Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 14 juin 2018 [1]

**Affaire C-171/17**

**Commission européenne**
**contre**

**Hongrie**

« Manquement d'État – Article 49 TFUE – Liberté d'établissement – Article 56 TFUE – Libre prestation des services – Directive 2006/123/CE – Articles 15 et 16 – Restrictions – Justification – Nécessité – Proportionnalité – Système national de paiement mobile – Droit exclusif – Monopole – Service d'intérêt économique général »

1. Par le présent recours, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en ayant introduit et maintenu en vigueur le système national de paiement mobile, régi par l'a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (loi n° CC de 2011 relative au système national de paiement mobile) [2] et par le 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (décret gouvernemental n° 356/2012 portant exécution de la loi n° CC de 2011) [3], du 13 décembre 2012, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, à titre principal, de l'article 15, paragraphe 2, sous d), et 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 [4] et, à titre subsidiaire, des articles 49 et 56 TFUE.

2. Dans les présentes conclusions, nous exposerons les motifs pour lesquels nous pensons que ce recours en manquement doit être accueilli.

1 Langue originale : le français.

2 *Magyar Közlöny* 2011/164, ci-après la « loi n° CC de 2011 ».

3 Ci-après le « décret gouvernemental n° 356/2012 ».

4 JO 2006, L 376, p. 36, ci-après la « directive "services" ».

## I. Le cadre juridique

### *A. Le droit de l'Union*

1. Le droit primaire

3. Aux termes de l'article 49, premier alinéa, 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. »

4. L'article 56, premier alinéa, TFUE dispose :

« 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. »

2. La directive « services »

5. Les considérants 8, 17 et 70 de la directive « services » indiquent :

« (8) Les dispositions de la présente directive concernant la liberté d'établissement et la libre circulation des services ne devraient s'appliquer que dans la mesure où les activités en cause sont ouvertes à la concurrence, de manière à ce qu'elles n'obligent pas les États membres à libéraliser les services d'intérêt économique général [(ci-après les "SIEG")] ou à privatiser des entités publiques proposant de tels services, ni à abolir les monopoles existants pour d'autres activités ou certains services de distribution.

[...]

(17) La présente directive ne vise que les services fournis en échange d'une contrepartie économique. Les services d'intérêt général ne sont pas couverts par la définition de l'article 50 [CE (devenu l'article 57 TFUE)] et ne relèvent donc pas du champ d'application de la présente directive. Les [SIEG] sont des services qui sont fournis en contrepartie d'une rémunération et entrent par conséquent dans le champ d'application de la présente directive. Toutefois, certains [SIEG], notamment dans le domaine des transports, sont exclus du champ d'application de la présente directive et certains autres [SIEG], par exemple ceux pouvant exister dans le domaine des services postaux, font l'objet d'une dérogation à la disposition sur la libre prestation des services établie par la présente directive. La présente directive ne traite pas du financement des [SIEG] et n'est pas applicable aux systèmes d'aides accordées par les États membres, en particulier dans le domaine social, conformément aux règles communautaires en matière de concurrence. La présente directive ne traite pas du suivi du Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général.

[...]

(70) Aux fins de la présente directive, et sans préjudice de l'article 16 [CE (devenu l'article 14 TFUE)], des services ne peuvent être considérés comme des [SIEG] que s'ils sont fournis en application d'une mission particulière de service public confiée au prestataire par l'État membre concerné.

L'attribution de cette mission devrait se faire au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme est déterminée par l'État membre concerné, et devrait définir la nature exacte de la mission attribuée. »

6. L'article 1er, paragraphes 2 et 3, de cette directive dispose :

« 2. La présente directive ne traite pas de la libéralisation des [SIEG], 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 [SIEG], 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. »

7. La section 2, intitulée « Exigences interdites ou soumises à évaluation », du chapitre III de la directive « services », relatif à la « [l]iberté d'établissement des prestataires », se compose des articles 14 et 15. L'article 14 de cette directive, porte sur les « [e]xigences interdites », tandis que l'article 15 de ladite directive, relatif aux « [e]xigences à évaluer », dispose :

« 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 :

[...]

d) les exigences autres que celles relatives aux matières couvertes par la directive 2005/36/CE [5] 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 ;

[...]

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.

5 Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22).

[...] »

8. Figurant au chapitre IV de la directive « services », intitulé « Libre circulation des services », l'article 16 de celle-ci porte sur la « [l]ibre prestation des services ». Il énonce en 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.

[...] »

### *B. Le droit hongrois*

1. La loi n° CC de 2011

9. La loi n° CC de 2011 a modifié le cadre juridique des services de paiement mobile avec effet au 1er avril 2013, mais avec effet obligatoire uniquement à partir du 2 juillet 2014.

10. L'article 1er, sous d), de cette loi dispose :

« Aux fins de la présente loi, on entend par

[...]

d) système de paiement mobile : tout système dans lequel le client achète le service par l'intermédiaire d'un système de commercialisation électronique accessible sans rattachement à un point fixe, à l'aide d'un moyen de télécommunication, d'un dispositif numérique ou d'un autre outil informatique. »

11. L'article 2 de ladite loi énonce :

« Est réputé être un service faisant l'objet d'une commercialisation centralisée et mobile

a) le service public de stationnement (parking) conformément à la loi relative à l'a közúti közlekedésről slózó 1988. évi I. törvény (loi n° I de 1988 sur la circulation routière, ci-après la "loi sur la circulation routière") ;

b) la mise à disposition du réseau routier à des fins de circulation en contrepartie d'une redevance d'utilisation ou d'un péage ;

c) le service de transport de voyageurs fourni par un prestataire majoritairement contrôlé par l'État ou par une administration locale, sous forme de service public,

[...]

d) tout service ne relevant pas des catégories énumérées aux points a) à c) ci-dessus, fourni par un organisme majoritairement contrôlé par l'État ou par une administration locale, sous forme de service public. »

12. L'article 3 de la même loi prévoit :

« 1. Le prestataire est tenu de garantir la commercialisation du service qui fait l'objet d'une commercialisation centralisée et mobile – à l'exception du service visé à l'article 2, sous d) – via un système de paiement mobile.

2. Le prestataire satisfait à l'obligation qui lui incombe en vertu du paragraphe 1

a) détenu à 100 % par l'État, ou

b) détenu à 100 % par un organisme lui-même contrôlé à 100 % par l'État, en faisant appel au système national uniforme (ci-après le "système national de paiement mobile") exploité par l'organisme désigné par le gouvernement (ci-après l'"organisme national de paiement mobile").

3. Si le prestataire commercialise le service visé à l'article 2, sous d), via un système de paiement mobile, il ne peut procéder à cette commercialisation qu'en recourant au système national de paiement mobile.

4. L'exploitation du système national de paiement mobile est un service public au sujet duquel le ministre chargé de l'informatique et l'organisme national de paiement mobile concluent entre eux un accord de service public.

5. L'exploitation du système national de paiement mobile est une activité économique exclusive de l'État, que l'organisme national de paiement mobile mène à bien sans qu'un contrat de concession soit conclu.

[...] »

2. Le décret gouvernemental n° 356/2012

13. L'article 8 du décret gouvernemental n° 356/2012, entré en vigueur le 1er avril 2013, dispose :

« 1. Sauf disposition contraire, la redevance à payer par le client en tant que redevance pour le produit de paiement mobile correspond à la redevance que le client devrait payer s'il avait acheté le service en ne passant pas par le système national de paiement mobile. Le prestataire peut encourager l'acquisition de la prestation en tant que produit de paiement mobile au moyen de ristournes.

2. Outre la redevance pour le produit de paiement mobile conformément au paragraphe 1, le client paie à l'organisme national de paiement mobile une redevance de confort du montant indiqué ci-dessous, pour les services précisés :

a) 50 forints [hongrois (HUF) (environ 0,16 euros)] par transaction dans le cadre de la commercialisation du service public de stationnement (parking),

b) 50 [HUF] [(environ 0,16 euros)] par transaction dans le cadre de la commercialisation du droit d'utilisation visé à l'article 33/A de la loi [...] sur la circulation routière,

[...]

3. L'organisme national de paiement mobile facture la redevance de confort – si l'achat du service faisant l'objet d'une commercialisation centralisée et mobile aboutit – au client en même temps que la redevance correspondant au service faisant l'objet d'une commercialisation centralisée et mobile.

[...] »

14. L'article 24/A, paragraphe 1, dudit décret prévoit :

« Outre la redevance pour le produit de paiement mobile conformément à l'article 8, paragraphe 1, le revendeur paie à l'organisme national de paiement mobile une redevance de confort du montant indiqué ci-dessous, pour les services précisés :

a) 40 [HUF] [(environ 0,13 euros)] par transaction dans le cadre de la commercialisation du service public de stationnement (parking),

b) 0 [HUF] par transaction dans le cadre de la commercialisation du droit d'utilisation de routes conformément à l'article 33/A de la loi [...] sur la circulation routière,

c) 0 [HUF] par transaction dans le cadre de la commercialisation du droit d'utilisation de routes conformément à la loi relative au péage,

d) 0 [HUF] par transaction dans le cadre de la commercialisation d'un titre de transport public,

e) 75 [HUF] [environ 0,24 euros)] par transaction dans le cadre des services visés à l'article 2, sous d), de la [loi n° CC de 2011]. »

15. L'article 31 du même décret concerne la redevance de revente. Son paragraphe 1 est libellé comme suit :

« La redevance de revente est calculée sur la base du montant hors TVA de la redevance à payer par le client conformément à l'article 8, paragraphe 1, et fixée à :

a) 10 % dans le cadre de la commercialisation du service public de stationnement (parking),

b) 5 % dans le cadre de la commercialisation du droit d'utilisation de routes conformément à l'article 33/A de la loi [...] sur la circulation routière,

c) 5 % dans le cadre de la commercialisation d'un titre de transport,

d) 5 % dans le cadre de la commercialisation du droit d'utilisation de routes conformément à la loi relative au péage. »

## II. La procédure précontentieuse

16. À la suite d'une plainte, la Commission a ouvert, le 14 décembre 2012, une procédure EU Pilot [6] au sujet de la création du système national de paiement mobile en Hongrie. Dans ce cadre, elle a communiqué à cet État membre une demande d'informations.

17. Les autorités hongroises ont répondu à cette demande le 22 février 2013.

18. Jugeant cette réponse insuffisante et considérant que, par l'adoption de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la loi nº CC de 2011, la Hongrie avait manqué à ses obligations au titre des articles 15 et 16 de la directive « services » et des articles 49 et 56 TFUE, la Commission a, le 21 novembre 2013, adressé une lettre de mise en demeure à cet État membre.

19. La Hongrie a répondu par lettre du 22 janvier 2014. En substance, elle a soutenu, s'agissant de la qualification de « SIEG », que les États membres disposent d'une large marge de manœuvre dans la définition des SIEG que la Commission ne peut remettre en question qu'en cas d'erreur manifeste. Le système national de paiement mobile serait un SIEG parce qu'il présente des caractéristiques spécifiques par rapport à des activités économiques ordinaires, qu'il est accessible à tous et que les seules forces du marché ne parvenaient pas à fournir ce service de façon satisfaisante. En outre, la Hongrie a allégué que, grâce à une standardisation permettant l'uniformisation, l'individualisation et l'interopérabilité, elle satisfaisait aux exigences en matière de systèmes de paiement mobile, qui ont notamment été définies par la Commission dans son livre vert intitulé « Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile» [7]. Par ailleurs, la Hongrie a soutenu avoir soustrait les services offerts par la plateforme au jeu de la concurrence dans l'intérêt général, et non pour des raisons économiques. Le paiement mobile à l'emplacement de parking serait le seul mode de paiement permettant un calcul de la redevance correspondant à la durée effective de stationnement. La Hongrie a ajouté que les prestataires privés qui offraient auparavant ce service n'auraient subi aucune perte que ledit État membre devrait compenser, dans la mesure où ils pourraient exploiter, en tant que revendeurs, la plateforme et l'infrastructure mises en place. De surcroît, ce ne serait qu'à travers une plateforme centrale, nationale et fondée sur un droit exclusif qu'il serait possible de proposer un service uniforme et garanti aux clients. Enfin, selon la Hongrie, le système national de paiement mobile fonctionne comme un monopole fournissant des services échappant au champ d'application de la directive « services » en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, de celle-ci.

20. Le 11 juillet 2014, la Commission a émis un avis motivé dans lequel elle a maintenu la position exprimée dans la lettre de mise en demeure. La Hongrie a répondu à l'avis motivé par lettre datée du 19 septembre 2014, en réitérant, en substance, les observations qu'elle avait formulées dans sa lettre du 22 janvier 2014.

21. Estimant ces réponses insatisfaisantes, la Commission a, par requête du 5 avril 2017, introduit le présent recours.

## III. Les conclusions des parties

22. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– à titre principal, constater que le système national de paiement mobile introduit et maintenu en vigueur par la Hongrie, régi par la loi nº CC de 2011 et le décret gouvernemental nº 356/2012, qui crée un monopole en accordant des droits exclusifs à la Nemzeti Mobilfizetési Zrt. et entrave

6 Dossier EU Pilot nº 4372/12/MARK.

7 COM(2011) 941 final.

l'entrée sur le marché de gros du paiement mobile, précédemment ouvert à la concurrence est contraire à l'article 15, paragraphe 2, sous d), et à l'article 16, paragraphe 1, de la directive « services » ;

– à titre subsidiaire, constater que le système national de paiement mobile introduit et maintenu en vigueur par la Hongrie, régi par la loi n° CC de 2011 et le décret gouvernemental n° 356/2012, qui crée un monopole en accordant des droits exclusifs à la Nemzeti Mobilfizetési et entrave l'entrée sur le marché de gros du paiement mobile, précédemment ouvert à la concurrence est contraire aux articles 49 et 56 TFUE ;

– condamner la Hongrie aux dépens.

23. La Hongrie conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– rejeter le recours comme étant non fondé ;

– condamner la Commission aux dépens.

## IV. Le recours

### *A. Les principaux arguments des parties*

1. La Commission

24. En guise d'introduction, la Commission expose les changements quant au service de paiement mobile intervenus à la suite de la loi n° CC de 2011.

25. Ainsi, premièrement, elle précise que, depuis le 1er juillet 2014, la Nemzeti Mobilfizetési – qui est intégralement détenue par la Magyar Fejlesztési Bank et, à travers elle, par l'État hongrois – assure l'exploitation du système national de paiement mobile, auquel le recours est obligatoire pour le stationnement public, la mise à disposition du réseau routier à des fins de circulation, le transport de personnes par une entreprise étatique et les autres services offerts par un organisme étatique. À cet égard, la Commission précise que, si le paiement mobile n'est possible que pour les deux premiers domaines, la procédure porte sur ces quatre domaines.

26. Deuxièmement, la Commission indique que, en ce qui concerne le stationnement public, avant le 1er juillet 2014, l'utilisateur du parking pouvait acheter directement le service auprès du prestataire de paiement mobile ou auprès de son revendeur, qui répercutait ensuite ce paiement sur l'exploitant de parking avec lequel il avait conclu un contrat. Du fait de l'entrée en vigueur de la loi n° CC de 2011 et du décret gouvernemental n° 356/2012, les exploitants de parking seraient tenus de conclure un contrat avec la Nemzeti Mobilfizetési, laquelle vendrait les services de parking mobile soit directement aux utilisateurs finals, soit par l'intermédiaire des revendeurs, en échange des redevances fixées dans ce décret. À cet égard, la Commission relève que les prestataires de paiement mobile actifs ont dû modifier leurs systèmes afin de devenir revendeurs de la Nemzeti Mobilfizetési. S'agissant de la mise à disposition du réseau routier à des fins de circulation, la Commission relève que, en Hongrie, certaines routes ne seraient utilisables que si l'usager a acquitté un droit d'utilisation soit par le système HU-GO, soit sous forme d'une e-vignette, appelée « e-matrica », et que, depuis le 1er juillet 2014, le droit d'utilisation ne devrait être acquis que directement auprès de la Nemzeti Mobilfizetési ou auprès de ses partenaires revendeurs.

27. Il en résulte, selon la Commission, que la loi nº CC de 2011 a créé un monopole national des services de paiement mobile, dans la mesure où la Nemzeti Mobilfizetési jouit d'un droit exclusif pour conclure des contrats avec les exploitants de parking ainsi que pour vendre le droit d'utilisation de la route.

28. S'agissant des griefs avancés au soutien du recours, la Commission fait valoir, à titre principal, que la directive « services » est applicable et que la réglementation hongroise est contraire à l'article 15, paragraphe 2, sous d), et à l'article 16, paragraphe 1, de celle-ci. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où les services en cause seraient exclus du champ d'application de cette directive, la Commission soutient que la réglementation hongroise enfreint les exigences inscrites aux articles 49 et 56 TFUE.

29. En particulier, quant à l'argumentation hongroise selon laquelle le système national de paiement mobile est un SIEG ne relevant pas du champ d'application de la directive « services », la Commission indique tout d'abord que l'article 1er, paragraphes 2 et 3, de cette directive, lu en combinaison avec son considérant 8, limite l'application de ladite directive aux SIEG et aux monopoles déjà existants, alors que la loi nº CC de 2011 aurait accordé un droit exclusif à la Nemzeti Mobilfizetési après l'entrée en vigueur de la directive « services ».

30. Ensuite, la Commission souligne que les services concernés ne peuvent être qualifiés de « SIEG ». En se référant à sa communication relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de [SIEG] [8], la Commission rappelle qu'une activité déjà fournie ou qui peut l'être de façon satisfaisante par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales ne saurait être opportunément assortie d'obligations de service public spécifiques. Or, les services de paiement mobile en cause auraient été fournis de façon satisfaisante par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales. En outre, selon la Commission, les services en cause ne sont pas essentiels pour les citoyens. À cet égard, elle ajoute toutefois que, même si ces services étaient qualifiés de « SIEG », la directive « services » serait applicable, comme le confirment les nombreuses garanties et exceptions prévues par cette directive en faveur des SIEG.

31. Enfin, quant à l'applicabilité des règles du traité FUE, la Commission relève que les services en cause sont fournis en échange d'une contrepartie et que l'activité à laquelle ils ont trait était précédemment exercée en Hongrie par des sociétés commerciales. Par conséquent, cette activité serait une activité économique soumise aux règles de ce traité.

32. S'agissant de la nature restrictive de la réglementation hongroise relative au système national de paiement mobile, la Commission estime que la loi nº CC de 2011 et le décret gouvernemental nº 356/2012 auraient un effet restrictif, dans la mesure où l'exploitation du système national de paiement mobile serait devenue un monopole étatique et où les prestataires de paiement mobile et de téléphonie mobile ne pourraient plus exercer leurs activités qu'en tant que revendeurs. Selon la Commission, ces dispositions entraveraient l'accès au marché de gros du paiement mobile, quelles que soient les modalités de fourniture des services.

33. Par conséquent, d'une part, la Commission fait valoir, en ce qui concerne la liberté d'établissement, que le système national de paiement mobile constitue une exigence au sens de l'article 15, paragraphe 2, sous d), de la directive « services » et une restriction à l'article 49 TFUE, car les droits exclusifs accordés à la Nemzeti Mobilfizetési entravent l'entrée des entreprises, hongroises et étrangères, sur le marché de gros du paiement mobile, qui était autrefois ouvert à la concurrence.

8 JO 2012, C 8, p. 4.

34. D'autre part, elle estime, en ce qui concerne la libre prestation de services, que le système national de paiement mobile est contraire à l'article 16 de la directive « services » et à l'article 56 TFUE, dès lors que les droits exclusifs attribués à la Nemzeti Mobilfizetési restreignent la prestation de services transfrontalière.

35. S'agissant des justifications avancées par la Hongrie, et notamment de la protection des consommateurs et des destinataires de services, de la loyauté des transactions commerciales et de la lutte contre la fraude, la Commission ne conteste pas qu'elles peuvent être considérées comme des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour et de l'article 4, point 8, de la directive « services ». Néanmoins, ces raisons impérieuses d'intérêt général ne seraient pas aptes à justifier les restrictions induites par la loi nº CC de 2011 et par le décret gouvernemental nº 356/2012, car elles ne seraient ni nécessaires ni proportionnées.

36. Ainsi, d'une part, la Commission soutient que la nature insatisfaisante du fonctionnement antérieur du marché, en matière de stationnement public et de mise à disposition du réseau routier à des fins de circulation, n'est pas établie, de sorte que l'intervention de l'État hongrois ne saurait être considérée comme nécessaire. À cet égard, tout en admettant que la standardisation puisse présenter certains avantages pour l'extension des services de paiement mobile, la Commission soutient que la création d'un monopole de l'État n'était pas la seule ni la meilleure manière d'atteindre cet objectif.

37. D'autre part, la Commission souligne que d'autres mesures moins restrictives auraient été aptes à résoudre les difficultés relatives au fonctionnement du marché invoquées par la Hongrie, de sorte que l'intervention sur le marché était disproportionnée. En particulier, la Commission soutient que la standardisation et l'interopérabilité auraient pu être atteintes par voie législative, tout en préservant la structure existante du marché et qu'il n'était pas nécessaire de doter de droits exclusifs le nouvel organisme appartenant à l'État. Elle ajoute qu'il aurait été possible de créer un monopole temporaire ou de mettre en place un système de concessions pour l'exploitation de la plateforme du système national de paiement mobile.

38. En outre, la Commission estime que la Hongrie commet une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le service en cause est un SIEG. En effet, la définition du SIEG et les droits spécifiques y afférents ne pourraient pas aller au-delà de la satisfaction du besoin de la société qu'il soit remédié aux insuffisances concrètes résultant du fonctionnement normal du marché. Or, la mission confiée à la Nemzeti Mobilfizetési ne peut être qualifiée de « mission particulière » que les entreprises présentes sur le marché n'auraient pas assumée dès lors que, avant l'introduction du système national de paiement mobile, un système couvrant la plus grande partie du pays existait déjà et que celui-ci aurait très certainement continué à se développer.

39. Enfin, la Commission fait valoir que l'effet restrictif et la nature disproportionnée de l'introduction du nouveau système de paiement mobile seraient illustrés par l'absence d'indemnisation des anciens opérateurs et, en particulier, par l'importance du caractère irrécupérable des investissements réalisés dans la plateforme et la disparition des relations contractuelles antérieures, notamment avec les exploitants de parking.

### 2. La Hongrie

40. À titre liminaire, la Hongrie souligne que la politique de concurrence sert à maximiser le bien-être des consommateurs et que l'introduction ainsi que le maintien du système national de paiement mobile auraient accru le bien-être de ces derniers, dès lors que le service public de stationnement serait moins coûteux et accessible sur l'ensemble du territoire national. Elle relève, ensuite, que la concurrence se serait déplacée du marché de gros vers le marché de détail, sur lequel elle se serait considérablement intensifiée. Enfin, la Hongrie indique que la structure de marché en place avant le 1er juillet 2014 ne permettait pas le développement de la concurrence, car EME Zrt., le plus gros

opérateur de l'époque, aurait été en situation de monopole. Or, l'intérêt de cet opérateur sur le marché en amont aurait été d'entrer en contact avec les seules collectivités locales profitables pour lui. Quant au marché en aval, la Hongrie fait valoir que, du fait de la structure d'intégration verticale d'EME, cet opérateur n'aurait pas eu intérêt au développement du réseau de revendeurs, ces derniers étant susceptibles de lui faire concurrence.

41. La Hongrie soutient que ni la directive « services » ni les articles 49 et 56 TFUE ne sont applicables en l'espèce.

42. Premièrement, la Hongrie, après avoir rappelé que, aux termes de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, de l'article 1er du protocole (no 26) sur les services d'intérêt général[9], annexé aux traités, et de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive « services », la définition des activités pouvant être qualifiées de « SIEG » relève de la compétence des États membres, fait valoir que l'exploitation du système national de paiement mobile est un SIEG. À cet égard, la Hongrie indique que, selon la communication de la Commission intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public»[10], la qualification de « SIEG » est subordonnée à la réunion de plusieurs conditions, à savoir que le service doit comporter des caractéristiques spécifiques par rapport aux autres activités économiques et être accessible à tout le monde, et que les seules forces du marché n'offrent pas une fourniture satisfaisante de ces services.

43. La Commission n'aurait pas contesté que la deuxième condition est satisfaite. Quant à la première condition, les services de paiement mobile seraient rattachés à l'utilisation de services publics pour lesquels il incombe à l'État d'assurer que les usagers puissent y accéder de manière uniforme, confortable, immédiate et abordable, indépendamment du lieu d'utilisation. Le système national de paiement mobile aurait ainsi été créé pour des raisons d'intérêt général et non au regard de considérations économiques et il ne constituerait pas un service « de confort », mais, au contraire, la seule option prenant en compte les intérêts des utilisateurs, dans la mesure où ce moyen de paiement permettrait le calcul du montant de la redevance correspondant à la durée effective du stationnement.

44. Enfin, la Hongrie fait valoir que le système antérieur ne permettait pas un fonctionnement satisfaisant du marché, de sorte que la troisième condition serait remplie. Ainsi, les opérateurs présents sur le marché ne pouvant pas mettre en place une plateforme de paiement mobile et n'ayant pas intérêt à le faire, le système national de paiement mobile viserait à combler les lacunes du fonctionnement antérieur du marché par la mise en place d'une couverture de l'ensemble du territoire national et la gestion de la plateforme technique par l'État hongrois de la façon la plus optimale en termes de coûts et la plus uniforme possible.

45. Deuxièmement, la Hongrie soutient que la directive « services » n'est pas applicable en l'espèce dès lors qu'elle se limite à prévoir qu'elle n'oblige pas les États membres à libéraliser les SIEG. En outre, cette directive n'obligerait pas les États membres à libéraliser les SIEG « existants » et son article 1er, paragraphe 3, ne traiterait pas de l'abolition des monopoles de services.

46. La Hongrie maintient, dès lors, sa position selon laquelle, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive « services », les services en cause ne relèvent pas de son champ d'application.

9 JO 2016, C 202, p. 307.
10 JO 2012, C 8, p. 15.

47. Toutefois, à supposer que la directive « services » soit applicable, la Hongrie soutient que le système national de paiement mobile étant un SIEG, il faudrait, conformément à l'article 15, paragraphe 4, de cette directive, ne pas tenir compte de l'article 15, paragraphe 2, sous d), de ladite directive, car son application ferait échec à l'accomplissement de la mission qui a été confiée à ce système national.

48. Troisièmement, s'agissant de la violation des articles 49 et 56 TFUE, la Hongrie fait valoir que ces dispositions ne sont pas applicables aux services en cause, car, d'une part, l'article 106, paragraphe 2, TFUE, s'opposerait à ce que les dispositions du traité, qu'il s'agisse des règles de concurrence ou des règles relatives au marché intérieur, soient applicables aux SIEG si elles entravent l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises concernées et, d'autre part, le système de paiement mobile étant un monopole d'État, ce dernier devrait être appréhendé à l'aune de l'article 37 TFUE, et non au regard des autres dispositions de ce traité.

49. Toutefois, à supposer que les articles 49 et 56 TFUE soient applicables aux services en cause, la Hongrie soutient que ces dispositions n'ont pas été violées.

50. Tout d'abord, la Hongrie fait valoir que les règles relatives au système national de paiement mobile ne sont pas discriminatoires, car la loi n° CC de 2011 et le décret gouvernemental n° 356/2012 s'appliqueraient à tous les prestataires se trouvant dans des situations comparables.

51. Ensuite, la Hongrie souligne que les motifs qu'elle a avancés en tant que justification du système national de paiement mobile, notamment la protection des consommateurs et la loyauté des transactions commerciales ou la lutte contre la fraude, seraient considérés par la Cour comme des raisons impérieuses d'intérêt général.

52. Enfin, la mise en place et le maintien du système national de paiement mobile seraient nécessaires et proportionnés. Ainsi, la Hongrie avance que, préalablement à ces réformes, le marché ne fonctionnait pas de manière satisfaisante en raison de l'absence de couverture de l'ensemble du territoire national, de l'absence d'interopérabilité et de l'absence d'exploitation sous forme de plateforme. Selon la Hongrie, dans le système antérieur, EME n'avait pas intérêt à développer le marché de la revente, étant donné sa structure d'intégration verticale, ou à élargir le cercle des contrats passés avec les autorités locales. Au contraire, le système national de paiement mobile garantirait une couverture et une interopérabilité totales, stimulerait la concurrence et permettrait une prestation de services satisfaisante du fait de son fonctionnement sous forme de plateforme ouverte, accessible aux prestataires de paiement mobile par une interface uniforme et standardisée. En particulier, la Hongrie indique que, désormais, l'utilisateur peut choisir librement parmi tous les prestataires de paiement mobile de stationnement celui qui fait la proposition la plus avantageuse pour lui et bénéficier du stationnement mobile sur l'ensemble du territoire national, en passant par son prestataire habituel. En outre, le système national de paiement mobile garantirait, selon la Hongrie, une couverture de services totale aux prestataires de paiement mobile ainsi qu'aux collectivités locales. Enfin, ce système aurait permis d'abaisser les barrières à l'entrée pour tous les opérateurs, de diminuer leurs coûts de back-office et de développement.

53. S'agissant de l'argument de la Commission selon lequel les systèmes fragmentés, antérieurs à la mise en place du système national de paiement mobile, auraient pu s'intégrer par le jeu d'obligations instituées par la réglementation, de la coopération ou de la concurrence sur le marché, la Hongrie indique qu'il n'est étayé par aucun exemple concret. Par ailleurs, le service en cause relevant des collectivités locales, il aurait été nécessaire de recourir à des procédures de passation des marchés publics. De ce fait, le système de paiement mobile des stationnements aurait été mis en place uniquement dans les endroits où le prestataire pouvait espérer des recettes importantes, il n'y aurait donc pas eu de couverture sur l'ensemble du territoire national et des prestataires différents auraient obtenu le marché auprès des différentes collectivités locales, ce qui aurait engendré une absence totale d'interopérabilité.

54. S'agissant de l'argument de la Commission tenant à la possibilité de mettre en place l'intégration à travers la coopération entre les opérateurs et un accès obligatoire au système existant d'EME, la Hongrie estime qu'il n'est pas réaliste, car l'accès obligatoire aurait été possible si cette société avait fonctionné en tant que plateforme.

### *B. Notre appréciation*

1. Sur la qualification de « SIEG »

55. Afin de faciliter l'analyse des griefs soulevés par la Commission, il nous semble nécessaire de déterminer au préalable si les services de paiement mobile en cause constituent ou non un SIEG.

56. En effet, si le fait qu'un service soit qualifié de « SIEG » ne fait pas échec à l'applicabilité de la directive « services » dès lors que la Cour a estimé qu'une activité de service, même qualifiée de « SIEG », relève du champ d'application de cette directive [11], la qualification de « SIEG » est fondamentale, car, dans l'hypothèse où les services en cause seraient qualifiés de « SIEG », certaines dérogations particulières prévues par la directive « services » devraient être appliquées. Ainsi, en ce qui concerne la liberté d'établissement, l'article 15, paragraphe 4, de cette directive prévoit que les paragraphes 1, 2 et 3 de cette disposition s'appliquent uniquement dans la mesure où leur application ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit comme en fait, de la mission particulière dont le SIEG a la charge. Quant à la libre prestation de services, l'article 17, paragraphe 1, de ladite directive dispose que l'article 16 de celle-ci ne s'applique pas aux SIEG qui sont fournis dans un autre État membre.

57. À cette fin, en ce qui concerne les critères à l'aune desquels il convient de déterminer si les services de paiement mobile en cause constituent ou non un SIEG, nous estimons qu'il y a lieu en l'espèce d'appliquer les critères dégagés par la jurisprudence en matière d'aides d'État, quand bien même la qualification de « SIEG » se pose sous l'angle des libertés de circulation et, en particulier, de la directive « services» [12].

58. Si, dans le contexte de cette directive, la jurisprudence n'est pas encore nécessairement abondante, les critères appliqués ne diffèrent pas de ceux auxquels la Cour se réfère en matière d'aides d'État [13].

59. En outre, le recours à des critères différents ne se justifierait pas.

60. En effet, la qualification de « SIEG » ne saurait être appréciée différemment selon qu'il est fait application des règles en matière d'aides d'État, des règles en matière de libre circulation ou de la directive « services », car, in fine, la notion de « SIEG » est unique.

61. Cette analyse est également corroborée par la circonstance que les termes employés à l'article 15, paragraphe 4, de la directive « services », et selon lesquels les paragraphes 1, 2 et 3 de cette disposition ne s'appliquent à la législation dans le domaine des SIEG 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, sont précisément ceux de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.

11 Voir arrêt du 23 décembre 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, point 43).

12 À cet égard, nous remarquons que tant la Commission que la Hongrie se sont référées sur ce point à la jurisprudence en matière d'aides d'État ainsi qu'à des communications de la Commission en ce domaine.

13 Les critères appliqués par la Cour notamment aux points 41 et 42 de l'arrêt du 23 décembre 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), sont classiques et s'inscrivent dans le courant jurisprudentiel antérieur en matière d'aides d'État.

62. Aux fins de déterminer si, comme le soutient la Hongrie, les services en cause peuvent être qualifiés de « SIEG », il convient de rappeler que les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme un SIEG et que le contrôle en la matière se limite à vérifier qu'ils ne commettent pas d'erreur manifeste en qualifiant un service de « SIEG» [14]. Néanmoins, il appartient aux États membres de veiller à ce que la mission de SIEG satisfasse certains critères minimaux communs à toute mission de cette nature et de démontrer que ces critères sont satisfaits dans le cas d'espèce [15].

63. Parmi ces critères figurent l'existence d'un acte de l'autorité publique investissant les opérateurs en cause d'une mission de SIEG et définissant de manière claire et transparente la nature exacte de l'obligation de service public attribuée ainsi que le caractère universel et obligatoire de cette mission [16] et, en particulier, l'exigence selon laquelle les SIEG doivent être fournis dans l'intérêt de la société dans son ensemble et au bénéfice de tous les utilisateurs [17].

64. Il incombe également aux États membres de préciser les raisons pour lesquelles ils considèrent que le service en cause, du fait de son caractère spécifique, doit être qualifié de « SIEG » et distingué d'autres activités économiques [18].

65. Enfin, il ressort de la jurisprudence que les États membres peuvent confier à un opérateur une mission de SIEG en raison des défaillances du marché. Toutefois, une telle démarche est encadrée dès lors que, comme l'a itérativement indiqué la Commission, « il ne serait pas opportun d'assortir d'obligations de service public spécifiques une activité qui est déjà fournie ou peut l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales» [19].

66. En l'espèce, la Hongrie soutient que les services en cause comportent des caractéristiques spécifiques par rapport aux autres activités économiques. En particulier, la Hongrie indique que les services de paiement mobile faisant l'objet de la présente procédure sont rattachés à l'utilisation de services publics auxquels l'État doit assurer l'accès de manière uniforme, confortable, immédiate et abordable, indépendamment du lieu d'utilisation. Elle ajoute que les seules forces du marché n'offraient pas une fourniture satisfaisante de ces services et que le système national de paiement mobile vise à pallier les insuffisances du fonctionnement antérieur du marché.

67. Une telle argumentation ne nous convainc pas.

14 Voir arrêt du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission (T-289/03, EU:T:2008:29, points 166 à 169).

15 Voir arrêt du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission (T-289/03, EU:T:2008:29, point 172), et conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, point 61).

16 Voir arrêt du 23 décembre 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, points 41 et 42).

17 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, point 62).

18 Voir arrêts du 10 décembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, point 27), et du 18 juin 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, point 45).

19 Communication de la Commission mentionnée au point 30 des présentes conclusions (point 48). Voir, également, communication de la Commission intitulée « Lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit » (JO 2013, C 25, p. 1, point 19).

68. S'agissant du caractère d'intérêt général des services en cause, nous concevons que la notion de « SIEG » ne saurait être figée et qu'elle est fondamentalement fonction de nombreux paramètres, comme les besoins des citoyens, qui sont propres à chaque État membre, ou les évolutions techniques et commerciales. La Cour a ainsi reconnu la qualification de « SIEG » à des services aussi divers que la distribution d'eau [20], de gaz [21] et d'électricité [22], le transport en ambulance [23], la collecte et la distribution du courrier sur la totalité du territoire national [24] ou encore la gestion des lignes aériennes non rentables [25].

69. Par conséquent, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme des SIEG, le seul fait que les services en cause soient des services liés aux nouvelles technologies ne saurait, à notre sens, empêcher qu'ils puissent être qualifiés de « SIEG ». Certes, il ne peut être nié que certains secteurs, comme les services fournis auparavant par une entreprise disposant d'un droit exclusif, se prêtent plus facilement à la qualification de « SIEG », cela ne signifie cependant pas que, a contrario, certains services ne pourraient pas, du fait de leur nature même, être qualifiés de « SIEG ». En outre, même si le marché des services de paiement mobile est intimement lié aux nouvelles technologies, rien ne nous permet de penser qu'il ne vise pas à satisfaire un besoin de la société et ne constitue pas un intérêt public que l'État devrait sauvegarder tant ces besoins sont non seulement divers, mais surtout évolutifs.

70. Cependant, au-delà de la nature des services de paiement mobile, nous pensons que ces services ne peuvent être qualifiés de « SIEG » en l'espèce.

71. Ainsi, l'argument de la Hongrie selon lequel les services de paiement mobile en cause sont inextricablement liés au service public de parking atteste, selon nous, du fait que, s'agissant des services de paiement mobile, on ne saurait clairement déterminer s'ils comportent par eux-mêmes une dimension d'intérêt général ou si ce n'est que par ricochet, à travers le service public de stationnement, qu'ils relèvent de la notion de « SIEG ». En d'autres termes, il ne suffit pas, selon nous, qu'une activité de service soit liée à un service public pour qu'elle puisse être qualifiée de « SIEG ».

72. Cette analyse n'est pas remise en cause par les arguments de la Hongrie visant à démontrer que, contrairement à ce que fait valoir la Commission, les services de paiement mobile ne sont pas des services de confort. Si nous convenons avec la Hongrie que le fait que la législation hongroise qualifie elle-même la prestation en cause de « prestation de confort » ne permet pas de tirer des conclusions sur le point de savoir si la prestation correspondante est un SIEG ou non, nous pensons, à l'instar de la Commission, que cette prestation n'est pas indispensable pour les citoyens, mais représente seulement une alternative au paiement en espèces. À cet égard, contrairement à ce que fait valoir la Hongrie, le paiement mobile des redevances de stationnement n'est pas nécessairement le seul mode de paiement qui permette le calcul du montant de la redevance correspondant à la durée effective de stationnement. En effet, s'il est certes vrai qu'un système de paiement ex ante, par horodateur, ne permet pas de calculer le montant de la redevance en fonction de la durée effective de stationnement, un système de paiement ex post au moyen d'un système de tickets permet un tel calcul.

73. En outre, la Hongrie soutient que c'est pour des raisons d'intérêt général et non pour des considérations économiques qu'elle a retiré les services fournis du champ d'application des dispositions réglementaires qui les régissaient jusqu'alors. À cet égard, nous estimons que, s'agissant des services en cause, le nouveau système de paiement mobile et les prérogatives de la Nemzeti Mobilfizetési sont de nature à créer un doute quant à la motivation des autorités hongroises.

20 Arrêt du 8 novembre 1983, IAZ International Belgium e.a./Commission (96/82 à 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 et 110/82, EU:C:1983:310).

21 Arrêt du 23 octobre 1997, Commission/France (C-159/94, EU:C:1997:501).

22 Arrêt du 27 avril 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171).

23 Arrêt du 25 octobre 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577).

24 Arrêt du 19 mai 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198).

25 Arrêt du 11 avril 1989, Saeed Flugreisen et Silver Line Reisebüro (66/86, EU:C:1989:140).

74. En effet, d'une part, il convient de souligner que les notions de « droits exclusifs » et de « SIEG » ne se confondent pas, notamment en ce que l'octroi d'un droit spécial ou exclusif à un opérateur ne constitue que l'instrument permettant à cet opérateur d'accomplir une mission de SIEG, l'attribution d'une telle mission pouvant également consister en une obligation imposée à une multitude, voire à l'ensemble des opérateurs actifs sur un même marché [26]. Ainsi, le fait d'octroyer un droit exclusif à un opérateur ne signifie pas nécessairement que cet opérateur soit en charge d'une mission de SIEG. D'autre part, le nouveau système de paiement mobile engendre une monopolisation du marché de gros, à savoir le marché des services fournis à d'autres revendeurs prestataires de paiement mobile par l'intermédiaire de contrats conclus avec les fournisseurs de services de parking ou d'autres services publics, au profit d'une entité contrôlée par l'État tout en permettant à cette entité de vendre les services de parking mobile soit directement aux utilisateurs finals, soit par l'intermédiaire des revendeurs, en échange des redevances fixées dans le décret gouvernemental nº 356/2012.

75. Ce doute est renforcé par le fait que le service de paiement mobile était, ainsi que la Hongrie l'admet, auparavant fourni par les forces du marché.

76. Or, nous rappelons que l'intervention de l'État est, en matière de SIEG, normalement motivée par les défaillances du marché et que, par conséquent, le service ne peut être qualifié de « SIEG » si l'activité est fournie ou peut l'être de façon satisfaisante par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales.

77. En l'espèce, il est constant que le marché n'était pas défaillant au sens où le service de paiement mobile était proposé. Néanmoins, selon la Hongrie le fonctionnement du marché n'était pas satisfaisant et le système national de paiement mobile avait pour objectif la mise en place d'une couverture de l'ensemble du territoire national ainsi que le bon fonctionnement d'un système uniforme et interopérable.

78. La Commission soutient, au contraire, que le fonctionnement antérieur du marché était satisfaisant, tout en reconnaissant qu'il présentait des insuffisances au regard de l'absence de plateforme uniforme standardisée et d'interopérabilité.

79. À cet égard, et dans un tel contexte, nous estimons que, aux fins de démontrer l'existence d'un réel besoin de service public et la nécessité d'obligations de service public, il ne suffit pas que l'État membre se prévale d'un fonctionnement insatisfaisant du marché, mais qu'il doit démontrer que le service ne peut pas être fourni de manière satisfaisante par le marché.

80. Or, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si, en considération de leur propre intérêt commercial, les acteurs auparavant actifs sur le marché, et notamment l'ancien chef de file, EME, auraient ou non assuré les services en cause dans les mêmes conditions que celles définies par la Hongrie, nous estimons que cet État membre n'a pas démontré que ce service ne pouvait pas être fourni de manière satisfaisante par le marché.

81. Ainsi, d'une part, nous estimons que, comme l'a souligné la Commission, il n'est pas exclu que, à l'instar de l'évolution sur d'autres marchés, le développement de la concurrence entre des plateformes aboutisse à l'apparition de services uniformes standardisés. D'autre part, nous pensons que la standardisation et l'interopérabilité auraient aussi pu être encouragées et mises en œuvre par une intervention législative ou réglementaire des autorités hongroises, tout en préservant la structure concurrentielle du marché et donc sans octroyer des droits exclusifs à un opérateur contrôlé par l'État. Dès lors, même si nous reconnaissons que l'octroi du droit exclusif à la Nemzeti Mobilfizetési a

26 Voir arrêt du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission (T-289/03, EU:T:2008:29, point 179).

permis l'interopérabilité et la standardisation du marché, car auparavant chaque prestataire de paiement mobile utilisait son propre système qui n'était pas connecté aux autres systèmes, nous estimons que la Hongrie aurait pu parvenir au même résultat en favorisant, par exemple, l'accès des concurrents à leurs systèmes respectifs.

82. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous proposons à la Cour de considérer que les services en cause ne constituent pas un SIEG.

2. Sur les griefs tirés de la violation des articles 15 et 16 de la directive « services »

83. Afin de statuer sur les griefs avancés à titre principal par la Commission, il convient, d'emblée, de déterminer si le système national de paiement mobile constitue une « exigence » au sens de l'article 15, paragraphe 2, sous d), et de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive.

84. Pour mémoire, la loi nº CC de 2011 et le décret gouvernemental nº 356/2012 ont créé un monopole national des services de paiement mobile en ce que la Nemzeti Mobilfizetési jouit d'un droit exclusif s'agissant de la commercialisation des services de paiement mobile.

85. Il en résulte, selon nous, que, d'une part, le système national de paiement mobile constitue une « exigence » au sens de l'article 15, paragraphe 2, sous d), de la directive « services », dans la mesure où les droits exclusifs octroyés à la Nemzeti Mobilfizetési ont pour effet de réserver l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers.

86. D'autre part, le système national de paiement mobile constitue une exigence au sens de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive en ce que les droits exclusifs et l'exploitation du système national de paiement mobile sous forme de monopole étatique affectent nécessairement l'accès au marché de gros du paiement mobile et la prestation de services transfrontalière.

87. Toutefois, de telles exigences ne sont pas nécessairement contraires aux articles 15 et 16 de la directive « services ».

88. S'agissant de l'article 15, paragraphe 2, sous d), et paragraphe 3, de cette directive, il en ressort que, lorsque des règles juridiques nationales réservent l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité, cette restriction doit être non discriminatoire, nécessaire et proportionnée. Il convient, par conséquent, de vérifier que la réglementation hongroise est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général propres à garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

89. S'agissant de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive, il interdit aussi aux États membres de subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences discriminatoires, non nécessaires, c'est-à-dire non justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement, et non proportionnées.

90. Afin de justifier les exigences nées de la loi nº CC de 2011 et du décret gouvernemental nº 356/2012, la Hongrie se prévaut de la protection des consommateurs, de la loyauté des transactions commerciales ainsi que de la lutte contre la fraude et l'économie souterraine.

91. Or, si ces motifs peuvent être considérés comme des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de l'article 15, paragraphe 3, de la directive « services », force est cependant de constater que ces motifs ne figurent pas parmi ceux énumérés à l'article 16, paragraphe 1, de celle-ci.

92. À cet égard, ainsi que nous l'avons déjà soutenu [27], nous estimons que l'article 16 de la directive « services » relatif à la libre prestation de services a procédé à une harmonisation exhaustive pour les services relevant de son champ d'application. Il en découle que l'examen de la conformité de la réglementation hongroise avec l'article 16, paragraphe 1, de la directive « services » doit se faire au regard de cette directive et non au regard du droit primaire et que le recours aux motifs non visés à l'article 16 de cette directive, comme certaines raisons impérieuses d'intérêt général issues de la jurisprudence, n'est pas possible.

93. Toutefois, en l'espèce, il n'est pas nécessaire de déterminer si la Hongrie peut se prévaloir de motifs ne figurant pas parmi ceux auxquels se réfère l'article 16, paragraphe 1, de la directive « services ».

94. En effet, il suffit, à nos yeux, de constater que, même au regard desdits objectifs, les exigences en cause ne satisfont, en tout état de cause, pas à la condition de proportionnalité énoncée à l'article 15, paragraphe 3, et à l'article 16, paragraphe 1, sous c), de cette directive.

95. Ainsi, des mesures moins contraignantes et moins restrictives de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services que celles découlant desdites exigences permettraient, à les supposer conformes au droit de l'Union, d'atteindre les objectifs invoqués par la Hongrie.

96. Il ressort du dossier dont dispose la Cour et, en particulier, des observations de la Hongrie que, lors de la phase précontentieuse, elle a indiqué à la Commission que, même si elle était d'avis que le fonctionnement du système national de paiement mobile n'enfreignait ni la directive « services » ni le traité FUE, elle était prête à modifier le système de façon à mettre en place un système de concessions. Or, il est manifeste qu'un tel système de concessions pour l'exploitation de la plateforme du système national de paiement mobile permettrait le bon fonctionnement de ce système, tout en préservant la concurrence et en affectant moins la libre prestation de services et la liberté d'établissement. Partant, nous estimons qu'il existait d'autres mesures moins contraignantes permettant d'atteindre le même résultat et que les exigences induites par la réglementation hongroise vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs invoqués par cet État membre.

97. Il s'ensuit qu'il y a lieu, selon nous, de constater que, par l'introduction et le maintien en vigueur du système national de paiement mobile, régi par la loi nº CC de 2011 et son décret gouvernemental nº 356/2012, créant un monopole en accordant des droits exclusifs à la Nemzeti Mobilfizetési et entravant l'entrée sur le marché de gros du paiement mobile, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 15 et 16 de la directive « services ».

98. Étant donné que nous proposons d'accueillir les griefs de la Commission avancés à titre principal et tirés de la violation des articles 15 et 16 de la directive « services », il n'y a pas lieu, selon nous, d'examiner les griefs tirés de la violation des articles 49 et 56 TFUE que cette institution a formulés à titre subsidiaire.

## V. Sur les dépens

99. Aux termes de 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. La Commission ayant conclu à la condamnation de la Hongrie et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

27 Voir nos conclusions dans l'affaire Commission/Hongrie (C-179/14, EU:C:2015:619, points 69 à 74).

## VI. Conclusion

100. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit :

1) En ayant introduit et maintenu en vigueur le système national de paiement mobile, régi par l'a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (loi nº CC de 2011 relative au système national de paiement mobile) et par le 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (décret gouvernemental nº 356/2012 portant exécution de la loi nº CC de 2011), du 13 décembre 2012, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 15, paragraphe 2, sous d), et 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.

2) La Hongrie est condamnée aux dépens.