Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 6 février 2025[1]

Affaire C-499/23

Commission européenne
contre

Hongrie

« Manquement d'État – Libre circulation des marchandises – Politique commerciale commune – Procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques – Restrictions à l'exportation – Produits de construction et matières premières à la construction – Sécurité publique »

I. Introduction

1. Par le présent recours en manquement dirigé contre la Hongrie, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en introduisant une procédure applicable à l'exportation des matières premières et des matériaux de construction, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 35 et 36 TFUE, de l'article 2, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, ainsi que de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535[2].

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2015/1535

2. L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535 prévoit :

« 1. Sous réserve de l'article 7, les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit ; ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons

[1] Langue originale : le français.

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

pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet.

Le cas échéant, et à moins qu'il n'ait été transmis en liaison avec une communication antérieure, les États membres communiquent à la Commission en même temps le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées, si la connaissance de ce texte est nécessaire pour l'appréciation de la portée du projet de règle technique.

Les États membres procèdent à une nouvelle communication du projet de règle technique à la Commission, dans les conditions énoncées au premier et deuxième alinéas du présent paragraphe, s'ils apportent à ce projet, d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier son champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes.

[...]

La Commission porte aussitôt le projet de règle technique et tous les documents qui lui ont été communiqués à la connaissance des autres États membres ; elle peut aussi soumettre le projet pour avis au comité visé à l'article 2 de la présente directive et, le cas échéant, au comité compétent dans le domaine en question.

[...] »

3. L'article 6 de cette directive dispose :

« 1. Les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de trois mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication prévue à l'article 5, paragraphe 1.

[...]

7. Les paragraphes 1 à 5 ne s'appliquent pas lorsqu'un État membre :

a) pour des raisons urgentes tenant à une situation grave et imprévisible qui a trait à la protection de la santé des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux ou à la sécurité et, pour les règles relatives aux services, aussi à l'ordre public, notamment à la protection des mineurs, doit élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les mettre en vigueur aussitôt, sans qu'une consultation soit possible ; ou

b) pour des raisons urgentes tenant à une situation grave qui a trait à la protection de la sécurité et de l'intégrité du système financier, et notamment pour la protection des déposants, des investisseurs et des assurés, doit arrêter et mettre en vigueur aussitôt des règles relatives aux services financiers.

L'État membre indique, dans la communication visée à l'article 5, les motifs qui justifient l'urgence des mesures en question. La Commission se prononce sur cette communication dans les plus brefs délais. Elle prend les mesures appropriées en cas de recours abusif à cette procédure. Le Parlement européen est tenu informé par la Commission. »

2. Le règlement (UE) 2015/479

4. L'article 10 du règlement (UE) 2015/479[3] figurant dans le chapitre IV de celui-ci, intitulé « Dispositions transitoires et finales », est libellé comme suit :

« Sans préjudice d'autres dispositions de l'Union, le présent règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application, par les États membres, de restrictions quantitatives à l'exportation justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, ou de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de propriété industrielle et commerciale. »

B. Le droit hongrois

1. Le décret nº 402/2021

5. L'article 1er de l'a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021 (VII. 8.) kormányrendelet [décret gouvernemental nº 402/2021 (VII. 8.), relatif aux procédures d'enregistrement et aux autres mesures à prendre pour relancer l'économie en ce qui concerne l'exportation des matières premières et des produits d'importance stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur de la construction (ci-après le « décret nº 402/2021 »), dans sa version en vigueur à la date d'expiration du délai de réponse à l'avis motivé (le 6 juin 2022), prévoit :

« 1. Les matières premières et les produits d'importance stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur de la construction visés à l'annexe 1 (ci-après, conjointement, les "matériaux de construction") peuvent, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 2, être

a) vendus ou

b) exportés depuis le territoire de la Hongrie vers l'étranger après enregistrement (ci-après la "notification") auprès du ministre chargé de l'économie intérieure (ci-après le "ministre") et accusé de réception de la notification.

2. Le présent décret ne s'applique pas aux matériaux de construction en transit par le territoire de la Hongrie. »

6. L'article 3 de ce décret dispose :

« 1. Dès réception de la notification, le ministre vérifie si celle-ci est conforme aux exigences formelles prévues à l'article 2.

[...]

[3] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux exportations (JO 2015, L 83, p. 34).

2. Si la notification est conforme aux exigences formelles prévues à l'article 2, le ministre transmet les notifications, en même temps que les informations visées au paragraphe 1, point b), le cas échéant, au commissaire du gouvernement chargé de la coordination des mesures en matière d'économie de la construction (ci-après le "commissaire du gouvernement"), qui examine, en consultation avec les ministres concernés, si la vente ou l'exportation des matériaux de construction à l'étranger entrave de manière significative ou rend impossible la construction, l'exploitation, l'entretien ou le développement d'infrastructures critiques, met ainsi en péril les services publics ou présente un risque pour la sécurité d'approvisionnement dans le secteur de la construction.

3. Dans un délai de 7 jours ouvrables à compter de la transmission de la notification, le commissaire du gouvernement informe par écrit le ministre de l'existence des circonstances visées au paragraphe 2, de sa position sur les circonstances visées au paragraphe 2 et, si lesdites circonstances existent, informe également le ministre chargé de la surveillance des biens de l'État de sa proposition concernant l'exercice du droit de préemption et d'achat ; le ministre exerce le droit de préemption et d'achat de l'État hongrois selon les modalités prévues à l'article 5.

4. Au plus tard dans les 10 jours ouvrables suivant la réception de la notification, le ministre :

a) accuse réception par écrit de la notification si le ministre chargé de la surveillance des biens de l'État n'exerce pas le droit de préemption et d'achat de l'État hongrois ;

b) si le ministre chargé de la surveillance des biens de l'État exerce le droit de préemption et d'achat de l'État hongrois, informe le notifiant que l'État hongrois exerce le droit de préemption ou d'achat des matériaux de construction spécifiés dans la notification et met fin à la procédure relative à la notification ; ou

c) accuse réception par écrit de la notification.

4a. La notification et l'accusé de réception accompagnent l'envoi et sont mis à la disposition de l'opérateur de transport ou de l'organisateur par le notifiant.

[...] »

7. Aux termes de l'article 6/A dudit décret :

« Si le notifiant n'a pas respecté l'obligation de notification prévue par le présent décret ou ne dispose pas de l'accusé de réception, la police et l'administration fiscale et douanière de l'État lui imposent une amende administrative pouvant aller jusqu'à quarante pour cent de la valeur hors TVA du matériau de construction non notifié ou ne disposant pas d'accusé de réception. »

8. L'article 9 du même décret est libellé comme suit :

« 1. Le présent décret – sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 2 – entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication.

2. L'article 10 entre en vigueur le quinzième jour suivant celui de la publication du présent décret. »

9. L'article 11 du décret nº 402/2021 prévoit :

« L'obligation de notification visée à l'article 2 s'applique aux exportations postérieures au cinquième jour ouvrable suivant l'entrée en vigueur du présent décret. »

10. L'article 12 de ce décret énonce :

« Le projet du présent décret a fait l'objet d'une notification préalable conformément aux articles 5 à 7 de la directive [2015/1535] [...] ».

2. La décision gouvernementale nº 1459/2021

11. Le point 2 de l'az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat [décision gouvernementale nº 1459/2021 (VII. 14.), relative à la nomination et aux fonctions du commissaire du gouvernement chargé de la coordination des mesures en matière d'économie de la construction [ci-après la « décision gouvernementale nº 1459/2021 »], prévoit :

« Le commissaire du gouvernement :

a) est chargé de coordonner les mesures en matière d'économie de la construction prises par le gouvernement dans le cadre de la relance de l'économie, et notamment :

aa) d'établir la procédure de notification liée aux exportations de matériaux de construction et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'exercice du droit de préemption et du droit d'achat de l'État ;

ab) de mettre en œuvre la mesure relative à la notification liée au transport de matériaux de construction,

[...] »

III. Les antécédents du litige

A. La procédure précontentieuse

12. Le 30 juin 2021, dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive 2015/1535, les autorités hongroises ont notifié à la Commission un projet de décret gouvernemental relatif aux mesures à prendre pour relancer l'économie en ce qui concerne l'exportation des matières premières et des produits d'importance stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur de la construction (ci-après le « projet notifié »). Le 8 juillet 2021, la Commission a demandé des informations complémentaires aux autorités hongroises afin de lui permettre d'évaluer le projet notifié au regard des dispositions pertinentes du droit de l'Union.

13. Le même jour, le décret nº 402/2021 a été publié au *Magyar Közlöny*. Son libellé n'était pas identique à celui du projet notifié. Le 16 juillet 2021, la Commission a demandé aux autorités hongroises des informations concernant la publication de ce décret. Le 22 juillet 2021, ces autorités ont informé la Commission que le décret nº 402/2021 différait du projet notifié quant à sa portée et son contenu.

14. Par lettre du 29 juillet 2021, la Commission a informé les autorités hongroises que tant le défaut de notification que la violation de l'obligation de reporter l'adoption, conformément aux articles 5 et 6 de la directive 2015/1535, constituaient un vice de procédure substantiel rendant inapplicables les dispositions des règles techniques.

15. Par réponse du 2 septembre 2021, les autorités hongroises ont justifié la promulgation sans notification préalable du décret nº 402/2021 par une situation d'urgence et ont expliqué que la situation pandémique et la pénurie mondiale de matières premières avaient gravement affecté les travaux de construction en Hongrie. Elles ont souligné que ce décret visait à assurer que les stocks de matériaux et de produits essentiels pour la sécurité d'approvisionnement dans le secteur de la construction soient disponibles en Hongrie et que les besoins intérieurs puissent être satisfaits afin de garantir la sécurité des infrastructures critiques.

16. La Commission a adressé, le 23 septembre 2021, une lettre de mise en demeure à la Hongrie. Elle y faisait grief à cet État membre d'avoir manqué, en ayant adopté le décret nº 402/2021 et ses modifications ultérieures ainsi que la décision gouvernementale nº 1459/2021, aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 35 et 36 TFUE, de l'article 2, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, ainsi que de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2015/1535.

17. Dans sa réponse à cette mise en demeure, par lettre du 23 novembre 2021, la Hongrie a contesté ces griefs.

18. N'étant pas convaincue par les arguments soulevés par le gouvernement hongrois, la Commission a adressé, le 6 avril 2022, un avis motivé à cet État membre, dans lequel elle a réitéré les griefs concernés.

19. Par lettre du 13 juin 2022, la Hongrie a répondu à l'avis motivé, alléguant que les manquements lui étant reprochés n'étaient pas fondés.

B. La procédure devant la Cour

20. La Commission, n'ayant pas jugé suffisante la réponse de la Hongrie du 13 juin 2022, a décidé d'introduire le présent recours, qui a été déposé au greffe de la Cour le 4 août 2023.

21. La Hongrie et la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 6 novembre 2024.

IV. Analyse

22. Étant donné que la réglementation hongroise introduisant une procédure applicable à l'exportation des matières premières et des matériaux de construction est susceptible d'affecter à la fois les exportations entre États membres et les exportations vers des pays tiers, la présente affaire concerne à la fois la réglementation de l'Union en matière de marché intérieur et celle en matière de politique commerciale commune.

A. La violation des articles 35 et 36 TFUE (premier grief)

1. Arguments des parties

23. Selon la Commission, le décret nº 402/2021 constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 35 TFUE, en dépit des arguments avancés par le gouvernement hongrois selon lesquels i) la procédure d'enregistrement est achevée dans un délai maximal de deux jours ouvrables ; ii) l'État hongrois n'exerce pas son droit de préemption ou d'achat, et iii) les autorités compétentes n'appliquent pas les sanctions prévues en cas de non-respect de l'obligation de notification. Cette institution souligne que le décret nº 402/2021 établit, de jure, une différence de traitement entre le commerce intérieur et le commerce d'exportation de la Hongrie et qu'une mesure nationale n'échappe pas à l'interdiction prévue aux articles 34 et 35 TFUE du seul fait que l'entrave créée par cet État membre est faible. Elle affirme par ailleurs qu'une mesure peut être considérée comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative même si elle a une importance économique relativement mineure ou si elle n'affecte les importations/exportations ou les opérateurs économiques que dans une mesure limitée.

24. Pour ce qui est d'une possible justification du décret nº 402/2021 en vertu de l'article 36 TFUE, la Commission souligne que les notions d'« ordre public » et de « sécurité » étant d'interprétation stricte, celles-ci ne peuvent être invoquées qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Cette institution rappelle qu'un tel motif doit être rattaché à des circonstances objectives, répondant aux exigences de la sécurité publique, et n'est pas applicable de manière générale.

25. La Commission rappelle qu'une mesure restrictive ne saurait être considérée comme propre à garantir la réalisation de l'objectif recherché que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique. Cette institution remarque, concernant le champ d'application du décret nº 402/2021, que la mesure en cause en l'espèce ne se limite toutefois ni aux matériaux de construction pour lesquels un risque d'approvisionnement a été détecté (risque de pénurie), ni aux matériaux qui sont effectivement nécessaires pour chaque infrastructure critique.

26. Selon la Commission, le gouvernement hongrois n'a pas prouvé que le décret nº 402/2021 est propre à garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt général allégué.

27. La Commission rappelle que le principe de proportionnalité exige que les moyens choisis par les États membres se limitent à ce qui est effectivement approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi et que, conformément à ce principe, un système de contrôle ex ante,

justifié et approprié, doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne puisse être utilisé de manière arbitraire.

28. En outre, selon la Commission, les arguments du gouvernement hongrois ne fournissent pas d'éléments permettant d'établir que les mesures imposées par le décret nº 402/2021 sont proportionnées et ne vont pas au-delà de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif recherché.

29. Le gouvernement hongrois soutient que le décret nº 402/2021 ne constitue pas une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative et ne relève donc pas du champ d'application de l'interdiction prévue à l'article 35 TFUE. L'objectif de ce décret serait de permettre aux autorités hongroises, en imposant une obligation de notification, de contrôler efficacement les stocks de produits d'importance stratégique pour les infrastructures critiques et de recueillir des informations sur l'état des stocks et des livraisons. Grâce à une telle notification, ces autorités disposeraient d'une image complète, en temps réel, de l'évolution des stocks de produits de construction d'importance stratégique et, partant, pourraient prendre les mesures nécessaires pour éviter une situation critique.

30. Le gouvernement hongrois estime que l'efficacité des dispositions prévues par le décret nº 402/2021 est démontrée par le fait que, depuis leur entrée en vigueur, ne s'est jamais présentée une situation dans laquelle, du fait d'une pénurie d'une matière première ou d'un produit couvert par ce décret, les autorités hongroises ont dû exercer leur droit de préemption ou d'achat. En soulignant que ces dispositions n'imposent pas d'obligation de droit matériel aux opérateurs, ce gouvernement relève que la procédure d'enregistrement est toujours accomplie dans un délai maximum de deux jours ouvrables et que les sanctions prévues en cas de défaut de notification ne sont pas appliquées par les autorités compétentes.

31. Selon le gouvernement hongrois, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'une exception à l'interdiction de l'article 35 TFUE est prévue pour les restrictions dont les effets sont considérés comme trop aléatoires ou trop indirects pour qu'elles puissent être considérées comme une restriction, au sens de l'article 35 TFUE.

32. S'agissant des effets réels des dispositions prévues par le décret nº 402/2021, le gouvernement hongrois relève que l'examen des données du Központi Statisztikai Hivatal (bureau central de la statistique, Hongrie) ne permet pas de conclure à une diminution générale du chiffre d'affaires à l'exportation pour la gamme de produits concernée.

33. De surcroît, le gouvernement hongrois considère que le décret nº 402/2021 vise à ce que la Hongrie se conforme à la directive 2008/114/CE [4] et qu'il est en tout état de cause justifié par des raisons de sécurité publique, au sens de l'article 36 TFUE. Il ajoute que ce décret contribue à relancer l'économie en répondant à la baisse de la production des matériaux de construction, aux pénuries d'approvisionnement et aux hausses de prix dues à l'épidémie de coronavirus, et à sauvegarder des intérêts sociaux tels que la construction ainsi que la mise à disposition de logements et la possibilité pour les jeunes de fonder une famille.

[4] Directive du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (JO 2008, L 345, p. 75).

2. Analyse

a) Mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation au titre de l'article 35 TFUE

34. En vertu de l'article 35 TFUE, les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

35. Le libellé de l'article 35 TFUE est quasiment identique à celui de l'article 34 TFUE. La finalité poursuivie par ces deux dispositions est également la même, à savoir d'assurer la libre circulation des marchandises dans un marché intérieur, c'est-à-dire un espace sans frontières intérieures [5].

36. Cela étant, le champ d'application de l'article 35 TFUE est plus restreint que celui de l'article 34 TFUE, du fait de la différence de logique des régimes d'importation et d'exportation. En ce qui concerne les importations, quasiment toute règle nationale concernant les marchandises est, à tout le moins, potentiellement apte à entraver le commerce dans le marché intérieur, puisqu'un importateur doit, en principe, se conformer non seulement à la réglementation de l'État d'origine mais aussi à celle de l'État de destination. En d'autres termes, l'entrave est due à la coexistence de deux régimes réglementaires différents.

37. En revanche, pour ce qui est des exportations, un seul régime réglementaire est en cause, celui de l'État d'origine. Dans une telle situation, il serait excessif de considérer que chaque règle nationale concernant la production, la commercialisation ou la vente de marchandises puisse avoir une incidence sur les exportations. C'est pourquoi une restriction à l'exportation tombant sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 35 TFUE ne peut résulter de règles générales que si celles-ci sont susceptibles d'avoir des effets non seulement sur la production et la distribution en général, mais aussi précisément sur l'exportation [6]. Par conséquent, la Cour emploie des formules plus restreintes lorsqu'il s'agit de déterminer si une mesure constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation [7].

38. Contrairement à ce que la Commission semble laisser entendre [8] et à la jurisprudence relative à l'article 34 TFUE, [9] la Cour n'a jamais défini les « mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative », au titre de l'article 35 TFUE. Néanmoins, même en l'absence d'une définition abstraite, en vertu d'un jurisprudence constante, la Cour a qualifié de « mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative », au sens de cet article, les mesures nationales applicables à tous les opérateurs agissant sur le territoire national qui affectent, en fait, davantage la sortie des produits du marché de l'État membre d'exportation que la commercialisation des produits sur le marché national de cet État membre [10].

5 Voir article 26, paragraphe 2, TFUE.

6 Voir, en ce sens également, Müller-Graff, P.-Chr., dans von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (éd.), « Art. 35 AEUV », *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7e édition, Nomos, Baden-Baden, 2015, point 17.

7 Voir également mes conclusions dans l'affaire BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, point 50).

8 Voir point 32 de la requête de la Commission.

9 Voir arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, point 5). En vertu d'une jurisprudence constante, l'article 34 TFUE vise « toute mesure nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce au sein de l'Union » [voir arrêt du 29 juillet 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, point 61)].

10 Voir arrêt du 17 septembre 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, point 29 et jurisprudence citée).

39. Dans le même ordre d'idées, la Cour a dit pour droit que les articles 34 et 35 TFUE font obstacle à l'application, dans les rapports au sein de l'Union, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation ou tout autre procédé similaire [11] et que l'imposition de toute formalité spéciale à l'exportation, par le retard qu'elle entraîne et l'effet dissuasif qu'elle comporte à l'égard des exportateurs, constitue un obstacle aux échanges [12].

40. Dans ce contexte jurisprudentiel, il est impossible de ne pas reconnaître que les mesures en cause constituent des mesures d'effet équivalent.

b) Justification au titre de l'article 36 TFUE

41. Une restriction relevant de l'article 35 TFUE ne saurait être justifiée qu'à condition, en premier lieu, d'être dictée par l'une des considérations générales non économiques énoncées à l'article 36 TFUE ou l'une des raisons impérieuses d'intérêt général [13], telles que développées, de manière successive, par la Cour à travers sa jurisprudence et, en second lieu, de respecter le principe de proportionnalité, ce qui implique que cette restriction soit propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

1) Sur l'identification d'une raison impérieuse d'intérêt général

42. Les moyens invoqués à titre de justification par la Hongrie tiennent à la sécurité publique, visée à l'article 36 TFUE.

43. Dans la mesure où la Hongrie invoque les dispositions de la directive 2008/114, force est de constater que cette directive est dénuée de pertinence en l'espèce. D'une part, ladite directive vise les secteurs de l'énergie et des transports [14]. Or, le champ d'application du décret nº 402/2021 est considérablement plus large, car il couvre non seulement l'entretien des infrastructures critiques, mais également la construction, l'exploitation, l'entretien et le développement des infrastructures critiques. Par conséquent, ce décret ne relève pas du champ d'application de la directive 2008/114.

44. D'autre part, ainsi qu'il ressort de son article 1er, la directive 2008/114 se limite à établir une *procédure* de recensement et de désignation des infrastructures critiques de l'Union [15].

45. La seule chose que l'on peut retenir de la directive 2008/114 est une évidence : le législateur de l'Union [16] considère que les infrastructures critiques revêtent une importance particulière au sein de l'Union. Cela ne devrait pas être une surprise.

[11] Voir arrêt du 15 décembre 1971, International Fruit Company e.a. (51/71 à 54/71, EU:C:1971:128, point 9).

[12] Voir arrêt du 16 mars 1977, Commission/France (68/76, EU:C:1977:48, point 16).

[13] Également appelées « exigences impératives tenant à l'intérêt général » [voir arrêt du 16 décembre 2008, Gysbrechts et Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, point 45)] ; « exigences impératives d'intérêt général » [voir arrêt du 17 septembre 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, point 34)], ou bien « objectif d'intérêt général » [voir arrêt du 21 juin 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, point 48)].

[14] Voir considérants 5 et 9 de la directive 2008/114.

[15] Ainsi qu'une approche commune pour évaluer la nécessité d'améliorer leur protection, afin de contribuer à la protection des personnes.

[16] Celui-ci s'est d'ailleurs appuyé sur l'article 352 TFUE, vraisemblablement en l'absence d'autre base juridique.

46. Selon une jurisprudence constante, l'ordre public et la sécurité publique ne peuvent être invoqués qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société [17]. S'agissant spécifiquement d'un objectif lié à la sécurité d'approvisionnement, la Cour a également jugé qu'un tel objectif ne saurait être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société [18]. À ce dernier égard, la Cour a spécifié qu'il ne saurait être considéré que l'objectif visant à assurer la sécurité d'approvisionnement en faveur du secteur de la construction, en particulier au niveau local, pour ce qui concerne certaines matières premières de base, à savoir le gravier, le sable et l'argile, résultant d'une activité d'extraction minière, relève, à l'instar de l'objectif lié à la sécurité d'approvisionnement des secteurs du pétrole, des télécommunications et de l'énergie, d'un « intérêt fondamental de la société » [19].

47. Par conséquent, je propose d'écarter la sécurité d'approvisionnement des infrastructures critiques en tant que raison impérieuse d'intérêt général tenant à la sécurité publique.

48. En revanche, je serais, en principe, sensible à l'argument de la Hongrie, selon lequel le décret nº 402/2021 poursuit des intérêts sociaux tel que la construction de logements [20]. Néanmoins, je considère que la Hongrie n'a pas apporté suffisamment de preuves pour établir un tel constat. Invoqué de manière abstraite, je crains que le lien entre la restriction et la justification telle qu'avancée soit trop ténu.

2) Sur le caractère approprié

49. L'analyse qui suit est exposée pour le cas où la Cour considérerait qu'il existe une raison impérieuse d'intérêt général justifiant l'entrave en cause.

50. Il convient de se demander si le décret nº 402/2021 est propre [21] à atteindre l'objectif d'assurer la sécurité d'approvisionnement des infrastructures critiques dans le secteur de la construction. 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 [22].

51. Au vu de cette jurisprudence, je considère que le décret nº 402/2021 n'est pas propre à garantir la réalisation de l'objectif recherché.

52. En premier lieu, le décret nº 402/2021 se limite aux exportations. En revanche, concernant les transactions sur le marché national, aucune obligation de notification n'est imposée aux opérateurs. Aucun droit de préemption ou d'achat n'est prévu pour les autorités nationales. Par conséquent, il y a un manque de cohérence dans le système établi par ce décret.

[17] Voir, à titre d'exemple, arrêt du 14 mars 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, point 17).

[18] Voir, dernièrement, arrêt du 13 juillet 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, points 66 et 67 et jurisprudence citée).

[19] Voir arrêt du 13 juillet 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, points 66, 67 et 69, ainsi que jurisprudence citée).

[20] En revanche, je propose d'écarter d'emblée des raisons économiques avancées par la Hongrie telles que l'idée de relancer l'économie nationale.

[21] Dans sa jurisprudence, la Cour utilise parfois le terme « aptitude ». Voir, par exemple, arrêt du 23 janvier 2014, Commission/Belgique (C-296/12, EU:C:2014:24, point 33). J'emploierai tout de même les termes « propre à » et « approprié » dans les présentes conclusions.

[22] Voir arrêt du 7 novembre 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, point 84 et jurisprudence citée).

53. En second lieu, le décret nº 402/2021 n'établit pas les circonstances dans lesquelles le droit de préemption dont disposent les autorités nationales est susceptible d'être exercé. Ce décret se limite en effet à prévoir que, après la notification des exportations des matériaux de construction, les autorités nationales disposent de dix jours ouvrables pour prendre une décision concernant l'exercice du droit de préemption et d'achat relatif aux matériaux de construction notifiés. Ainsi, comme le souligne la Commission, l'adéquation des mesures prévues par ledit décret dépend, dans les faits, de la future évolution des circonstances factuelles de sa mise en œuvre et des caractéristiques propres de cette mise en œuvre.

54. Le gouvernement hongrois n'a donc pas établi que le décret nº 402/2021 est propre à garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt public invoqué.

3) Sur le caractère nécessaire

55. Pour ce qui est du caractère nécessaire du décret nº 402/2021 pour réaliser l'objectif en cause, force est de constater que des mesures moins restrictives sont envisageables, telles qu'une collecte d'informations fondée sur une simple obligation de *communication* des données relatives aux transactions portant sur des matériaux de construction, assortie, pour les cas de pénurie éventuelle, des mesures plus clairement circonscrits.

B. La violation de l'article 2, paragraphe 1 et de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE (deuxième grief)

1. Arguments des parties

56. La Commission considère que la restriction prévue par le décret nº 402/2021 s'applique également aux exportations depuis la Hongrie vers des pays tiers et constitue une mesure relevant de la politique commerciale commune, et elle allègue que cet État membre n'aurait pas dû adopter de mesures en la matière. En soulignant que ce décret ne met pas en œuvre un acte adopté par l'Union et que l'Union n'a pas habilité la Hongrie à adopter ledit décret, cette institution estime que la Hongrie a enfreint l'article 2, paragraphe 1, et l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE.

57. Le gouvernement hongrois soutient que le décret nº 402/2021 ne méconnaît pas la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique commerciale commune. Il fait valoir que ce décret est fondé sur des motifs d'ordre public relevant du champ d'application de l'article 10 du règlement 2015/479.

2. Analyse

58. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, TFUE, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. L'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE prévoit quant à lui que la politique commerciale commune est une telle compétence exclusive.

59. Il est constant que la Hongrie a adopté un acte juridiquement contraignant dans un domaine relevant de la politique commerciale commune.

60. C'est précisément en exerçant cette compétence exclusive en matière de politique commerciale commune, pour établir un régime commun applicable aux exportations (des marchandises), que le législateur de l'Union a adopté le règlement 2015/479 [23]. L'article 1er, qui énonce le « principe fondamental » [24] de ce règlement, stipule que « [l]es exportations de l'Union à destination des pays tiers sont libres, c'est-à-dire non soumises à des restrictions quantitatives, à l'exception de celles qui sont appliquées conformément au présent règlement ». En vertu de son article 10, sans préjudice d'autres dispositions de l'Union, ledit règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application, par les États membres, de restrictions quantitatives à l'exportation justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, ou de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de propriété industrielle et commerciale [25].

61. Le libellé de cette disposition est quasiment identique à celui de l'article 36 TFUE. Cela implique, selon moi, que le législateur de l'Union a souhaité étendre la faculté pour un État membre, prévue par le droit primaire à l'article 36 TFUE, de pouvoir restreindre les exportations intra-marché intérieur [26] aux exportations en dehors de ce marché intérieur.

62. Il s'ensuit que les conditions prévues à l'article 10 du règlement 2015/479 ne sont pas remplies. À cet égard, je renvoie à l'analyse que j'ai effectuée dans le cadre de l'article 36 TFUE : il n'existe pas de raison impérieuse d'intérêt général pouvant justifier la restriction en cause en l'espèce [27]. En tout état de cause, cette restriction n'est ni appropriée ni nécessaire.

63. Par conséquent, la Hongrie a agi dans un domaine de compétence exclusive sans y être habilitée par l'Union.

[23] En substance, le régime commun applicable aux exportations remonte à l'année 1969 : le règlement 2015/479 a abrogé le règlement (CE) nº 1061/2009 du Conseil, du 19 octobre 2009, portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations (JO 2009, L 291, p. 1), qui lui-même avait abrogé le règlement (CEE) nº 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969, portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations (JO 1969, L 324, p. 25).

[24] Voir titre du chapitre I du règlement 2015/479.

[25] À cet égard, je souhaite mentionner que, bien évidemment, ainsi qu'il découle de la jurisprudence de la Cour, au-delà de son libellé, l'article 10 du règlement 2015/479 s'applique également aux mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation. Dans les affaires Werner et Leifer, qui avaient pour objet l'interprétation de l'un des précurseurs du règlement 2015/479, à savoir le règlement nº 2603/69, se posait la question de savoir si la disposition qui correspondait à l'article 10 du règlement 2015/479, dont le libellé est identique, englobait également les mesures d'effet équivalent. Pour la Cour, la différence de formulation entre l'article 35 TFUE et l'article 10 du règlement nº 2603/69 était sans importance. En ne se limitant pas à une interprétation littérale et en examinant le contexte et les objectifs poursuivis par le règlement nº 2603/69, la Cour a statué qu'un règlement, fondé sur l'article 207 TFUE et ayant pour objectif la mise en œuvre du principe de la liberté d'exportation sur le plan l'Union, énoncé à son article 1er, ne saurait exclure de son champ d'application des mesures prises par les États membres dont l'effet équivaut à une restriction quantitative dès lors que leur application peut aboutir à une interdiction d'exportation [voir arrêts du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, point 22), et Leifer e.a. (C-83/94, EU:C:1995:329, point 23)]. Voir également conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, point 31) et conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Richardt et "Les Accessoires Scientifiques" (C-367/89, EU:C:1991:199, points 19 à 22).

[26] À condition, bien entendu, que soient remplies les exigences découlant de cette disposition ainsi que des autres principes, tels que le principe de proportionnalité.

[27] La Cour a souligné que « [d]onner une interprétation plus restrictive à [la notion de sécurité publique] lorsqu'elle est utilisée par l'article [10] du règlement reviendrait à autoriser les États membres à restreindre la circulation des marchandises au sein du marché intérieur davantage que celle ayant lieu avec les pays tiers » [voir arrêt du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, point 25)]. Cependant, je considère que, faute d'autres indications ou arguments avancés par la Hongrie dans la présente affaire, il n'y a pas de raison d'interpréter la notion de « sécurité publique » de manière différente dans le cadre de l'article 36 TFUE et dans celui de l'article 10 du règlement 2015/479.

C. Violation de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2015/1535 (troisième grief)

1. Arguments des parties

64. La Commission reproche à la Hongrie de ne pas avoir respecté la période de suspension de trois mois, prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2015/1535. Elle indique que les autorités hongroises lui ont communiqué le projet notifié le 30 juin 2021 et que, partant, en adoptant le décret n° 402/2021 le 8 juillet 2021, c'est-à-dire avant l'expiration de cette période de suspension, le 1er octobre 2021, cet État membre a violé cette disposition.

65. De surcroît, en reprochant à la Hongrie de ne pas lui avoir notifié le projet de décret modifié, les changements apportés étant significatifs par rapport au projet notifié, la Commission soutient que cet État membre a enfreint l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535. Elle rappelle qu'un État membre doit notifier à nouveau un projet s'il apporte des modifications significatives à celui-ci après sa notification et que, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive, une modification apportée doit être considérée comme significative, notamment, lorsqu'elle raccourcit le calendrier d'application initialement prévu pour le projet.

66. Le gouvernement hongrois soutient qu'il n'a pas enfreint la directive 2015/1535, car l'adoption urgente du décret n° 402/2021 était justifiée par des raisons de sécurité publique, au sens de l'article 6, paragraphe 7, sous a), de cette directive, qui permet de déroger au respect de la période de suspension de trois mois, prévue à l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive. Il souligne que la reprise de la demande des matériaux de construction après la pandémie de coronavirus a menacé de créer une pénurie en 2021 et que, donc, une action urgente s'imposait pour éviter une telle situation. Ce gouvernement indique que, dans la mesure où ce décret n'a pas été notifié à la Commission du fait de cette urgence, il s'est engagé à pas appliquer de sanctions aux entreprises qui ne respectent pas l'obligation de notification imposée par ledit décret ou qui ne disposent pas de l'accusé de réception de cette notification.

2. Analyse

a) Sur l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2015/1535

67. Le 30 juin 2021, les autorités hongroises ont notifié le projet de décret à la Commission en tant que projet de règle technique, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535.

68. À la suite de cette notification, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2015/1535, une période de suspension de trois mois a commencé à courir, pendant laquelle l'adoption de ce projet aurait dû être suspendue.

69. Cependant, le décret n° 402/2021 a été publié au *Magyar Közlöny* le 8 juillet 2021 et son entrée en vigueur a eu lieu, en vertu de son article 9 et à l'exception en ce qui concerne son article 10, le jour suivant celui de cette publication. Il s'ensuit que ce décret a donc été adopté bien avant l'expiration de la période de suspension de trois mois.

70. En vertu de l'article 6, paragraphe 7, sous a), de la directive 2015/1535, les États membres ne sont pas tenus de respecter cette période de suspension de trois mois lorsque, pour des raisons urgentes tenant à une situation grave et imprévisible qui a trait à la protection de la santé des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux ou à la sécurité et, pour les règles relatives aux services, aussi à l'ordre public, notamment à la protection des mineurs, ils doivent élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les mettre en vigueur aussitôt, sans qu'une consultation soit possible.

71. Ainsi qu'il découle du libellé de l'article 6, paragraphe 7, sous a), de la directive 2015/1535, la situation en cause doit être *grave et imprévisible* et non pas potentielle. À cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion de clarifier qu'un État membre ne saurait se prévaloir de l'exception prévue à cette disposition lorsqu'il n'existe pas, dans cet État membre, une situation visée par cette disposition [28].

72. Or, le gouvernement hongrois évoque uniquement un *risque* de pénurie des matériaux de construction en Hongrie. Par conséquent, les conditions d'application de l'article 6, paragraphe 7, sous a), de la directive 2015/1535 ne sont pas remplies. Il s'ensuit que le décret nº 402/2021 a été adopté avant l'expiration de la période de suspension de trois mois, ce qui implique que l'article 6, paragraphe 1, de cette directive a été violé.

b) Sur l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535

73. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2015/1535, les État membres procèdent à une nouvelle communication du projet de règle technique à la Commission, dans les conditions énoncées aux premier et deuxième alinéas de ce paragraphe, s'ils apportent à ce projet, d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier son champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes.

74. Selon l'article 3 du projet notifié, les dispositions de celui-ci s'appliqueraient à partir du 1er octobre 2021. En revanche, selon les articles 9 et 11 du décret nº 402/2012, l'obligation de notification des exportations s'applique aux exportations à partir du 15 juillet 2021.

75. Une telle réduction du délai d'application initialement prévu constitue un changement significatif du projet notifié, ce qui entraîne l'obligation d'une nouvelle communication à la Commission [29].

76. Par conséquent, en ne notifiant pas le projet de décret modifié, les autorités hongroises ont violé l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2015/1535.

[28] Voir arrêt du 26 octobre 2006, Commission/Grèce (C-65/05, EU:C:2006:673, point 65). Dans cet arrêt, la Cour a interprété la disposition identique du précurseur de la directive 2015/1535, à savoir l'article 9, paragraphe 7, premier tiret, de 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 (JO 1998, L 204, p. 37), telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 1998 (JO 1998, L 217, p. 18).

[29] Voir, également, arrêt du 10 juillet 2014, Ivansson e.a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, point 44).

V. Conclusion

77. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

– constater que, en adoptant l'a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021 (VII. 8.) kormányrendelet [décret gouvernemental nº 402/2021 (VII. 8.), relatif aux procédures d'enregistrement et aux autres mesures à prendre pour relancer l'économie en ce qui concerne l'exportation des matières premières et des produits d'importance stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur de la construction], qui a introduit une procédure applicable à l'exportation des matières premières et des matériaux de construction, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 35 et 36 TFUE, de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, ainsi que de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ;

– condamner la Hongrie aux dépens.