Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

18 juin 2026*

« Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement – Libre prestation des services – Organisation commune des marchés des produits agricoles – Services dans le marché intérieur – Réglementation nationale prévoyant une obligation, pendant une période déterminée, pour les distributeurs de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires est supérieur à un certain montant, de réduire les prix de certaines denrées et de disposer de quantités minimales de celles-ci – Mesure prise en raison d'une situation de danger – Amendes »

Dans l'affaire C-658/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Győri Törvényszék (cour de Győr, Hongrie), par décision du 23 septembre 2024, parvenue à la Cour le 9 octobre 2024, dans la procédure

Penny Market Kft.

contre

Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. C. Lycourgos, président de chambre, M^me^ O. Spineanu-Matei, MM. S. Rodin (rapporteur), N. Piçarra et N. Fenger, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 novembre 2025,

considérant les observations présentées :

– pour Penny Market Kft., par M. B. Kemény, kamarai jogtanácsos, et M^e^ L. Wallacher, ügyvéd,

– pour le gouvernement hongrois, par MM. D. Csoknyai, M. Z. Fehér, M^mes^ R. Kissné Berta et K. Szíjjártó, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et N. Scheffel, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le hongrois.

– pour le gouvernement autrichien, par M. A. Posch, M^me^ J. Schmoll et M. M. Kopetzki, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. V. Bottka et M. Mataija, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 février 2026,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 49 et 56 TFUE, de l'article 16, paragraphe 1, 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), et du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671), tel que modifié par le règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021 (JO 2021, L 435, p. 262) (ci-après le « règlement n° 1308/2013 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Penny Market Kft., une entreprise hongroise, membre du groupe allemand de distribution alimentaire REWE, aux Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal (services administratifs du département de Komárom-Esztergom, Hongrie) (ci-après l'« autorité nationale ») au sujet de la décision de ces derniers d'infliger à Penny Market une amende au titre de la protection des consommateurs.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le traité FUE

3 Aux termes de l'article 49 TFUE :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »

4 L'article 56 TFUE prévoit :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union [européenne] sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

[...] »

Le règlement nº 1308/2013

5 L'article 219 du règlement nº 1308/2013, intitulé « Mesures de prévention des perturbations du marché », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Afin de répondre de manière concrète et efficace aux menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché, lorsque cette situation ou ses effets sur le marché sont susceptibles de se poursuivre ou de s'aggraver, la Commission [européenne] est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 227 en vue de prendre les mesures nécessaires pour rééquilibrer cette situation de marché tout en respectant les obligations découlant des accords internationaux conclus conformément au traité [FUE] et dès lors que toute autre mesure pouvant être appliquée en vertu du présent règlement apparaît insuffisante ou inadaptée.

Lorsque, dans les cas de menaces de perturbations du marché visées au premier alinéa du présent paragraphe, des raisons d'urgence impérieuses le requièrent, la procédure prévue à l'article 228 s'applique aux actes délégués adoptés en application du premier alinéa du présent paragraphe.

[...] »

6 L'article 221 de ce règlement, intitulé « Mesures destinées à résoudre des problèmes spécifiques », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. La Commission adopte des actes d'exécution prenant les mesures d'urgence nécessaires et justifiables pour résoudre des problèmes spécifiques. [...]

2. Afin de résoudre des problèmes spécifiques, et pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées, liées à des situations susceptibles d'entraîner une détérioration rapide de la production et des conditions du marché à laquelle il pourrait être difficile de faire face si l'adoption de ces mesures était différée, la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables [...] »

La directive 2006/123

7 Aux termes de l'article 1er de la directive 2006/123, intitulé « Objet » :

« 1. La présente directive établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services.

2. La présente directive ne traite pas de la libéralisation des services d'intérêt économique général, réservés à des organismes publics ou privés, ni de la privatisation d'organismes publics prestataires de services.

3. La présente directive ne traite pas de l'abolition des monopoles fournissant des services, ni des aides accordées par les États membres qui relèvent des règles communautaires en matière de concurrence.

La présente directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres de définir, conformément au droit communautaire, ce qu'ils entendent par services d'intérêt économique général, la manière dont ces services devraient être organisés et financés conformément aux règles relatives aux aides d'État ou les obligations spécifiques auxquelles ils doivent être soumis.

4. La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire, en vue de la protection ou de la promotion de la diversité culturelle ou linguistique, ou du pluralisme des médias.

5. La présente directive n'affecte pas les règles de droit pénal des États membres. Toutefois, les États membres ne peuvent restreindre la libre prestation des services en appliquant des dispositions pénales qui réglementent ou affectent de façon particulière l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité à l'effet de contourner les règles énoncées dans la présente directive.

6. La présente directive ne s'applique pas au droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs, que les États membres appliquent conformément à leur législation nationale respectant le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus la législation des États membres en matière de sécurité sociale.

7. La présente directive n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux tels que reconnus dans les États membres et par le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire. »

8 L'article 3 de cette directive, intitulé « Relation avec les autres dispositions du droit communautaire », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Si les dispositions de la présente directive sont en conflit avec une disposition d'un autre acte communautaire régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, la disposition de l'autre acte communautaire prévaut et s'applique à ces secteurs ou professions spécifiques. [...]

[...] »

9 L'article 4 de ladite directive, intitulé « Définitions », dispose :

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

1) "service", toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article [57 TFUE] ;

[...]

5) “établissement”, l’exercice effectif d’une activité économique visée à l’article [49 TFUE] par le prestataire pour une durée indéterminée et au moyen d’une infrastructure stable à partir de laquelle la fourniture de services est réellement assurée ;

[...] »

10 L’article 14, de la même directive, intitulé « Exigences interdites », se lit comme suit :

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

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

[...] »

11 L’article 15 de la directive 2006/123, intitulé « Exigences à évaluer », énonce :

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

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

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

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

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

d) les exigences autres que celles relatives aux matières couvertes par la directive 2005/36/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22),] ou que celles prévues dans d’autres instruments communautaires, qui réservent l’accès à l’activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l’activité ;

e) l’interdiction de disposer de plus d’un établissement sur le territoire d’un même État ;

f) les exigences qui imposent un nombre minimum de salariés ;

g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire ;

h) l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques ;

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

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

b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

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

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

a) les exigences qu'ils envisagent de maintenir ainsi que les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont conformes aux conditions visées au paragraphe 3 ;

b) les exigences qui ont été supprimées ou allégées.

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

7. Les États membres notifient à la Commission toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative qui prévoit des exigences visées au paragraphe 6 ainsi que les raisons qui se rapportent à ces exigences. La Commission communique lesdites dispositions aux autres États membres. La notification n'empêche pas les États membres d'adopter les dispositions en question.

Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de les adopter, ou de les supprimer.

La notification d'un projet de loi nationale conformément à la directive 98/34/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 1998, L 204, p. 37),] vaut respect de l'obligation de notification prévue par la présente directive. »

12 L'article 16 de cette directive, intitulé « Libre prestation des services », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis.

L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.

Les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

a) la non-discrimination : l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies ;

b) la nécessité : l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;

c) la proportionnalité : l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. »

Le droit hongrois

La loi n° XCIII de 2021, sur la coordination des activités de défense et de sécurité

13 L'article 80, paragraphe 1, sous d), paragraphe 2, sous b), et paragraphe 3, de la védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (loi n° XCIII de 2021, sur la coordination des activités de défense et de sécurité) (*Magyar Közlöny* 2021/118) prévoit :

« 1. En période de situation de danger, le gouvernement peut, par décret, suspendre l'application de certaines lois, déroger à certaines dispositions législatives et prendre d'autres mesures exceptionnelles afin de garantir la sécurité de la vie, de la santé, des personnes, des biens et des droits des citoyens, ainsi que la stabilité de l'économie nationale.

2. Le gouvernement peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 1 pour légiférer dans des domaines liés à la sécurité économique et à la sécurité d'approvisionnement.

3. Le gouvernement peut exercer ses pouvoirs en vertu du paragraphe 1 – dans la mesure nécessaire en fonction de l'événement déclencheur, et de manière proportionnée par rapport à l'objectif à atteindre – pour prévenir et gérer un événement déclencheur d'un état de guerre, d'un état d'urgence ou d'une situation de danger, y mettre fin, ainsi que prévenir ou parer ses effets néfastes. »

Le décret 162/2023

14 Le háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet (décret gouvernemental 162/2023, concernant les mesures à prendre pour réduire l'inflation du prix des denrées alimentaires causés par la guerre), du 5 mai 2023 (*Magyar Közlöny* 2023/66, ci-après le « décret 162/2023 »), est entré en vigueur le 6 mai 2023.

15 L'article 1er, paragraphe 2, point 2, du décret 162/2023 dispose :

« Aux fins du présent décret, on entend par "distributeur" : un commerçant dont l'activité principale correspond au code "4711 – Commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire" de la nomenclature statistique des activités économiques et dont le chiffre d'affaires net, au sens de a kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény [loi nº XLV de 2020, relative à l'impôt sur le commerce de détail], a dépassé 1 milliard de [forints hongrois (HUF) (environ 2 500 000 euros)] en 2021. »

16 Aux termes de l'article 2 de ce décret :

« (1) Le distributeur est tenu d'introduire une réduction de prix pour les catégories de produits énumérées à l'annexe 1 (ci-après les "catégories de produits soumises à promotion obligatoire") et les types de produits indiqués à l'annexe 2 entre le 1er juin 2023 et le 30 juin 2024, par magasin (ou, dans le cas de la vente par correspondance, par plate-forme).

(2) Pour les catégories de produits énumérées à l'annexe 1, lors de l'application des réductions de prix visées au paragraphe 1, le distributeur applique – durant la campagne promotionnelle, puis, une fois celle-ci achevée, périodiquement – pour au moins un produit (ci-après dénommé le "produit concerné par la réduction de prix") qu'il choisit dans chaque catégorie de produits soumise à promotion obligatoire durant la campagne promotionnelle, un prix de vente brut au détail (ci-après le "prix promotionnel") inférieur d'au moins quinze pour cent au prix de vente brut au détail le plus bas qu'il a appliqué à ce produit au cours des trente jours précédant l'application de la réduction de prix. »

17 L'article 3, paragraphe 1, dudit décret dispose :

« Le distributeur est tenu

a) de commercialiser les produits concernés par la réduction de prix, et

b) de proposer, par jour, à la vente, les produits susmentionnés, pour des quantités qui correspondent au moins aux quantités journalières moyennes qu'il avait vendues en 2022 de manière à garantir que les clients puissent être servis de manière continue. »

18 Les produits concernés par le décret 162/2023 et visés par la présente affaire sont énumérés aux points 16 et 20 de l'annexe 1 de ce décret qui se lisent comme suit :

« Annexe 1 – Catégories de produits soumises à promotion obligatoire :

[...]

16. Fruits frais

[...]

20. Eaux minérales et boissons rafraîchissantes. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

19 Eu égard à la situation de conflit armé en cours depuis le mois de février 2022 en Ukraine, pays voisin de la Hongrie, le gouvernement hongrois a invoqué, le 24 mai 2022, une « situation de danger », prolongée à plusieurs reprises, l'ayant amené à prendre par décret certaines mesures exceptionnelles, ainsi que l'y autorise l'article 80 de la loi n° XCIII de 2021.

20 Dans ce contexte, afin de protéger les consommateurs d'une inflation excessive, le gouvernement a, entre autres, adopté le décret 162/2023, qui a introduit un régime de réductions de prix obligatoires à compter du 6 mai 2023.

21 En substance, l'article 2, paragraphe 2, de ce décret, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 2, point 2, de celui-ci, oblige les commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel a dépassé 1 milliard de HUF (environ 2 500 000 euros) au cours de l'année 2021 à appliquer, pendant une période déterminée (« campagne promotionnelle »), un prix de détail brut inférieur d'au moins 15 % au prix de détail brut le plus bas qu'ils ont appliqué au cours des 30 jours précédents, et ce pour au moins un produit de leur choix parmi chaque catégorie de produits spécifiée dans l'annexe 1 dudit décret. En outre, l'article 3, paragraphe 1, du même décret a imposé à ces distributeurs de mettre sur le marché les produits concernés dans la quantité journalière moyenne commercialisée au cours de l'année 2022 afin de garantir que les clients puissent être servis de manière continue.

22 En cas de violation des obligations du décret 162/2023, des amendes peuvent être imposées par l'autorité nationale. En outre, cette dernière peut ordonner au distributeur en cause de cesser temporairement ses activités dans le magasin concerné par l'infraction.

23 Le 20 février 2024, l'autorité nationale a effectué un contrôle sur place dans un magasin exploité par Penny Market.

24 Cette autorité nationale a constaté que deux des produits concernés par la campagne promotionnelle, à savoir des pommes ainsi que des eaux minérales et des boissons rafraîchissantes relevant respectivement des catégories de produits visées aux points 16 et 20 de l'annexe 1 du décret 162/2023, ne se trouvaient pas en rayon dans ce magasin et qu'aucune vente de ces produits n'y avait été réalisée le jour du contrôle.

25 Par une décision du 27 mars 2024, ladite autorité nationale a, par conséquent, infligé à Penny Market une amende d'un montant de 4 000 000 HUF (environ 10 000 euros). Dans les motifs de cette décision, il est indiqué que Penny Market a violé les dispositions de l'article 3, paragraphe 1, du décret 162/2023, car lesdits produits, bien qu'ils aient été en stock, n'étaient pas en rayon dans l'espace de vente au moment du contrôle, de sorte qu'aucune vente n'avait encore été effectuée au moment de celui-ci. Ainsi, Penny Market n'avait pas assuré la commercialisation des produits lors d'une journée au cours de la campagne promotionnelle s'étalant sur une semaine. L'autorité natio-

nale a, dès lors, considéré que ce magasin n'avait pas proposé à la vente la quantité journalière moyenne commercialisée au cours de l'année 2022 de manière à garantir que les clients puissent être servis de manière continue.

26 Penny Market a contesté ladite décision devant la Győri Törvényszék (cour de Győr, Hongrie), qui est la juridiction de renvoi. Elle a fait valoir, s'agissant des pommes, d'une part, qu'elle avait signalé au ministère compétent un retard dans la livraison de ce produit et, d'autre part, qu'elle en avait vendu, le jour du contrôle, la quantité journalière moyenne commercialisée au cours de l'année 2022. Selon Penny Market, l'autorité nationale aurait dû examiner les ventes sur l'ensemble de la journée plutôt que d'établir ses constatations en se référant exclusivement à un moment précis de celle-ci. Quant aux eaux minérales et aux boissons rafraîchissantes, Penny Market a indiqué qu'un produit de substitution avait été disponible pour les consommateurs.

27 La juridiction de renvoi fait observer que Penny Market a été créée par un groupe allemand de distribution alimentaire et que son capital n'est donc pas détenu par des personnes hongroises. L'activité de vente au détail de denrées alimentaires étant une activité de caractère commercial au sens de l'article 57, sous b), TFUE, cette juridiction se demande si le décret 162/2023 est compatible avec le droit de l'Union, notamment avec la libre prestation des services et le règlement n° 1308/2013. En l'occurrence, la liberté d'établissement serait également applicable, car celle-ci s'étend à l'exercice, par Penny Market, d'activités économiques en tant qu'entreprise indépendante.

28 Dans ces conditions, la Győri Törvényszék (cour de Győr) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« [1)] Faut-il interpréter les articles 49 et 56 TFUE, ainsi que l'article 16, paragraphe 1, de la directive [2006/123] en ce sens que ceux-ci ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre qui, en invoquant une situation de danger, impose aux seuls détaillants alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 1 milliard de HUF [(environ 2 500 000 euros)] d'appliquer pour certaines catégories de produits, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et qui, en cas de violation de cette obligation, prévoit l'imposition obligatoire d'une amende ?

[2)] Faut-il interpréter le règlement [n° 1308/2013] en ce sens que celui-ci ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui, en invoquant une situation de danger, impose aux seuls détaillants alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 1 milliard de HUF [environ 2 500 000 euros] d'appliquer pour certaines catégories de produits, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et qui, en cas de violation de cette obligation, prévoit l'imposition obligatoire d'une amende ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la seconde question

29 Par sa seconde question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le règlement nº 1308/2013 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation d'un État membre qui, eu égard à une situation de danger, impose aux commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 2 500 000 euros, sous peine d'amende, d'une part, d'appliquer pour certaines catégories de produits relevant du champ d'application de ce règlement, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et, d'autre part, de toujours disposer pendant cette période de quantités minimales de certains produits.

30 Il y a lieu de rappeler que, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), qui ressort, conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE, d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres, ces derniers disposent d'un pouvoir législatif leur permettant, ainsi qu'il résulte de l'article 2, paragraphe 2, TFUE, d'exercer leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne (arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 35 et jurisprudence citée).

31 Selon une jurisprudence constante, en présence d'un règlement portant organisation commune de marché (OCM) dans un domaine déterminé, les États membres sont néanmoins tenus de s'abstenir de prendre toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. Sont également incompatibles avec une OCM les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par cette OCM (arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 36 et jurisprudence citée).

32 Or, en l'absence de mécanisme de fixation des prix, la libre détermination des prix de vente sur la base du libre jeu de la concurrence est une composante du règlement nº 1308/2013 et constitue l'expression du principe de la libre circulation des marchandises dans des conditions de concurrence effective (arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 37 et jurisprudence citée).

33 Cependant, l'établissement d'une OCM n'empêche pas les États membres d'appliquer des règles nationales qui poursuivent un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par cette OCM, même si ces règles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur concerné, sous réserve que ces règles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 38 et jurisprudence citée).

34 En premier lieu, il convient de constater, comme l'a observé la juridiction de renvoi, qu'une obligation, telle que celle visée par le décret 162/2023, de vendre certains produits agricoles à un prix de détail brut obligatoirement réduit, et ce dans une quantité minimale déterminée, empêche les distributeurs de déterminer librement leurs prix de vente et les quantités qu'ils souhaitent vendre sur la base de considérations économiques fondées sur le libre jeu de la concurrence. Cette obligation porte ainsi atteinte au libre jeu de la concurrence, qui, ainsi qu'il a été rappelé au point 32 du présent arrêt, est une composante du règlement nº 1308/2013.

35 En second lieu, conformément à la jurisprudence rappelée au point 33 du présent arrêt, les mesures visées par le décret 162/2023 doivent être justifiées par la poursuite d'un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par l'OCM.

36 En l'occurrence, selon le gouvernement hongrois, ce décret poursuit un double objectif, à savoir la lutte contre l'inflation et la protection des consommateurs défavorisés au moyen d'un approvisionnement garanti en denrées alimentaires de base à des prix abordables.

37 À cet égard, il convient, certes, de relever que la Commission est, sous certaines conditions, habilitée, en vertu des articles 219 et 221 du règlement nº 1308/2013, à prendre les mesures nécessaires pour répondre, d'une part, aux menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances, y compris dans des situations d'urgence, et, d'autre part, à des problèmes spécifiques dans des situations d'urgence. Ces dispositions ne sauraient cependant pas, compte tenu des situations spécifiques qu'elles régissent, être interprétées de manière large, au point de considérer que ce règlement, dans son ensemble, couvrirait les objectifs d'intérêt général poursuivis par le décret 162/2023, à savoir la lutte contre l'inflation et la protection des consommateurs défavorisés au moyen d'un approvisionnement garanti en denrées alimentaires de base à des prix abordables (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 42).

38 Dans ces conditions, un État membre est susceptible d'invoquer l'objectif de lutte contre l'inflation ou de protection des consommateurs défavorisés afin de justifier des mesures, telles que celles prévues par le décret 162/2023, qui portent atteinte au système de détermination des prix dans des conditions de concurrence effective, sur lequel est fondé le règlement nº 1308/2013 (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 43).

39 Cela étant, les mesures telles que celles visées par le décret 162/2023, imposant, pendant une période déterminée, d'appliquer certaines réductions de prix ainsi que l'obligation de toujours disposer de quantités minimales de certaines denrées alimentaires, doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la proportionnalité, à savoir être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. À cet égard, l'examen de la proportionnalité doit se faire en tenant compte des objectifs de la PAC ainsi que du bon fonctionnement de l'OCM, ce qui impose une mise en balance entre ces objectifs et ceux poursuivis par ce décret (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 44 et jurisprudence citée).

40 En ce qui concerne la question de savoir si les mesures en cause sont propres à garantir la réalisation des objectifs poursuivis, il convient de relever que, conformément à une jurisprudence constante, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif recherché que si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique (arrêt du 12 septembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, point 45 et jurisprudence citée).

41 À cet égard, premièrement, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 36 de ses conclusions, la fixation d'un prix maximal pour certains produits au niveau du commerce de détail ne poursuit pas les objectifs de lutte contre l'inflation ainsi que de protection des consommateurs défavorisés de manière cohérente et systématique, dans la mesure où elle vise les seuls commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre

d'affaires annuel a dépassé 1 milliard de HUF (environ 2 500 000 euros), qui se situent, comme il ressort de la décision de renvoi, en général dans les zones urbaines, plutôt que dans les zones rurales.

42 Ainsi, il découle de cette caractéristique des mesures en cause au principal qu'une partie substantielle des denrées alimentaires mises sur le marché dans l'État membre concerné sont vendues par des commerçants échappant à l'application de ces mesures et qu'une fraction significative des consommateurs défavorisés auront difficilement accès, en pratique, aux denrées alimentaires dont les prix doivent être réduits en vertu desdites mesures.

43 Deuxièmement, l'obligation de maintenir un stock de quantités minimales de certains produits n'est pas non plus propre à garantir la réalisation des objectifs énoncés, dans la mesure où cette mesure s'applique également au même groupe restreint de commerçants.

44 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que le règlement nº 1308/2013 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation d'un État membre qui, eu égard à une situation de danger, impose aux commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 2 500 000 euros, sous peine d'amende, d'une part, d'appliquer pour certaines catégories de produits relevant du champ d'application de ce règlement, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et, d'autre part, de toujours disposer pendant cette période de quantités minimales de certains produits.

Sur la première question

45 À titre liminaire, il importe de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises et de prendre en considération, au besoin, des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 30 janvier 2025, Trenitalia, C-510/23, EU:C:2025:41, point 28 et jurisprudence citée).

46 Il y a lieu de faire usage de cette faculté dans le cadre du présent renvoi préjudiciel.

47 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que la directive 2006/123 s'applique à l'affaire au principal en raison du fait que l'activité de commerce de détail de produits constitue un « service », au sens de l'article 4, point 1, de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 30 janvier 2018, X et Visser, C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, point 97).

48 En deuxième lieu, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 41 de ses conclusions, la présente affaire ne concerne pas les domaines d'activité exclus du champ d'application de la directive 2006/123 en vertu de l'article 1er, paragraphes 1 à 7, de celle-ci.

49 En troisième lieu, ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général au point 42 de ses conclusions, il convient de considérer que l'applicabilité du règlement nº 1308/2013 au litige au principal n'exclut pas l'applicabilité simultanée de la directive 2006/123 à ce litige. En effet, ce règlement ne comporte pas de règles régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou

à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour les professions spécifiques, au sens de l'article 3 de cette directive, de sorte que ledit règlement ne relève pas de cet article 3 et n'entre pas en conflit avec ladite directive.

50 En quatrième lieu, force est de constater que les dispositions pertinentes applicables à l'affaire au principal sont les articles 14 et 15 de la directive 2006/123, qui concernent la liberté d'établissement faisant l'objet du chapitre III de cette directive, et non l'article 16 de celle-ci, qui concerne la libre prestation des services et figure dans le chapitre IV de ladite directive.

51 À cet égard, le point de savoir si une situation relève des dispositions de la même directive consacrées à la libre prestation des services ou de celles relatives à la liberté d'établissement dépend du degré de stabilité de l'installation d'un opérateur dans l'État membre concerné, ainsi que cela ressort de l'article 4, point 5, de la directive 2006/123. En l'occurrence, il suffit de relever qu'il ressort du dossier soumis à la Cour que Penny Market, créée par le groupe allemand de distribution alimentaire REWE, est présente sur le marché hongrois depuis l'année 1996 et exerce de manière effective, stable et continue une activité économique visée à l'article 49 TFUE, soit l'activité de commerce au détail, au sens de l'article 4, point 5, de la directive 2006/123.

52 Par conséquent, il y a lieu de considérer que, par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 14, point 1, et l'article 15 de la directive 2006/123 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre qui, eu égard à une situation de danger, impose aux commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 2 500 000 euros, sous peine d'amende, d'une part, d'appliquer pour certaines catégories de produits, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et, d'autre part, de toujours disposer pendant cette période de quantités minimales de certains produits.

53 S'agissant, plus particulièrement, de l'article 14 de la directive 2006/123, cette disposition contient une interdiction absolue de prévoir des exigences discriminatoires.

54 Ainsi, il ressort du point 1 de cet article 14 que les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect d'exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, l'emplacement du siège statutaire.

55 Il s'ensuit que ledit article 14 prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur le lieu du siège des sociétés, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (voir, en ce sens, arrêt du 3 mars 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, point 62 et jurisprudence citée).

56 En outre, la Cour a déjà jugé qu'il découle tant du libellé de l'article 14 de la directive 2006/123 que de l'économie générale de cette directive, que les exigences énumérées à cet article 14 ne peuvent être justifiées (arrêt du 23 février 2016, Commission/Hongrie, C-179/14, EU:C:2016:108, point 45 et jurisprudence citée).

57 La Cour a notamment souligné, à cet égard, qu'une telle interdiction sans possibilité de justification vise à garantir la suppression systématique et rapide de certaines restrictions à la liberté d'établissement considérées par le législateur de l'Union et par la jurisprudence de la Cour

comme affectant sérieusement le bon fonctionnement du marché intérieur et poursuit de la sorte un objectif conforme au traité FUE (arrêt du 23 février 2016, Commission/Hongrie, C-179/14, EU:C:2016:108, point 46 et jurisprudence citée).

58 S'il incombe, certes, à la juridiction de renvoi de déterminer si les mesures visées par le décret 162/2023 constituent une discrimination indirecte des sociétés ayant leur siège en dehors de la Hongrie, la Cour est, toutefois, afin de fournir à cette juridiction une réponse utile, compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales qui lui ont été soumises, de nature à permettre à la juridiction nationale de statuer (voir, en ce sens, arrêt du 1er octobre 2015, Trijber et Harmsen, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 55 ainsi que jurisprudence citée).

59 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que toutes les sociétés commerciales exerçant une activité de commerce de détail alimentaire ayant réalisé un chiffre d'affaires net inférieur à 1 milliard de HUF (environ 2 500 000 euros), lesquelles ne relèvent pas de l'article 1er, paragraphe 2, point 2, du décret 162/2023, étaient des sociétés commerciales détenues par des personnes hongroises, tandis que tous les distributeurs détenus par des personnes qui ne sont pas hongroises relèvent de cette disposition.

60 Il convient de souligner que le fait que de telles mesures affectent principalement des sociétés détenues par des personnes qui ne sont pas hongroises ne saurait être de nature, d'une part, à établir que ces mesures ne sont pas fondées sur un critère neutre et pertinent, et d'autre part, à caractériser, à lui seul, une discrimination (voir, en ce sens, arrêt du 3 mars 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, points 70 et 72).

61 Cela étant, la Commission a indiqué, au cours de la procédure devant la Cour, que les sociétés hongroises de commerce de détail réalisant un chiffre d'affaires important échappent, en pratique, à l'application de la réglementation en cause au principal, dès lors que, d'une part, ces sociétés exploitent un réseau de franchises dont le chiffre d'affaires n'est pas additionné en vue de déterminer si le seuil énoncé dans cette réglementation est dépassé et, d'autre part, ladite réglementation s'applique exclusivement aux commerçants relevant d'un code déterminé de la nomenclature statistique des activités économiques, alors que deux desdites sociétés qui constituent les principales chaines de commerce détenues par des personnes hongroises exercent leur activité au titre d'un autre code de cette nomenclature.

62 Or, la circonstance qu'un groupe de magasins, dont le chiffre d'affaires global dépasse le seuil énoncé dans le décret 162/2023, est exploité sous la forme d'un réseau de franchises ou qu'il exerce son activité de commerce de détail de denrées alimentaires au titre d'un autre code de ladite nomenclature que celui visé par ce décret ne saurait impliquer que ce groupe ne se trouve pas dans une situation comparable, au regard des objectifs visés par ledit décret, à celle d'un groupe de magasins exploité de manière centralisée ou exerçant son activité au titre du code de la même nomenclature visé par le même décret.

63 Partant, s'il devait être confirmé que les éléments avancés par la Commission correspondent effectivement à la situation en cause au principal, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, il y aurait lieu de considérer que les mesures relevant du décret 162/2023 sont constitutives d'une discrimination indirecte prohibée par l'article 14 de la directive 2006/123.

64 En tout état de cause, à supposer même que la juridiction de renvoi constate finalement que la réglementation en cause au principal n'est pas discriminatoire, une telle réglementation devrait alors être regardée comme comportant une exigence à évaluer, conformément à l'article 15, paragraphe 2, sous g), de cette directive, ce qui implique qu'elle ne pourrait être mise en œuvre que si elle remplit les conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de celle-ci.

65 Or, en application du point c) de cette disposition, une mesure nationale ne peut être conforme à ces conditions que pour autant que, notamment, elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit. Partant, ainsi que l'a relevé en substance M. l'avocat général au point 58 de ses conclusions, il découle des considérations figurant aux points 41 à 43 du présent arrêt qu'une réglementation telle que celle en cause au principal est incompatible avec ladite directive.

66 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 14, point 1, et l'article 15 de la directive 2006/123 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre qui, eu égard à une situation de danger, impose aux commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 2 500 000 euros, sous peine d'amende, d'une part, d'appliquer pour certaines catégories de produits, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et, d'autre part, de toujours disposer pendant cette période de quantités minimales de certains produits.

Sur les dépens

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

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

1) Le règlement (UE) nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021,

doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à la réglementation d'un État membre qui, eu égard à une situation de danger, impose aux commerçants exerçant l'activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 2 500 000 euros, sous peine d'amende, d'une part, d'appliquer pour certaines catégories de produits relevant du champ d'application de ce règlement, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d'au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu'ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et, d'autre part, de toujours disposer pendant cette période de quantités minimales de certains produits.

2) L’article 14, point 1, et l’article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s’opposent à la réglementation d’un État membre qui, eu égard à une situation de danger, impose aux commerçants exerçant l’activité de vente au détail de denrées alimentaires dont le chiffre d’affaires annuel est supérieur à 2 500 000 euros, sous peine d’amende, d’une part, d’appliquer pour certaines catégories de produits, pendant une période déterminée, un prix de vente brut au détail qui soit inférieur d’au moins 15 % au prix de vente brut au détail le plus bas qu’ils ont pratiqué au cours des 30 jours précédents et, d’autre part, de toujours disposer pendant cette période de quantités minimales de certains produits.

Signatures