

Affaire C-106/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

15 février 2022

Juridiction de renvoi :

Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale, Hongrie)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} février 2022

Partie demanderesse :

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

Autorité administrative concernée :

Innovációs és Technológiai Miniszter

Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale)

[OMISSIS]

Partie intéressée, ayant les mêmes intérêts que la partie demanderesse :
« JANES ÉS TÁRSA » Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.
([OMISSIS] Dudar [OMISSIS]) (ci-après la « partie intéressée »)

[OMISSIS]

Objet de la procédure juridictionnelle gracieuse en matière administrative :
examen de la légalité d'un acte administratif [OMISSIS]

ORDONNANCE

La juridiction de céans saisit la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle portant sur les questions suivantes :

1. Faut-il interpréter l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE – compte tenu des considérants 4 et 6 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2019, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, ainsi que de l'article 4,

paragraphe 2, TUE – en ce sens que celui-ci inclut la possibilité d'un mécanisme de filtrage tel que prévu à l'article 85 de a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (loi n° LVIII de 2020 sur les règles transitoires liées à la fin de l'état d'urgence et sur la situation d'alerte épidémiologique), notamment à son article 276, points 1 et 2, sous a), et à son article 283, paragraphe 1, sous b) ?

2. En cas de réponse affirmative à la première question, la seule circonstance que la Commission européenne, dans le cadre de l'exercice de sa compétence en matière de contrôle des concentrations, ait mené une procédure concernant la structure de propriété de l'investisseur étranger indirect et autorisé la concentration, fait-elle en soi obstacle à l'exercice du pouvoir de décision prévu par le droit national appliqué ?

[OMISSIS] [éléments de procédure nationale]

Motifs

- 1 La juridiction administrative, agissant en matière de protection de l'économie, sollicite de la part de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») une interprétation de dispositions du droit de l'Union européenne nécessaire à la résolution de l'affaire au principal, conformément à l'article 267 du TFUE.

L'objet du litige et les faits pertinents

- 2 La demanderesse opère sur le marché hongrois des matériaux de construction, dans le domaine des matériaux utilisés pour la construction des murs, et a pour activité principale la fabrication d'éléments de construction en béton. Elle est détenue directement par une société allemande (Xella Baustoffe GmbH), indirectement par une société luxembourgeoise et, au-delà, par une société enregistrée aux Bermudes. Selon le document détaillant la structure de propriété qui a été annexé à la notification adressée à l'autorité administrative concernée, Xella Baustoffe GmbH est indirectement détenue par Xella International S.A. (siège social : Luxembourg), elle-même détenue indirectement par LSFIO XL Investments Limited, une société enregistrée aux Bermudes. Le groupe Xella a été vendu par le groupe d'investissement américain Goldman Sachs à sa filiale Lone Star le 1^{er} décembre 2016 ; cette transaction a été clôturée en 2017 après avoir été approuvée par la direction générale de la concurrence de la Commission européenne (affaire M.8604 – XELLA INTERNATIONAL/URSA). D'après la déclaration de la partie demanderesse, Lone Star, qui a été créée par J.P.G., un ressortissant irlandais, et qui est effectivement détenue par cette personne physique, est une importante société d'investissement en capital privé qui investit dans l'immobilier, des prises de participation, des crédits et d'autres actifs financiers dans le monde entier.

- 3 La partie intéressée, qui est détenue par « PAN3 » Építőipari és Kereskedelmi Kft. (ci-après la « Kft. »), est, en raison de son activité principale ([omissis] extraction minière de gravier, de sable et d'argile), ainsi que de son droit de propriété sur la carrière de graviers dénommée Lázi I. [omissis], qu'elle a acquis auprès de la Kft., une entreprise stratégique au sens de l'article 276, paragraphe 3, de a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (loi n° LVIII de 2020 sur les règles transitoires liées à la fin de l'état d'urgence et sur la situation d'alerte épidémiologique) (ci-après la « Vmtv. » ; publiée le 17 juin 2020 au Magyar Közlöny n° 144, <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/b18d1fb3c742aa2bd183b15a32fe4425e603f2c2/megtekintes>), compte tenu de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2019, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union (ci-après le « règlement »), ainsi que de l'annexe 1, catégorie 22, sous-catégorie 8, de a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet [décret gouvernemental n° 289/2020 (VI. 17.) relatif à la définition des catégories d'activités nécessaires à la protection des intérêts économiques des sociétés commerciales établies en Hongrie (ci-après le « décret gouvernemental » ; publié le 17 juin 2020 au Magyar Közlöny n° 145 – <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/7f5ec4710bd89dc281ab3d08def94bbc8079351e/megtekintes>)]. La production annuelle de la partie intéressée est d'environ 130 000 m³, tandis que la production nationale de cette matière première est d'environ 25 000 000 m³. La production annuelle de la partie intéressée représente par conséquent 0,52 % de la production nationale. La demanderesse achète environ 90 % de la production annuelle de la partie intéressée, qui est ensuite transformée en briques silico-calcaires à proximité du site de production (Lázi – comitat de Győr-Moson-Sopron, district de Pannonhalma) dans l'usine d'Iskaszentgyörgy, située entre 50 et 60 km de celui-ci. La partie intéressée vend environ 10 % de sa production annuelle à des entreprises locales du secteur du bâtiment.
- 4 La demanderesse a conclu le 29 octobre 2020 un contrat de vente aux fins de l'acquisition de 100 % des parts de la partie intéressée, et a adressé à l'autorité administrative concernée une notification en vertu de l'article 277, paragraphe 1, sous a), de la Vmtv., lui demandant de prendre note de la transaction en cause en vertu de l'article 283, paragraphe 2, sous a), de la Vmtv, ou de confirmer que cette formalité n'était pas nécessaire compte tenu de sa propre structure de propriété.
- 5 L'autorité administrative concernée, par une décision [omissis] du 30 décembre 2020, a interdit l'exécution de l'opération juridique notifiée en application de l'article 283, paragraphe 1, sous b), et paragraphe 2, sous b), de la Vmtv., en invoquant le motif prévu à l'article 276, point 1, de la Vmtv.

- 6 Par une ordonnance [omissis], la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale), après avoir constaté le vice de procédure invoqué par la demanderesse, ainsi que la violation de l'obligation de motivation, a annulé la décision [omissis] [susmentionnée] en application de l'article 285, paragraphe 3, de la Vmtv., et a enjoint à l'autorité administrative concernée de mener une nouvelle procédure. Elle lui a donné pour consigne, ce faisant, de réexaminer, conformément aux règles de procédure applicables en la matière et en exerçant les compétences qui lui ont été attribuées, la notification avec le dossier remis avec celle-ci, et de justifier sa décision, et, dans l'éventualité d'une nouvelle décision d'interdiction, de motiver sa décision en appliquant de manière appropriée l'article 284, paragraphes 1 et 2, de la Vmtv., ou l'article 81 de az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény ((loi CL de 2016 sur la procédure administrative générale, ci-après l'« Ákr. »).
- 7 L'administration concernée a rendu sa [nouvelle] décision [omissis] dans le cadre de la procédure réitérée susmentionnée.

Elle a fondé sa décision sur l'article 283, paragraphe 2, sous b), de la Vmtv., compte tenu de l'article 276, points 1 et 2, de l'article 277, paragraphe 2, sous a), aa), et de l'article 283, paragraphe 1, sous b), de la Vmtv. Elle constate que la demanderesse est une société qui est détenue directement par une société allemande (Xella Baustoffe GmbH), indirectement par une société luxembourgeoise et, au-delà, par une société enregistrée aux Bermudes. Selon le document détaillant la structure de propriété qui a été annexé à la notification, Xella Baustoffe GmbH est indirectement détenue par Xella International S.A. (siège social : Luxembourg), elle-même détenue indirectement par LSFIO XL Investments Limited, une société enregistrée aux Bermudes, de sorte que la demanderesse est un investisseur étranger au sens de l'article 276, point 2, de la Vmtv. Le secteur du bâtiment en Hongrie est caractérisé par un manque chronique de disponibilité des matières premières de base pour la construction (gravier, sable, etc.) en quantité suffisante. La production de granulats (sable, gravier, pierre concassée) pour le secteur du bâtiment est déjà dominée par des producteurs nationaux à capitaux étrangers, principalement en raison des dérives de la privatisation des années 1990 et 2000. L'hypothèse que la partie intéressée devienne indirectement la propriété d'une société enregistrée aux Bermudes fait peser un risque à plus long terme sur la sécurité de l'approvisionnement en matières premières pour le secteur du bâtiment, étant donné que la part de marché de la partie intéressée dans le comitat de Veszprém, où elle est établie, est de 20,77 %.

En outre, la sécurité et la prévisibilité de l'extraction et de l'approvisionnement en matières premières ont une importance stratégique au regard de l'intérêt public à la continuité de l'approvisionnement. Un accès efficace aux ressources en matières premières est la base du développement économique et infrastructurel, ainsi que de la compétitivité. La pandémie humaine provoquée par l'apparition massive de l'infection par le COVID-19 a également montré que de graves perturbations du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales

peuvent survenir en peu de temps, avec des répercussions négatives pouvant nuire à l'économie nationale. L'acquisition entraînera une réduction de la valeur ajoutée nationale dans l'industrie. Il ressort de la structure de propriété, qui met en évidence la présence d'une société enregistrée aux Bermudes, que la transaction notifiée vise à une acquisition par une société (étrangère) d'un pays tiers. L'acquisition par un propriétaire étranger de la partie intéressée, qui est titulaire de droits miniers (entreprise stratégique) réduit la proportion d'entreprises nationales, [ce qui] peut nuire à l'intérêt de l'État au sens large. L'opération juridique notifiée peut mettre en péril la sécurité d'approvisionnement de la région dans laquelle la partie intéressée est établie. Compte tenu également de l'augmentation des prix des matières premières pour la construction, il existe le risque que l'acquisition de la partie intéressée par un propriétaire étranger se traduise par l'abandon ou la réalisation tardive de projets de construction publics, d'entreprises et résidentiels en Hongrie. Il existe, en cas d'acquisition de la partie intéressée, la possibilité qu'un intérêt d'État de la Hongrie soit mis en danger, au sens de l'article 283, paragraphe 1, sous b), de la Vmtv.

Cause du renvoi préjudiciel

- 8 La présente procédure juridictionnelle gracieuse en matière administrative a pour objet la question de la légalité de la décision [omissis] [mentionnée au point 7 ci-dessus] de l'autorité administrative concernée. S'agissant de la solution à apporter au litige, une question d'interprétation a été soulevée quant à la manière dont la réglementation (nationale) prévue à l'article 85 de la Vmtv. s'articule avec la réglementation communautaire.
- 9 La partie demanderesse – soutenue par la partie intéressée – a elle-même demandé à la juridiction nationale la suspension de la procédure et la saisine à titre préjudiciel de la Cour. Elle fait valoir qu'en l'absence de motif réel et ressortant de la décision attaquée, ladite décision est une mesure administrative contraire à l'article 65, paragraphe 3, TFUE, constitutive d'une discrimination arbitraire ou d'une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux. Elle est constitutive d'une discrimination arbitraire ou d'une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux notamment au regard des articles 54 et 55 TFUE, bien qu'il soit fait référence, dans le cadre des critères de l'article 283, paragraphe 1, sous b), de la Vmtv. pouvant théoriquement justifier une interdiction, à l'article 65, paragraphe 1, TFUE. Dans les questions qu'elle a proposées, elle a souligné l'importance du fait qu'elle est effectivement détenue par une personne qui est ressortissante d'un État membre de l'Union européenne ; elle se considère d'ailleurs elle-même comme une entreprise stratégique en vertu du droit national ; pour elle, la seule raison pour laquelle l'acquisition lui a été interdite tient au caractère « non-national » de sa structure de propriété. En outre, l'élément matériel de la notion d'« intérêt de l'État » de la Vmtv., en ce qu'il est défini comme étant un intérêt public, non régi par le droit sectoriel de l'Union européenne ou le droit national, relatif à la sécurité des réseaux, des équipements, ou de l'approvisionnement, fait soupçonner une éventuelle discrimination

arbitraire ou une restriction déguisée ; le manque de clarté de la notion d'« intérêt de l'État » est susceptible d'enfreindre le principe fondamental de l'État de droit.

Dispositions juridiques pertinentes

10 Droit communautaire

TFUE

Article 63

(1) Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

Article 65

(1) L'article 63 ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres :

...

b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.

...

(3) Les mesures et procédures visées aux paragraphes 1 et 2 ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements telle que définie à l'article 63.

TUE

Article 4

...

(2) L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

Règlement – Considérants

(4) Le présent règlement ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres de déroger à la libre circulation des capitaux, comme le prévoit l'article 65, paragraphe 1, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Plusieurs États membres ont mis en place des mesures en vertu desquelles ils peuvent limiter les mouvements de capitaux pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. Ces mesures reflètent les objectifs et les préoccupations des États membres à l'égard des investissements directs étrangers, et pourraient donner lieu à un certain nombre de mécanismes différents en termes de champ d'application et de procédures. Les États membres désireux de mettre en place de tels mécanismes à l'avenir pourraient prendre en considération le fonctionnement des mécanismes existants ainsi que l'expérience et les bonnes pratiques acquises dans ce cadre.

11 Droit national

Vmtv.

Article 276 – Aux fins de l'application du présent chapitre, il convient d'entendre par

1. intérêt de l'État : intérêt public, non régi par le droit sectoriel de l'Union européenne ou le droit national, relatif à la sécurité et à la capacité de fonctionnement des réseaux, des équipements, ou encore à la continuité de l'approvisionnement.

2. investisseur étranger :

a) une personne morale ou autre entité enregistrée en Hongrie, dans un autre État membre de l'Union européenne, dans un autre État membre de l'Espace économique européen ou dans la Confédération helvétique, acquérant des parts ou une participation qualifiée dans une société commerciale établie en Hongrie exerçant une activité visée à l'article 277, paragraphe 2, lorsque la personne disposant d'une influence majoritaire au sens du Polgári Törvénykönyvről (code civil) dans cette personne morale ou autre entité est un ressortissant d'un État extérieur à l'Union européenne, à l'Espace économique européen ou à la Confédération helvétique, ou une personne morale ou autre entité enregistrée dans un tel État,

b) un ressortissant d'un État extérieur à l'Union européenne, à l'Espace économique européen ou à la Confédération helvétique, ou une personne morale ou autre entité enregistrée dans un tel État ;

3. entreprise stratégique : société à responsabilité limitée, société anonyme opérant en mode fermé, ou société anonyme opérant en mode ouvert, ayant son siège en Hongrie et dont l'activité principale ou complémentaire, telle que définie dans le décret gouvernemental, relève du secteur de l'énergie, des transport, de la

communication, ou d'un secteur d'importance stratégique – à l'exclusion des infrastructures financières – au sens de l'article 4, paragraphes 1, sous a) à e), du règlement du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2019, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Article 277 (1) Dans le cas d'entreprises stratégiques, si la conclusion d'un contrat, la délivrance d'une déclaration unilatérale de volonté ou une décision de la société (ci-après conjointement dénommées « opérations juridiques ») produisent les effets visés aux paragraphes 2 à 4, il est nécessaire, jusqu'au 31 décembre 2020, que celles-ci soit notifiée au ministre de l'Économie nationale (dénommé ci-après, aux fins de l'application du présent chapitre, le « ministre ») et que celui-ci déclare en avoir pris note, en ce qui concerne les opérations juridiques ci-dessous :

a) transfert, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de la participation dans une entreprise stratégique par tout titre de transmission de propriété, y compris un apport,

...

Article 283 (1) Le ministre examine, dès réception de la notification,

...

b) si l'acquisition, par l'auteur de la notification, de la propriété, d'un droit de propriété sur des obligations, d'un droit d'usufruit ou d'un droit d'exploitation porte atteinte à un intérêt d'État de la Hongrie, à sa sécurité publique ou à son ordre public, ou les met en danger, ou si un tel risque existe, compte tenu notamment de la sécurité d'approvisionnement en ce qui concerne les besoins sociaux fondamentaux, conformément à l'article 36, à l'article 52, paragraphe 1, et à l'article 65, paragraphe 1, TFUE,

...

(2) Le ministre, au plus tard dans les 30 jours ouvrables suivant la réception de la notification ou, dans le cas du paragraphe 3, dans le délai qui y est précisé, si les circonstances spécifiées au paragraphe 1, sous b) à e)

...

b) sont réunies, interdit l'acquisition de la propriété, du droit de propriété portant sur des obligations, du droit d'usufruit, ou du droit d'exploitation (ci-après « décision d'interdiction »).

Décret gouvernemental

Article premier – L'annexe 1 énumère les catégories d'activités en raison desquelles une société commerciale ayant son siège en Hongrie est considérée comme relevant d'un secteur stratégique.

Annexe 1 du décret gouvernemental 289/2020. (VI. 17.), catégorie 22 – Matières premières essentielles – sous-catégorie 8 : Autres industries extractives.

Exposé des motifs

- 12 La présente procédure juridictionnelle gracieuse en matière administrative a pour objet la question de la légalité de la décision [omissis] [mentionnée au point 7 ci-dessus] de l'autorité administrative concernée.
- 13 S'agissant de la solution à apporter au litige, une question d'interprétation a été soulevée quant à la manière dont la réglementation (nationale) prévue à l'article 85 de la Vmtv. s'articule avec la réglementation communautaire. Plus précisément, il se pose la question de savoir comment les règles de droit nationales appliquées pour justifier l'interdiction s'articulent avec l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE et l'exception pour des motifs d'ordre public que celui-ci prévoit, compte tenu des considérants 4 et 6 du règlement, ainsi que des dispositions de l'article 4, paragraphe 2, TUE.
- 14 Il ressort du préambule de la Vmtv. que les raisons de l'introduction des règles prévues au chapitre 85 de cette même loi, en cause dans le présent litige de droit administratif, tenaient, d'une part, à la volonté du Parlement d'assurer une transition par rapport aux mesures exceptionnelles prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence afin de prévenir l'épidémie apparue en 2020, qui a provoqué une apparition massive de l'infection par le COVID-19, et de remédier à ses conséquences. D'autre part, d'après la version finale de l'exposé des motifs de la Vmtv. – qui, en vertu de l'article 18, paragraphe 4, de la jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (loi n° CXIII de 2010 relative à l'activité normative, ci-après la « loi relative à l'activité normative »), est dépourvu d'effet contraignant, mais qui en vertu de l'article 28 de la Magyarország Alaptörvénye (Loi fondamentale de la Hongrie, ci-après la « Loi fondamentale »), en vigueur, doit être pris en compte aux fins de l'interprétation téléologique de la loi lors de l'application de celle-ci par les tribunaux – « [afin] d'atténuer les effets économiques néfastes de l'épidémie de coronavirus, il est nécessaire d'établir une législation qui protège l'économie nationale et est capable de protéger les opérateurs économiques nationaux opérant dans les secteurs stratégiques de l'économie nationale. À cette fin, la présente loi, qui s'inspire de la législation italienne qui a été adoptée en la matière, prévoit une protection contre les acquisitions, provenant de l'étranger et de l'intérieur, qui ont un effet néfaste sur l'économie nationale, qui ne favorisent pas l'innovation et le développement de l'économie hongroise, réduisent les capacités nationales et mettent en péril les emplois. Cette réglementation sert en outre à atténuer ou contenir les autres

phénomènes économiques dommageables provoqués par la récession économique liée à l'épidémie de coronavirus, notamment en ce qui concerne le choc de la demande, la perte de revenus, l'absence de développement, la perte de marchés ou la perturbation des chaînes d'approvisionnement. L'objectif de la proposition est de faire en sorte que, dans une situation économique aggravée par la pandémie, les modifications requises aux fins d'une adaptation aux buts législatifs poursuivis puissent être réalisées dans un délai plus court, et que tout secteur dont la protection par les outils susmentionnés n'est plus justifiée sorte rapidement du champ d'application de cette réglementation. »

- 15 En ce qui concerne la durée d'application de cette réglementation, le législateur a, par la loi n° CIV de 2020, modifié l'article 277, paragraphe 1, de la Vmtv. en ce qui concerne les opérations juridiques intervenues jusqu'au 30 juin 2021. Cette modification introduite par la loi n° CIV de 2020 était elle aussi accompagnée d'un exposé des motifs qui faisait référence à la finalité de la réglementation et faisait valoir, comme motif de son extension à des opérations juridiques supplémentaires, que « *[l]a prolongation de la durée d'application des mesures définies au chapitre 85 de la Vmtv. est justifiée jusqu'au 30 juin 2021, conformément à la prolongation du moratoire sur les crédits financiers liés à l'état d'urgence. L'échéance est donc bien définie, prévisible et s'intègre dans toute une série de mesures économiques similaires du gouvernement. L'objectif est la protection économique des sociétés commerciales exerçant une activité stratégique qui ont leur siège en Hongrie, compte tenu des éventuelles difficultés économiques provoquées par l'épidémie. »*
- 16 Le gouvernement a ensuite encore étendu l'obligation de notification et d'approbation aux opérations juridiques intervenues jusqu'au 31 décembre 2021 par un décret gouvernemental 189/2021. (IV. 21.) qui a été adopté (en vertu d'un régime de pouvoirs spéciaux) dans un domaine initialement réservé au législateur par l'article 53, paragraphe 2, de la Loi fondamentale (et qui a été suivi de l'approbation du Parlement).
- 17 L'article 277, paragraphe 1, de la Vmtv. a été modifié en dernier lieu par l'article 311, sous i), de a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény (loi n° XCIX de 2021 relative aux règles transitoires liées à l'état d'urgence), sans que la date d'expiration de l'obligation de déclaration ne soit spécifiquement mentionnée. L'exposé des motifs de cette loi indique que « *il est justifié d'abroger également les dispositions de la loi n° LVIII de 2020 sur les règles transitoires liées à la fin de l'état d'urgence et sur la situation d'alerte épidémiologique dont la seule utilité était de supprimer les dispositions en vigueur à l'époque de l'état d'urgence au sens de a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet [décret gouvernemental (III. 11) 40/2020 portant déclaration de l'état d'urgence et qui n'ont plus lieu d'être appliquées. Les dispositions de la [Vmtv.] que la situation épidémiologique actuelle serait encore susceptible de justifier, autres que les règles relatives à l'état d'urgence, restent en vigueur, de sorte que la présente proposition ne les reprend ni ne les répète ».*

- 18 Dans la présente procédure juridictionnelle gracieuse en matière administrative, la restriction initiale, qui a été en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, est applicable compte tenu de la date de l'opération juridique.
- 19 Il ressort de la définition de la notion d'intérêt de l'État, au sens de la Vmtv., que le législateur national souhaite octroyer une protection supplémentaire à la sécurité de l'approvisionnement dans des secteurs qualifiés de stratégiques, sur le fondement d'une mise en balance de circonstances pertinentes au regard de l'intérêt général et qui peuvent être notamment les suivantes :

Le gravier et le sable, en tant que produits de l'activité extractive en cause dans la procédure relevant des « autres industries extractives », sont des matières premières essentielles et revêtent donc une importance cruciale pour le secteur national du bâtiment. Il s'agit d'un secteur dans lequel interviennent des petites et moyennes entreprises, souvent d'ailleurs des entreprises familiales, qui sont plus exposées aux éventuelles fluctuations et ruptures d'approvisionnement en matières premières (leur capacité de stockage étant inexistante ou fortement réduite). À côté des grands projets de construction, il existe un flux continu d'investissements de volume plus réduit, mais importants au niveau des régions, comitats ou districts, souvent cofinancés par l'UE, où l'obligation de respecter les délais n'est pas seulement une exigence de droit privé (pénalité) mais aussi une exigence de droit public (perte de ressources). Les mesures de protection sanitaire (par exemple, la quarantaine) exigées par la pandémie ont entraîné une crise économique, qui touche plus sévèrement les petites et moyennes entreprises (PME), lesquelles, selon les données de 2018, fournissent de l'emploi à près de deux tiers de la main-d'œuvre du secteur des entreprises en Hongrie. Chacun sait, parce que l'histoire nous l'a montré, qu'en période de crise économique, quelle qu'en soit la cause, les flux de capitaux sont également dictés par des objectifs spéculatifs et qu'ils visent aussi les ressources en matières premières que l'on peut se procurer à bas prix. L'Union européenne elle-même a reconnu le lien entre la crise économique provoquée par la pandémie et les mouvements de capitaux spéculatifs, et la Commission européenne a publié une communication (2020/C 99 I/01).

- 20 Les opérations juridiques qui conduisent à des situations qui compromettent la sécurité d'approvisionnement dans un secteur stratégique peuvent faire l'objet d'un filtrage sur le fondement de la Vmtv. Cette possibilité complète les outils juridiques existant au niveau communautaire (règlement) :

La [Vmtv.] prévoit, d'une part, un mécanisme de filtrage également pour les investissements étrangers indirects.

On observe d'autre part – à supposer que le cas d'espèce puisse entrer dans le champ d'application de l'exception pour des motifs d'ordre public visée à l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE – que la Vmtv. étend la possibilité d'invoquer cette exception également pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, dont le but va au-delà de la protection de l'économie stricto

sensu. Il peut s'agir d'assurer un libre accès à des matières premières essentielles pour l'industrie du bâtiment nationale. La réglementation nationale, en raison de son champ d'application matériel, qui inclut les investissements étrangers indirects, et de son champ d'application personnel tel que défini à l'article 276, paragraphe 2, sous a), de la Vmtv., concerne des opérations relevant de la libre circulation des capitaux. Pour cette raison, l'affaire présente un intérêt au regard du droit communautaire, celui-ci étant en effet applicable.

- 21 La juridiction de céans estime que l'appréciation de la sécurité d'approvisionnement dans un secteur stratégique doit tenir dûment compte des personnes concernées et de l'ampleur de l'incidence. Si les petites et moyennes entreprises locales du secteur du bâtiment, qui est un vecteur de croissance pour l'économie, n'ont plus accès à la matière première de base concernée auprès de la source antérieure, la question de la substituabilité du côté de l'offre devient pertinente. En cas d'interruption de l'accès à une matière première, débouchant, dans une économie soumise à des restrictions en raison d'une épidémie, sur une situation sans substituabilité du côté de l'offre, avec des possibilités très limitées de remédier à cet effet négatif, il peut être légitime de tenter de contrer les effets négatifs au niveau régional. Ces effets négatifs au niveau régional peuvent être – en cas d'indisponibilité des autres capacités réservées – l'asphyxie des petites et moyennes entreprises utilisant les matières premières concernées, la réduction indirecte du taux d'emploi régional, la ruine des propriétaires de petites et moyennes entreprises, la suspension ou, le cas échéant, le blocage de projets financés par des fonds privés, étatiques et/ou de l'Union, et autres ravages provoqués par effet de domino. Tous ces facteurs pris ensemble, de manière indirecte et par leurs effets négatifs, peuvent déjà justifier la définition d'objectifs fondés sur l'exception pour des motifs d'ordre public. Toutefois, il n'y a encore aucun exemple de la reconnaissance de cette éventuelle exception par la jurisprudence communautaire, de sorte que la juridiction de céans saisit la Cour de justice de l'Union européenne.
- 22 La juridiction de céans estime – compte tenu des arguments invoqués par la partie demanderesse – qu'il conviendrait d'examiner, lors de l'appréciation de la réglementation nationale relative au filtrage portant sur les investissements étrangers indirects, également le point de savoir si, lorsque la qualité d'investisseur étranger est fondée, de manière indirecte, sur le fait que la personne morale qui se trouve au bout de la chaîne de propriété de la société acquéreuse est enregistrée dans un État tiers, le simple fait qu'une institution de l'Union européenne, la Commission européenne, ait engagé une procédure de contrôle des concentrations (M.8604 – Xella International/Ursa) en ce qui concerne cette chaîne de propriété, exclut la possibilité de filtrage prévue par le droit national de l'État membre concerné, même s'il s'agit d'un contrôle qui a manifestement été effectué sous un angle différent, à une date antérieure à l'entrée en vigueur du règlement, et en-dehors du contexte qui a justifié la publication de la communication (2020/C 99 I/01).

- 23 La juridiction de céans considère que, lors de l'appréciation de l'effet juridique ultérieur d'actes antérieurs (effet continu), il conviendrait également d'assurer que, lors de l'exercice de compétences nouvelles, les évènements postérieurs à la décision et les changements survenant au fil du temps puissent être appréciés comme il se doit. Dans le cas contraire, l'Union, ainsi d'ailleurs que les États membres, s'interdisent de poursuivre l'objectif réglementaire du règlement en procédant aux adaptations requises par les nouvelles circonstances apparaissant au fil du temps, et les situations nécessitant une action décrites dans la communication 2020/C 99 I/01 de la Commission européenne deviendraient insolubles.
- 24 Il n'existe encore aucune jurisprudence nationale en ce qui concerne le droit national applicable.

[OMISSIS] [éléments de procédure nationale]

Mentions terminales

Budapest, le 1^{er} février 2022

[OMISSIS]

[signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL