elles se voient obligées d'opérer à perte*, ce qui présuppose qu'elles seraient tenues de payer la redevance

²⁰ Voir arrêt du 21 décembre 2023, Cofidis (C-340/22, EU:C:2023:1019, point 42 et jurisprudence citée).

²¹ Voir, en ce sens, arrêt du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, point 36).

minière supplémentaire. Néanmoins, dans la mesure où il n'a pas été démontré que ces deux obligations coexistent dans le chef de la même entreprise, cette dernière circonstance ne semble pas avérée.

62. Ensuite, en ce qui concerne *les entreprises envisageant de démarrer une activité d'extraction minière en Hongrie*, à savoir les seules dont il est, à mon sens, clairement établi qu'elles relèvent du décret n° 405/2021, cette institution se borne à affirmer, de manière générale, que les règles en cause rendent plus difficile l'accès au marché hongrois. Or, s'il est vrai que ces entreprises seraient tenues d'atteindre en une année le niveau de production prescrit dans ce décret, cette même exigence s'applique à tous les nouveaux opérateurs entrant sur le marché (nationaux comme non nationaux), ce qui, de facto, écarte toute atteinte à la liberté d'établissement. En tout état de cause, je relève que la Commission n'a fourni aucun élément permettant d'établir que les sociétés concernées par l'obligation d'extraction minimale seraient principalement originaires d'autres États membres.

63. Enfin, la Commission se réfère à l'arrêt AGET Iraklis, qui, en ce qu'il vise la liberté de réduire le volume d'activité déployée par une société dans un État membre d'accueil, me semble concerner principalement les entreprises déjà actives sur le marché d'un tel État membre. Par ailleurs, cet arrêt s'inscrit dans un contexte particulier, en ce qu'il visait une réglementation nationale conférant à une autorité administrative le pouvoir de s'opposer à des licenciements collectifs au sein d'une entreprise grecque contrôlée par un groupe multinational français, après évaluation des conditions du marché du travail, de la situation de l'entreprise et de l'intérêt de l'économie nationale. Cependant, il ne saurait être fait abstraction du fait que le décret n° 405/2021 s'inscrit dans un contexte réglementaire tout à fait différent, en ce qu'il ne fait que modifier une loi qui contenait déjà des dispositions visant à assurer la satisfaction des besoins de la Hongrie en matières premières. Autrement, toute mesure fiscale relevant de la compétence exclusive d'un État membre, telle que la gestion des ressources minérales, qui, étant non illimitées, dans leurs gisements naturels, sont la propriété exclusive de l'État, pourrait potentiellement être remise en cause, étant donné qu'elle serait susceptible de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement.

64. Eu égard à ce qui précède, il me semble que la Commission n'a pas prouvé en quoi l'obligation d'extraction minière minimale constituerait une restriction à la liberté d'établissement au sens de l'article 49 TFUE.

2) *Sur les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière*

65. En troisième et dernier lieu, s'agissant des articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière, j'observe que la Commission se borne à affirmer qu'ils comportent des « mesures similaires » à celles figurant dans les deux décrets litigieux.

66. À cet égard, force est de constater que ces articles ne prévoient qu'un cadre général devant être précisé au moyen de différents décrets qui seront, le cas échéant, adoptés par le président de l'autorité de surveillance des mines. Or, il ressort des écritures des parties que lesdits articles n'ont encore jamais été mis en œuvre.

67. Certes, le régime prévu par les mêmes articles est, dans ses grandes lignes, analogue à celui prévu par les deux décrets litigieux. Toutefois, à défaut de fixation de prix de référence à l'article 27/C de la loi sur l'exploitation minière, il n'est pas acquis, contrairement au décret n° 404/2021, que ceux-ci sont inférieurs aux prix du marché. De la même façon, cet article 27/C,

à la différence de ce dernier décret, ne fige pas dans le cadre d'un exercice fiscal donné le chiffre d'affaires pertinent pour identifier les entreprises redevables de la redevance minière supplémentaire, mais se réfère au « deuxième exercice fiscal précédant la situation justifiant une mesure de surveillance du marché », si bien que ces entreprises peuvent changer au fil du temps.

68. Ainsi, il me semble que les effets de la restriction à la liberté d'établissement constatés en lien avec le décret n° 404/2021 pourraient, le cas échéant, se répercuter indirectement sur les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière si ceux-ci devaient, à l'avenir, être mis en œuvre de manière à reproduire les aspects contestables de ce décret. En revanche, un manquement ne saurait, à présent, être constaté en rapport avec ces articles.

69. Il est vrai que, comme le rappelle la Commission, la Cour a jugé que même si, en pratique, les autorités d'un État membre n'appliquent pas une disposition nationale contraire au droit de l'Union, la sécurité juridique exige néanmoins que cette disposition soit modifiée²². Toutefois, cette jurisprudence requiert qu'il soit constant que cette disposition est contraire au droit de l'Union, ce qui n'est pas le cas s'agissant de ces articles 27/A à 27/C.

70. Eu égard à ce qui précède, je propose de conclure que l'existence d'une restriction à la liberté d'établissement n'a été démontrée par la Commission que par rapport à l'obligation de la redevance minière supplémentaire au titre du décret n° 404/2021. Ce faisant, il importe d'examiner si cette restriction peut néanmoins être justifiée.

2. Sur l'éventuelle justification de la restriction à la liberté d'établissement

a) Argumentation des parties

71. Dans sa requête, la Commission indique que la Hongrie a invoqué, dans sa réponse à l'avis motivé, plusieurs raisons impérieuses d'intérêt général. S'agissant du décret n° 404/2021, qui fait l'objet de la présente analyse, la Hongrie a invoqué les raisons suivantes : la relance de l'économie, la protection de l'économie nationale et de ses principaux secteurs (ci-après, ensemble, la « relance de l'économie ») ; la sécurité d'approvisionnement ; la préservation et la sécurisation du programme de construction de logements ; la nécessité de lutter contre les dysfonctionnements du marché et la préservation de la loyauté des transactions commerciales ; la répression des pratiques tarifaires déloyales, et la protection des destinataires de services²³.

72. En premier lieu, en ce qui concerne la relance de l'économie, la Commission fait valoir que, conformément à la jurisprudence de la Cour, de tels objectifs économiques ne sauraient constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à la liberté d'établissement, y compris dans une situation exceptionnelle, comme le soutien à la relance de l'économie après la pandémie de COVID-19.

73. En deuxième lieu, en ce qui concerne les trois objectifs consistant en la préservation et la sécurisation du programme de construction de logements, la nécessité de lutter contre les dysfonctionnements du marché ainsi que la répression des pratiques tarifaires déloyales, selon la Commission, ces objectifs comportent des notions vagues qui sont difficiles à dissocier des objectifs économiques susmentionnés. En effet, par rapport à ces objectifs, la Hongrie se serait

²² Voir arrêt du 26 juin 2019, Commission/Grèce (C-729/17, EU:C:2019:534, point 102 et jurisprudence citée).

²³ Pour ce qui concerne la modification de la loi sur l'exploitation minière, la Hongrie a en outre fait référence à la protection de l'environnement pendant les activités minières, étant donné que cette protection peut être assurée au moyen d'une extraction continue.

bornée à évoquer de manière générale l'évolution défavorable du marché résultant de la pandémie de COVID-19 et l'existence d'une pénurie de matériaux de base destinés à la construction sur le marché hongrois²⁴.

74. En troisième et dernier lieu, la Commission reconnaît que, en théorie, tant la sécurité d'approvisionnement, d'une part, que la protection des consommateurs et des destinataires des prestations de services, d'autre part, sont des raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par le droit de l'Union. C'est donc au regard de ces deux objectifs qu'elle propose de vérifier si la redevance minière supplémentaire prévue par le décret n° 404/2021 est apte à atteindre ces objectifs et si elle peut être considérée comme proportionnée.

75. Premièrement, *s'agissant de la sécurité d'approvisionnement*, la Commission relève que si la Cour a jugé qu'un tel objectif ne saurait être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, elle a également estimé qu'il ne saurait être considéré que l'objectif d'assurer la sécurité d'approvisionnement en faveur du secteur de la construction, en particulier au niveau local, s'agissant de certaines matières premières de base, à savoir le gravier, le sable et l'argile, résultant d'une activité d'extraction minière, relève d'un « intérêt fondamental de la société »²⁵.

76. Tout d'abord, la Hongrie n'aurait pas démontré l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave d'approvisionnement des produits en cause en l'espèce. Quand bien même le niveau d'extraction dans cet État membre serait insuffisant, rien ne s'opposerait à ce que ces produits soient importés pour compenser d'éventuelles pertes de production en Hongrie²⁶. En outre, le gouvernement hongrois n'aurait pas non plus limité l'exportation de ces produits.

77. Ensuite, la réglementation en cause serait manifestement inappropriée pour garantir la sécurité d'approvisionnement, dans la mesure où obliger les producteurs à vendre leurs produits à des prix inférieurs aux prix du marché (et donc même à perte), nuirait à la stabilité financière à long terme des entreprises concernées et les encouragerait à cesser leurs activités sur le marché hongrois. Même en admettant que la fixation du prix officiel améliore la sécurité d'approvisionnement, il n'en demeure pas moins que 75 % de la production ne serait pas soumise à cette exigence, ce qui constituerait une preuve supplémentaire que cette réglementation n'est pas apte à atteindre l'objectif affiché.

78. En outre, dans sa réponse à l'avis motivé, la Hongrie aurait précisé, d'une part, que ladite réglementation aurait entraîné une stabilisation du niveau des prix des matières premières et des matériaux de base destinés à la construction, voire une baisse d'environ 10 % de ce prix jusqu'à l'automne de l'année 2021. Cependant, non seulement les autorités hongroises n'auraient pas étayé cette allégation, mais d'après les données dont dispose le Bureau central des statistiques, les indices de prix des produits concernés montrent une augmentation assez constante jusqu'en 2023. Par ailleurs, selon la Commission, l'effet du décret n° 404/2021 sur le niveau des prix des matériaux de base destinés à la construction est impossible à établir du fait que ce décret ne couvre que 25 % du marché des produits concernés. D'autre part, la Hongrie aurait soutenu que l'extraction de ces matières et matériaux aurait considérablement diminué au cours du premier

²⁴ À cet égard, la Commission attire également l'attention sur un entretien avec la presse du ministre hongrois de l'Économie nationale au cours duquel il aurait expliqué que l'objectif du gouvernement était, en substance, de faire en sorte que les secteurs stratégiques se trouvent davantage entre des mains hongroises, ce qui constituerait une preuve que ce gouvernement poursuivait en réalité des objectifs économiques et cherchait à réserver un traitement moins avantageux aux entreprises étrangères.

²⁵ Voir arrêt Xella Magyarorszag (points 67 à 69).

²⁶ À titre d'exemple, les importations de ciment seraient passées de 40 % à 60 % entre l'année 2021 et l'année 2023, alors que les importations de sable et de gravier n'auraient quant à eux pas évolué de manière significative.

semestre de l'année 2020 et que, au second semestre de l'année 2021, l'augmentation de la production aurait repris, ce qui serait un effet découlant de la même réglementation. Toutefois, d'après la Commission, au regard des données fournies par le Bureau central des statistiques, il ne serait pas établi que l'adoption de la réglementation hongroise en question aurait entraîné une augmentation de la production dans le secteur de la construction ou de l'extraction de ces matériaux.

79. Enfin, pour ce qui est de la proportionnalité, la Hongrie n'aurait pas expliqué la raison pour laquelle la sécurité d'approvisionnement ne pouvait pas être assurée par des mesures moins restrictives pour la liberté d'établissement, par exemple, par la surveillance de la situation du marché ou par la constitution de réserves au niveau de l'État ou des entreprises individuelles.

80. Deuxièmement, *s'agissant de la protection des destinataires des prestations de services*, dans sa requête, la Commission indique que la Hongrie a fait valoir que le pouvoir de marché des entreprises concernées par la redevance minière supplémentaire était un facteur pertinent pour apprécier le caractère approprié et proportionné des mesures en cause et que les conditions d'applicabilité de cette redevance, telles que le seuil de chiffre d'affaires net, visent les entreprises disposant d'un pouvoir de marché suffisant pour contenir la production et maintenir des prix de vente artificiellement élevés.

81. À cet égard, la Commission remarque, tout d'abord, que, si le véritable objectif de la redevance minière supplémentaire était de lutter contre les bénéfices exceptionnels, il est difficile de comprendre pourquoi elle est limitée à un très petit nombre d'entreprises actives dans le secteur.

82. Ensuite, la Hongrie n'aurait nullement démontré que les « grandes entreprises » disposent d'un pouvoir de marché tel qu'elles seraient susceptibles de fausser les conditions du marché. Les effets de distorsion du marché que cet État membre décrit, tels que les pratiques tarifaires déloyales, seraient comparables à un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE et devraient, le cas échéant, être abordées en appliquant le droit de la concurrence. Le chiffre d'affaires d'une entreprise ne constituerait pas une preuve suffisante de l'existence d'une position dominante ni de bénéfices élevés. À cet égard, il y aurait des procédures pendantes devant l'autorité de la concurrence hongroise à l'encontre d'entreprises du secteur concerné. Cette autorité pouvant prendre des mesures à l'encontre des entreprises qui pratiquent des prix excessivement élevés au détriment des consommateurs, la nécessité, le caractère approprié et la proportionnalité de la réglementation en cause dans la présente affaire sont, selon la Commission, clairement discutables.

83. Enfin, la Commission souligne que le décret n° 404/2021 ne s'applique pas uniquement aux quelques entreprises tenues de payer cette redevance, l'article 1^{er}, paragraphe 3, de ce dernier imposant à tous les opérateurs économiques de réaliser une « marge bénéficiaire raisonnable ». En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de ce décret, si un vendeur qui n'est pas redevable de ladite redevance applique une politique des prix visant à obtenir un bénéfice déraisonnable, l'administration nationale des impôts et des douanes peut engager une procédure fiscale administrative. Cette dernière disposition prévoirait ainsi, pour atteindre l'objectif de prévention des bénéfices déraisonnables, une mesure moins contraignante que l'imposition de la même redevance. Les autorités hongroises n'auraient pas expliqué en quoi il ne serait pas suffisant d'appliquer cette mesure à tous les acteurs du marché. La taxation du bénéfice semblerait être une mesure moins restrictive que l'obligation de respecter un niveau de prix nettement inférieur à celui des prix du marché et des coûts de production.

84. De son côté, tout en contestant qu'une restriction à la liberté d'établissement résulte du décret n° 404/2021, la Hongrie ajoute que, à supposer qu'une telle restriction existe, elle se justifie par des objectifs légitimes d'intérêt général. Plus précisément, elle s'oppose, dans son mémoire en défense, à l'appréciation de la Commission selon laquelle les raisons invoquées serviraient un objectif purement économique et ne constitueraient donc pas une raison impérieuse d'intérêt général. Au contraire, elles viseraient précisément à servir les intérêts de la population, des consommateurs et des utilisateurs de services en garantissant, d'une part, la disponibilité de quantités suffisantes de matières premières pour l'industrie de la construction et, d'autre part, des prix raisonnables au moyen de pratiques tarifaires loyales et non abusives.

85. Les effets économiques négatifs entre l'année 2020 et l'année 2021 causés par la pandémie de COVID-19 auraient été exacerbés par les politiques commerciales de certains acteurs du marché. Le prix des produits miniers aurait augmenté en moyenne de 20 % au cours des cinq dernières années. Sur la même période, les opérateurs les plus importants dans le secteur de l'extraction du gravier sableux auraient non seulement augmenté leur chiffre d'affaires de manière significative, mais également leur résultat après impôt. Ils auraient donc réalisé des bénéfices supplémentaires en profitant de l'augmentation extrême de la demande d'autres acteurs de la chaîne de construction.

86. Dans ce contexte, pour ce qui concerne le décret n° 404/2021, la Hongrie fait valoir que le choix du critère du chiffre d'affaires implique que les redevables de la redevance minière supplémentaire sont les entreprises qui disposent d'un pouvoir de marché suffisant pour maintenir le prix des produits vendus à un niveau artificiellement élevé. Cette réglementation poursuivrait entre autres deux objectifs portant, notamment, sur la sécurité d'approvisionnement et sur la protection des destinataires des prestations de services.

87. Premièrement, *s'agissant de la sécurité d'approvisionnement*, la Hongrie soutient que la sécurité d'approvisionnement dans le secteur de la construction peut constituer un intérêt fondamental de la société²⁷. Or, il ne serait pas nécessaire d'apporter, comme le demanderait la Commission, des preuves de l'existence d'une pénurie des produits concernés sur le marché hongrois, étant donné que la probabilité d'une menace pour la sécurité de l'approvisionnement pourrait également être considérée comme un objectif légitime, dès lors qu'il existe des indices que la sécurité de l'approvisionnement dans l'industrie de la construction peut être compromise. Les États membres devraient pouvoir introduire des mesures préventives appropriées et proportionnées.

88. En ce qui concerne les arguments de la Commission relatifs au caractère manifestement inapproprié du décret n° 404/2021 pour garantir la sécurité d'approvisionnement, la Hongrie relève que, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de ce décret, même les entreprises qui ne sont pas soumises à la redevance minière supplémentaire (responsables de 75 % de la production) sont tenues de prendre en compte le niveau de prix fixé dans ledit décret et de tendre vers une « marge bénéficiaire raisonnable ».

89. Deuxièmement, *s'agissant de la protection des destinataires des prestations de services*, la Hongrie souligne que, en ce qui concerne les prix du marché, l'instrument de régulation est, pour les grandes entreprises, l'obligation de payer la redevance minière supplémentaire, et, pour les petites entreprises, l'obligation d'une marge bénéficiaire raisonnable. Tous les opérateurs seraient donc soumis à l'obligation d'avoir des pratiques tarifaires équitables, mais la réglementation serait

²⁷ À cet égard, la Hongrie mentionne les conclusions de l'avocate générale Čapeta dans l'affaire Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:267, point 82).

différenciée selon le pouvoir de marché de ces entreprises. Cette redevance se justifierait par l'autonomie fiscale des États membres, qui serait également reconnue par la Cour²⁸. De surcroît, la proportionnalité serait compromise précisément dans le cas où l'obligation de payer la redevance minière supplémentaire s'appliquerait à tous les opérateurs et pas seulement à ceux dont la puissance économique leur permet de supporter la charge de l'obligation. Enfin, la Hongrie réplique que les procédures en matière de concurrence permettraient de traiter les infractions au droit de la concurrence qui ont déjà eu lieu, mais n'auraient qu'une utilité limitée afin de les prévenir. En outre, à supposer que le droit de la concurrence puisse apporter une solution concernant les pratiques tarifaires déloyales, il ne permettrait toutefois pas de garantir la disponibilité en quantité suffisante des matériaux de base destinés à la construction.

b) Appréciation

90. À titre liminaire, je rappelle que, comme il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité FUE ne peut être admise qu'à la condition que la mesure nationale concernée réponde à une raison impérieuse d'intérêt général, qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre²⁹. En effet, des réglementations nationales qui ne sont pas indistinctement applicables aux prestations de services, quelle qu'en soit l'origine, et qui sont dès lors discriminatoires, ne sauraient être justifiées qu'en vertu des dérogations ou des raisons d'intérêt général prévues par le traité³⁰. Dans ce contexte, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond effectivement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique³¹. Il appartient à l'État membre concerné d'apporter la preuve qu'il a été satisfait à cette condition³². Les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent être accompagnées d'une analyse de l'adéquation et de la proportionnalité de la mesure adoptée par cet État membre ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation³³.

91. En l'occurrence, s'agissant de l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier la restriction à la liberté d'établissement que comporte le décret n° 404/2021, je constate, en premier lieu, qu'il ressort des écritures de la Hongrie, que cette législation visait principalement à la protection ou à la relance de l'économie, cet objectif se retrouvant par ailleurs dans l'intitulé même de ce décret, à savoir « relatif à la redevance minière supplémentaire à payer en vue de relancer l'économie ». Plus précisément, ce décret aurait été adopté pour des raisons liées à la sécurité de l'approvisionnement et à la protection des consommateurs, par le biais de la garantie de la disponibilité de matériaux de base pour la construction en quantités suffisantes et à des prix non abusifs. Ces raisons se fondent, en définitive, sur les prétendus effets combinés de l'évolution défavorable du marché en raison de la pandémie de COVID-19 et d'une pénurie de ces matériaux qui aurait, du moins en partie, été soit causée, soit exploitée, par les plus grandes sociétés de ce secteur, qui auraient ainsi obtenu des bénéfices extraordinaires.

²⁸ Voir arrêt du 19 décembre 2019, *Brussels Securities* (C-389/18, EU:C:2019:1132, point 48 et jurisprudence citée).

²⁹ Voir arrêt *Xella Magyarorszag* (point 60 et jurisprudence citée).

³⁰ Voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, EU:C:1991:323, point 11 et jurisprudence citée), du 14 novembre 1995, *Svensson et Gustavsson* (C-484/93, EU:C:1995:379, point 15), ainsi que du 29 avril 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, point 16 et jurisprudence citée).

³¹ Voir arrêts du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, point 64 et jurisprudence citée), et du 22 juin 2016, *Mennens* (C-255/15, EU:C:2016:472, point 44).

³² Voir, par exemple, arrêts du 6 mars 2018, *SEGRO et Horváth* (C-52/16 et C-113/16, EU:C:2018:157, point 85 et jurisprudence citée), du 14 février 2019, *Milivojević* (C-630/17, EU:C:2019:123, point 72 et jurisprudence citée), ainsi que du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)* (C-78/18, EU:C:2020:476, ci-après l'« arrêt *Transparence associative* », point 77 et jurisprudence citée).

³³ Voir, en ce sens, arrêt du 23 décembre 2015, *Scotch Whisky Association e.a.* (C-333/14, EU:C:2015:845, point 54 et jurisprudence citée).

92. À cet égard, l'article 52, paragraphe 1, TFUE prévoit qu'une restriction à la liberté d'établissement peut être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Néanmoins, il est de jurisprudence constante que des motifs de nature purement économique liés à la promotion de l'économie nationale ou au bon fonctionnement de celle-ci ne sauraient servir de justification à une entrave à l'une des libertés fondamentales garanties par les traités³⁴. Il s'ensuit que, en l'occurrence, les différents objectifs relativement abstraits invoqués par la Hongrie, ainsi qu'exposés au point 71 des présentes conclusions, revêtent une nature purement économique et ne sauraient constituer des raisons susceptibles de justifier la restriction à la liberté d'établissement en cause.

93. En deuxième lieu, je précise que la Cour a admis que des motifs d'ordre économique poursuivant un objectif d'intérêt général ou la garantie d'un service d'intérêt général sont susceptibles de constituer une raison impérieuse d'intérêt général pouvant justifier une entrave à l'une des libertés fondamentales. Toutefois, si, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences d'ordre public et de sécurité publique, il n'en reste pas moins que, en tant que dérogation à une liberté fondamentale, ces motifs doivent être entendus strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de l'Union. Ainsi, l'ordre public et la sécurité publique ne peuvent être invoqués qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Ces motifs ne sauraient, en outre, être détournés de leur fonction propre pour servir, en fait, à des fins purement économiques³⁵.

94. C'est à la lumière de ces critères qu'il convient d'examiner les objectifs visés par le décret n° 404/2021, à savoir, la sécurité d'approvisionnement, d'une part, et la protection des destinataires des services, d'autre part.

95. Ainsi, d'une part, s'agissant spécifiquement de la sécurité d'approvisionnement, la Cour a jugé qu'un tel objectif ne saurait être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société³⁶. Dans le cas d'entreprises exerçant des activités et fournissant des services publics dans les secteurs du pétrole, des télécommunications et de l'énergie, la Cour a jugé que l'objectif de garantir la sécurité de l'approvisionnement de tels produits ou la fourniture de tels services, en cas de crise, sur le territoire de l'État membre concerné peut constituer une raison de sécurité publique et, partant, justifier éventuellement une entrave à une liberté fondamentale. Toutefois, selon la Cour, il ne saurait être considéré qu'une mesure qui « vise à assurer la sécurité d'approvisionnement en faveur du secteur de la construction, en particulier au niveau local, pour ce qui concerne certaines matières premières de base, à savoir le gravier, le sable et l'argile, résultant d'une activité d'extraction minière, relève, à l'instar de l'objectif lié à la sécurité d'approvisionnement des secteurs du pétrole, des télécommunications et de l'énergie, d'un "intérêt fondamental de la société" »³⁷. Or, force est de constater que les enseignements tirés de l'arrêt *Xella Magyarorszá*, qui concernait précisément le secteur hongrois de la construction, peuvent facilement trouver à s'appliquer en l'espèce.

³⁴ Voir arrêt *Xella Magyarorszá* (points 23 et 64 ainsi que jurisprudence citée), dans le cadre duquel, la Hongrie a également fait référence aux répercussions négatives de la pandémie de COVID-19 sur l'économie nationale.

³⁵ Voir arrêt *Xella Magyarorszá* (points 63 à 66 et jurisprudence citée). Voir, également, arrêt du 26 septembre 2018, *Van Gennip e.a.* (C-137/17, EU:C:2018:771, point 56 et jurisprudence citée).

³⁶ Voir arrêt *Xella Magyarorszá* (points 67 et 68).

³⁷ Voir arrêt *Xella Magyarorszá* (point 69 et jurisprudence citée).

96. Par ailleurs, comme l'existence d'une telle pénurie de matériaux de base pour la construction se trouve au fondement de la justification de toutes les mesures contestées par la Commission, la Hongrie ne peut pas, comme elle le fait, en substance, refuser d'apporter la preuve d'une telle existence. En effet, une restriction à la liberté d'établissement ne saurait être admise qu'à la condition d'être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tout en respectant le principe de proportionnalité, ce qui implique qu'elle soit propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Il incombe à l'État membre concerné de démontrer que ces conditions cumulatives sont remplies³⁸. S'agissant, plus particulièrement, de la première de ces conditions, cet État membre doit prouver, de façon concrète par rapport aux circonstances du cas d'espèce, que les dispositions en cause sont justifiées³⁹. Or, les affirmations de la Hongrie à cet égard, que conteste la Commission en s'appuyant sur des données issues du Bureau central des statistiques hongrois ou de l'autorité de surveillance des mines, ne me semblent pas étayer l'existence d'une telle pénurie. Pour autant que la Hongrie soutient que, face à la simple probabilité d'une menace pour la sécurité de l'approvisionnement, les États membres devraient pouvoir adopter des mesures préventives, je tiens à souligner qu'il découle de la jurisprudence de la Cour que les raisons d'ordre public et de sécurité publique ne peuvent être invoquées qu'en présence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société⁴⁰.

97. En tout état de cause, à supposer qu'une telle pénurie de matériaux de base pour la construction ait existé, je considère, à l'instar de la Commission, que la redevance minière supplémentaire ne paraît pas propre à garantir, de façon cohérente et systématique, les objectifs liés à la sécurité de l'approvisionnement et à la protection des consommateurs, dès lors qu'elle ne vise que 25 % du marché de ces matériaux, les 75 % restants pouvant être vendus à des prix supérieurs aux prix fixés par le décret n° 404/2021. Or, l'obligation de tendre vers une marge bénéficiaire raisonnable, que l'article 1^{er}, paragraphes 3 et 4, de ce décret impose aux entreprises vendant ces 75 % de matériaux, me semble trop imprécise pour remettre en cause cette conclusion.

98. En outre, ainsi que le fait observer la Commission, l'obligation de paiement de la redevance minière supplémentaire pourrait inciter les entreprises concernées à répercuter cette dépense supplémentaire sur les consommateurs, ce qui, in fine, aurait pour effet d'augmenter les prix payés par ceux-ci.

99. Par ailleurs, en admettant que cette redevance puisse apporter une solution en ce qui concerne les prix prétendument abusifs, elle ne permettrait pas pour autant de garantir la disponibilité en quantité suffisante de ces matériaux.

100. Enfin, tout comme la Commission, j'estime que la Hongrie n'a pas fourni d'arguments concrets quant à la manière dont le maintien d'un certain niveau minimal d'extraction des matériaux de base pour la construction servirait à garantir la réalisation de l'objectif tenant à la protection de l'environnement.

101. Partant, les raisons avancées par la Hongrie ne me paraissent pas de nature à pouvoir justifier la restriction à la liberté d'établissement constatée au point 70 des présentes conclusions.

³⁸ Voir arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie (Enseignement supérieur) (C-66/18, EU:C:2020:792, points 178 et 179 ainsi que jurisprudence citée).

³⁹ Voir, en ce sens, arrêt Transparence associative (point 77 et jurisprudence citée).

⁴⁰ Voir, en ce sens, arrêt Transparence associative (point 91 et jurisprudence citée).

102. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour d'accueillir partiellement le premier grief, en constatant que la Hongrie, en adoptant, par son décret n° 404/2021, des dispositions relatives au paiement d'une redevance minière supplémentaire, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE.

B. Sur le second grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535

103. Par son second grief, la Commission demande à la Cour de constater que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535, en omettant de lui notifier, à l'état de projet, le décret n° 404/2021 et les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière.

1. Argumentation des parties

104. La Commission soutient, dans sa requête, que tant le décret n° 404/2021 que les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière relèvent du champ d'application de la directive 2015/1535 et que, par conséquent, ils auraient dû lui être notifiés à l'état de projet, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de cette directive. En particulier, cette institution considère que les règles nationales susmentionnées constituent des « règles techniques », telles que définies à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de ladite directive, et, notamment, qu'elles correspondent à la notion d'« autres exigences », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la même directive. Elle estime, en effet, que le décret et les dispositions législatives précitées sont dotées d'une forme juridique contraignante et affectent la commercialisation des matières premières et des matériaux de base destinés à la construction, d'une part, en fixant des prix officiels pour ces produits, et, d'autre part, en obligeant les entreprises commercialisant lesdits produits à payer la redevance minière supplémentaire lorsqu'elles les vendent à un prix supérieur au prix officiel. Cette redevance aurait donc un effet important sur les mêmes produits ainsi que sur leur commercialisation.

105. À l'appui de son interprétation, la Commission se réfère à son guide explicatif relatif à la directive 2015/1535 (ci-après le « guide explicatif »⁴¹), selon lequel la notion d'« autres exigences » couvre des conditions « qui ont une incidence sur le cycle de vie d'un produit, depuis la période de commercialisation jusqu'à la phase de gestion ou d'élimination des déchets produits par celui-ci », ces conditions devant être susceptibles d'influencer de manière significative la composition, la nature ou la commercialisation du produit.

106. En outre, les objectifs d'intérêt général invoqués par la Hongrie ne sauraient affecter l'application de la directive 2015/1535 qui vise précisément à permettre à la Commission ainsi qu'aux États membres de réagir, en temps utile, avant l'adoption d'une règle nationale, à un projet de règle technique susceptible de perturber le fonctionnement du marché intérieur.

107. La Hongrie réitère, tout d'abord, la position qu'elle avait exprimé dans sa réponse à l'avis motivé, en vertu de laquelle les dispositions du décret n° 404/2021 ne relèvent pas de la notion d'« autres exigences » au sens de la directive 2015/1535, puisque, d'une part, elles ne visent pas le cycle de vie du produit après sa mise sur le marché, et, d'autre part, elles ne contiennent pas, à

⁴¹ Le guide explicatif de la procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (p .15), est consultable sur le site de la Commission à l'adresse suivante : <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fr/the-20151535-and-you/being-informed/guidances/vademecum>.

l'égard de ce produit, d'exigences relatives à la phase de son utilisation. En effet, l'obligation de paiement d'une redevance minière supplémentaire constituerait une exigence revêtant une nature fiscale, qui ne relèverait pas de la notion de « règle technique », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), deuxième alinéa, iii), et de l'article 5, paragraphe 1, dernier alinéa, de cette directive. Elle rappelle à cet égard que, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, et notamment de l'arrêt *Admiral Sportwetten*, une législation fiscale qui ne s'accompagne d'aucune spécification technique ni d'aucune autre exigence ne saurait être qualifiée de « règle technique de facto »⁴².

108. Ensuite, concernant les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière, la Hongrie estime qu'ils forment un simple cadre réglementaire pour des mesures qui ne pourraient être adoptées qu'en cas de survenance d'une situation susceptible de justifier une mesure de surveillance du marché. En effet, ces articles ne peuvent pas être appliqués isolément, leur mise en œuvre nécessitant l'adoption d'autres actes d'exécution. Faute de contenu technique spécifique de ces articles, aucune obligation de notification ne saurait peser sur cet État membre.

109. Enfin, la Hongrie conteste la conclusion de la Commission relative à la fixation des prix officiels par la réglementation nationale litigieuse, telle qu'exposée dans sa requête. Elle souligne, à cet égard, que les prix de vente fixés à l'article 1^{er} du décret n° 404/2021 ne constituent pas des prix officiels. Au contraire, il s'agirait du point de référence pour déterminer l'obligation de paiement de la redevance.

110. Dans sa réplique, la Commission nuance ce volet de son argumentation relatif à la fixation des prix officiels en affirmant que si le décret n° 404/2021 n'oblige pas les entreprises concernées de vendre leurs produits aux prix qui y sont fixés, la différence que celles-ci sont appelées à payer au titre de la redevance minière supplémentaire, en cas de dépassement de ces prix, revêt une importance telle qu'elle influence de manière déterminante la fixation des prix de vente, de sorte que les prix fixés dans le décret correspondent, de fait, à des prix officiels.

111. Pour ce qui est de l'arrêt *Admiral Sportwetten*, que la Hongrie mentionne dans son mémoire en défense au soutien de son argument relatif à la nature fiscale des dispositions litigieuses, cette institution exprime des doutes sur son applicabilité en l'espèce, dès lors qu'il s'agit d'une affaire portant sur un impôt alors que la redevance minière supplémentaire ne saurait être considérée comme tel.

112. Par ailleurs, concernant les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière, la circonstance selon laquelle ces dispositions ne sont applicables qu'en présence de certaines conditions ou sur la base d'une décision officielle n'exclut pas que celles-ci puissent constituer d'« autres exigences » au sens de la directive 2015/1535.

2. Appréciation

113. Par son second grief, la Commission fait valoir que le décret n° 404/2021 et les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière auraient dû lui être notifiés conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535.

⁴² Voir arrêt du 8 octobre 2020, *Admiral Sportwetten e.a.*, (C-711/19, ci-après l'« arrêt *Admiral Sportwetten* », EU:C:2020:812, point 38).

114. Il convient donc de procéder à l'examen au fond de l'argumentation développée par cette institution, en vue d'apprécier si ce décret et ces dispositions législatives relèvent effectivement de la notion d'« autres exigences », au sens de cette directive. À cette fin, compte tenu de la divergence de leur contenu, j'estime qu'il y a lieu d'analyser ces règles séparément.

a) Sur l'obligation de notification du décret n° 404/2021

115. En premier lieu, s'agissant du décret n° 404/2021, la Commission affirme que ce dernier relève de la notion d'« autres exigences », au sens de la directive 2015/1535 et qu'il est, de ce fait, soumis à l'obligation de notification prévue par celle-ci.

116. À titre liminaire, je rappelle que l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive impose, en substance, aux États membres une obligation de communication immédiate de tout projet de règle technique. Par ailleurs, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de ladite directive, constitue une *règle technique*, notamment, « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services [...] dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation [...] dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que [...] les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ». En d'autres termes, il ressort du libellé de cet article, qu'il opère une distinction entre quatre catégories de mesures susceptibles d'être considérées comme des « règles techniques », au sens de la même directive, parmi lesquelles figure l'« autre exigence »⁴³.

117. Cette notion d'« autre exigence » est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2015/1535, comme « une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation ».

118. Cet article pose ainsi une série de cinq conditions cumulatives, à savoir que l'exigence soit imposée (*première condition*), à l'égard d'un produit (*deuxième condition*), notamment, pour des motifs de protection des consommateurs ou de l'environnement (*troisième condition*), visant des conditions liées au cycle de vie de ce produit après mise sur le marché (*quatrième condition*), lorsque ces conditions peuvent influencer la commercialisation dudit produit de manière significative (*cinquième condition*).

119. Il convient donc de vérifier si ces conditions sont remplies en l'occurrence.

120. À cet égard, premièrement, s'agissant de la première condition, j'estime que celle-ci est remplie, dans la mesure où il ressort des pièces de procédure déposées devant la Cour que le décret n° 404/2021 est incontestablement doté d'une forme juridique contraignante. En effet, l'article 1^{er} de ce décret, d'une part, fixe un prix de référence en vue de la vente des matériaux de base pour la construction énumérés à son paragraphe 2, et, d'autre part, impose, à l'égard des

⁴³ Les autres catégories de règles techniques étant les suivantes : i) une « spécification technique », ii) une « règle relative aux services » et iii) les « dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ». Voir arrêts du 28 mai 2020, ECO-WIND Construction (C-727/17, EU:C:2020:393, point 32), et du 13 mars 2025, Unigames (C-120/24, EU:C:2025:174, point 31).

entreprises visées à son paragraphe 1, le paiement d'une redevance minière supplémentaire dans l'hypothèse où celles-ci appliqueraient un prix de vente de leurs produits dépassant le prix fixé à ce paragraphe 2.

121. Deuxièmement, s'agissant de la deuxième condition, qui requiert expressément que l'exigence concernée soit « *imposée à l'égard d'un produit* », je relève que pour qu'une mesure nationale puisse être qualifiée d'« autre exigence », il faut que celle-ci fixe une condition susceptible d'influencer de manière significative la commercialisation du produit concerné. Or, une condition qui est imposée non pas au produit concerné mais aux acheteurs potentiels ou aux opérateurs économiques vendant ce produit ne saurait relever de cette notion⁴⁴.

122. Par conséquent, en l'occurrence, si l'on devait privilégier une lecture stricte de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2015/1535, le décret n° 404/2021 ne pourrait pas être qualifié d'« autre exigence », puisqu'il fixe des prix de référence pour la vente des matériaux de base à destination de la construction, sans pour autant *imposer* leur application. La redevance minière supplémentaire, qui, quant à elle, est *imposée* en cas de dépassement de ces prix, constitue une obligation qui pèse sur les entreprises visées par ce décret et ne s'impose pas directement à l'égard du produit concerné.

123. Néanmoins, j'estime que, dans ce cas spécifique, et de manière exceptionnelle, il y a lieu d'adopter une interprétation plus large de cette exigence de sorte à prendre également en compte l'impact d'une réglementation nationale sur les produits concernés. Ainsi que le fait valoir la Commission, je considère que les prix de référence fixés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, dudit décret pour la vente des matériaux de base destinés à la construction s'imposent de facto en tant que tels, même si, techniquement, ils ne constituent pas des prix officiels. En effet, la redevance minière supplémentaire que les entreprises visées au paragraphe 1 de cet article se trouveraient contraintes de payer si elles décidaient de vendre leurs produits à des prix supérieurs à ceux fixés par le même décret, constitue de facto une forme de sanction. Cette redevance correspondant à l'obligation de paiement d'un pourcentage s'élevant à 90 % de la différence entre le chiffre d'affaires effectif de ces entreprises et le chiffre d'affaires établi sur la base de la quantité vendue ainsi que du prix de référence, lesdites entreprises n'ont pratiquement que très peu d'intérêt à appliquer leurs propres prix. Bien au contraire, elles sont incitées à appliquer les prix de référence afin de ne pas se voir « sanctionner », si bien que, *de fait*, ces prix de référence sont équivalents à des prix officiels. Il s'ensuit que, s'il ne ressort pas du libellé du décret n° 404/2021 que lesdits prix sont officiels, étant donné que, *dans les faits*, ils s'imposent pour la vente des produits susmentionnés, ils doivent être considérés comme des « conditions imposées » à l'égard des matériaux de base destinés à la construction, au sens de la directive 2015/1535.

124. Par ailleurs, l'interprétation proposée est confortée par les objectifs poursuivis par cette directive. Ainsi que la Cour l'a relevé, il est de jurisprudence constante que ladite directive vise, par un contrôle préventif, à protéger la libre circulation des marchandises, qui est l'un des fondements de l'Union, et que ce contrôle est utile dans la mesure où des règles techniques relevant de la directive 2015/1535 peuvent constituer des entraves aux échanges des marchandises entre les États membres, ces entraves ne pouvant être admises que si elles sont

⁴⁴ Voir, à cet égard, arrêts du 26 septembre 2018, Van Gennip e.a. (C-137/17, EU:C:2018:771, points 39 à 41 ainsi que jurisprudence citée) et du 24 novembre 2022, Belplant (C-658/21, EU:C:2022:925, points 37 à 39 et jurisprudence citée).

nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives poursuivant un but d'intérêt général⁴⁵. Or, si la condition que *l'exigence* soit « imposée à l'égard d'un produit » était soumise à une interprétation restrictive ayant pour effet d'exclure le décret n° 404/2021 du champ d'application de cette directive, l'on ferait preuve d'un excès de formalisme. Dans le même temps, une telle approche comporterait un risque de contournement de la directive 2015/1535, puisqu'il suffirait que les exigences imposées aux produits ne le soient pas *techniquement*, c'est-à-dire que cela ne ressorte pas expressément du libellé de la loi, pour que celles-ci puissent échapper à son champ d'application. De toute évidence, une telle formalité priverait cette directive de son effet utile.

125. Troisièmement, s'agissant de la troisième condition relative aux motifs de protection, notamment, des consommateurs ou de l'environnement, pour lesquels une « exigence » est imposée, force est de constater que si la Commission ne soulève pas cette question dans sa requête, la Hongrie invoque, en tant que potentielles justifications à la restriction de la liberté d'établissement qui lui est reprochée, la protection des destinataires des prestations de services. Indépendamment de l'appréciation effectuée dans le cadre du premier grief, ce qui importe est que cet État membre ait adopté le décret n° 404/2021 pour les motifs de protection susmentionnés, de sorte que la troisième exigence posée par cet article peut être considérée comme étant remplie en l'espèce. Une telle interprétation est confirmée par les objectifs poursuivis par la directive 2015/1535, qui plaident en faveur d'une interprétation extensive de celle-ci pour les raisons déjà exposées au point 122 des présentes conclusions.

126. Quatrièmement, s'agissant de la quatrième condition, il ressort du libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2015/1535, qu'une « autre exigence » doit viser le cycle de vie du produit concerné après sa mise sur le marché. À titre d'exemple, sont notamment citées les conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination de ce produit.

127. Sur ce point, je relève que la Hongrie estime que les dispositions litigieuses ne visent pas le cycle de vie du produit après sa mise sur le marché et ne contiennent pas non plus d'exigence relative à la phase d'utilisation de celui-ci. La Commission, quant à elle, n'aborde pas cette question. En effet, elle n'en fait aucune mention dans sa requête, ni dans sa lettre de mise en demeure ou dans son avis motivé.

128. À cet égard, je rappelle qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que, dans le cadre d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, il incombe à la Commission d'apporter la preuve du manquement allégué. C'est cette institution qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque⁴⁶. En particulier, le

⁴⁵ En outre, il ressort des considérants 3 et 9 de cette directive que celle-ci vise, notamment, à assurer la plus grande transparence des initiatives nationales visant l'établissement de règlements techniques. À cet égard, le considérant 7 de ladite directive ajoute qu'elle a pour but de permettre une meilleure exploitation par les opérateurs économiques des avantages inhérents au marché intérieur en assurant un niveau d'information accru, grâce à la publication régulière des réglementations techniques projetées par les États membres et à la possibilité pour ces opérateurs de faire connaître leur appréciation sur l'impact de celles-ci. Voir, en ce sens, arrêts du 4 février 2016, *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, point 82) ; du 9 mars 2023, *Vapo Atlantic* (C-604/21, EU:C:2023:175 point 41), ainsi que du 21 décembre 2023, *Papier Mettler Italia* (C-86/22, EU:C:2023:1023, point 43 et jurisprudence citée). Voir, également, considérant 4 de la directive 2015/1535.

⁴⁶ Voir arrêts du 6 octobre 2021, *Commission/Italie* (Système de collecte et traitement des eaux urbaines résiduaires) (C-668/19, EU:C:2021:815, point 27 et jurisprudence citée), ainsi que du 29 juillet 2024, *Commission/Portugal* (Ingénieurs civils) (C-768/22, EU:C:2024:643, point 79 et jurisprudence citée).

recours de la Commission doit donc contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons l'ayant amenée à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union⁴⁷.

129. Or, en l'occurrence, quant à la condition relative au cycle de vie du produit après que celui-ci est mis sur le marché, de prime abord, la réponse à la question de savoir si les dispositions litigieuses remplissent cette condition ne s'impose pas avec évidence. Certes, ces dispositions relatives à la tarification des produits concernés ne correspondent pas aux catégories d'exemples explicitement mentionnées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2015/1535, dont le recyclage, le réemploi ou l'élimination et l'utilisation de ces produits, qui constituent, selon le guide explicatif, les cas spécifiques les plus importants. Concernant le dernier exemple, à savoir la condition d'utilisation du produit concerné, on ne discerne pas clairement si une condition relative à la tarification est comparable ou au moins liée à la notion d'« utilisation » d'un produit. Il n'est pas non plus évident de savoir si une telle disposition de tarification affecte le cycle de vie d'un produit, qui correspond, en vertu du guide explicatif, à la période de commercialisation jusqu'à la phase de gestion ou d'élimination des déchets produits par celui-ci. Par ailleurs, je tiens à souligner que la fixation du prix d'un produit me paraît s'imposer à l'égard de celui-ci plutôt *au moment* de sa mise sur le marché qu'*après* celle-ci, sans pour autant exclure que ce prix soit susceptible de déployer ses effets sur la commercialisation après sa mise sur le marché. Il s'ensuit que le libellé de la directive 2015/1535 ne vise pas explicitement des mesures de tarification telles que les mesures en cause, ni des mesures comparables à celles-ci. Je note également que le guide explicatif ne fournit aucun exemple analogue à ces mesures⁴⁸, de sorte que l'interprétation de la notion d'« autre exigence » que la Cour est appelée à effectuer ne s'impose pas clairement.

130. En effet, il appartient, d'une part, à la Commission d'expliquer pour quelle raison les dispositions litigieuses visent le cycle de vie des produits concernés après leur mise sur le marché, et, d'autre part, à la Cour de se prononcer sur l'éventuelle existence du manquement reproché sur la base des éléments de droit et de fait qui lui ont été fournis par cette institution. La Cour ne saurait, dès lors, substituer sa propre appréciation à celle de ladite institution, ou combler les lacunes de l'argumentation de celle-ci. Partant, en ce qui me concerne, j'estime que la requête ne satisfait pas aux exigences issues de la jurisprudence de la Cour rappelées au point 129 des présentes conclusions.

131. Cinquièmement, si la Cour devait estimer que la Commission a démontré à suffisance de droit que la quatrième condition est tout de même remplie, à titre subsidiaire, je relève que, s'agissant de la cinquième condition, il ressort du libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2015/1535, que cette « autre exigence » doit imposer des conditions qui influencent de manière significative, notamment, « la commercialisation » du produit en cause. À cet égard, je tends à considérer que, en l'espèce, effectivement, ces conditions imposées par le décret n° 404/2021 ont une incidence sur la commercialisation des matériaux de base destinés à la construction, incidence qui est en outre suffisamment directe et significative⁴⁹. En effet, il ne fait pas de doute que le prix d'un produit et sa commercialisation sont des notions intrinsèquement liées. Plus précisément, les dispositions adoptées par la Hongrie, à savoir la fixation des prix de référence et l'imposition de la redevance minière supplémentaire en cas de non-respect de ceux-ci, restreignent de manière considérable la capacité des entreprises visées par ce décret à ajuster leurs coûts et marges bénéficiaires aux fins de rester rentables. En outre, la manière dont

⁴⁷ Voir arrêt du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-814/21, EU:C:2024:963, points 61 et 62).

⁴⁸ Voir guide explicatif, p. 15.

⁴⁹ Voir arrêt du 19 juillet 2012, Fortuna e.a. (C-213/11, C-214/11 et C-217/11, EU:C:2012:495, point 35).

un produit est tarifé déploie des effets directement sur la dynamique du marché en influençant, notamment, le comportement des acheteurs potentiels dont la demande augmente ou, à l'inverse, diminue, en fonction des fluctuations des prix. Il s'ensuit qu'il existe une corrélation étroite entre des mesures portant sur la tarification des produits, telles que celles en cause dans la présente affaire et leur commercialisation.

b) Sur l'obligation de notification des articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière

132. La Commission fait valoir que les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière constituent d'« autres exigences », au sens de la directive 2015/1535, et que, de ce fait, ces derniers auraient dû lui être notifiés. Or, outre que le fait que cette loi ne fixe aucun prix de référence tend à affaiblir davantage l'argument de la Commission, cette dernière, une fois de plus, se borne à des considérations générales, relativement expéditives, peu étayées et sans expliquer pourquoi elle estime que ces dispositions relèveraient de la notion d'« autres exigences » au sens de cette directive.

133. Partant, ainsi qu'il ressort des points 129, 130 et 132 des présentes conclusions, estimant que la Commission n'a pas prouvé à suffisance de droit que le décret n° 404/2021 et les articles 27/A à 27/C de la loi sur l'exploitation minière contiennent des règles relevant de la notion d'« autres exigences », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2015/1535, je propose de rejeter le second grief dans son ensemble.

134. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de constater que, en adoptant le décret n° 404/2021, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE et de rejeter le recours pour le surplus.

VI. Sur les dépens

135. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Conformément à l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. En l'espèce, la Commission et la Hongrie ont, respectivement, conclu à la condamnation aux dépens de l'autre partie à l'instance. Dans le cadre de la conclusion proposée, la Commission obtient gain de cause partiel dans le cadre du premier grief, tandis que la Hongrie dans le cadre du second grief. Dès lors, il apparaît justifié de mettre à charge de chacune des parties leurs propres dépens.

VII. Conclusion

136. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

- constater que, en adoptant le décret gouvernemental n° 404/2021 relatif à la redevance minière supplémentaire à payer en vue de relancer l'économie, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 TFUE ;
- rejeter le recours pour le surplus ;
- condamner la Commission européenne et la Hongrie à supporter leurs propres dépens.