

Affaire C-557/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

6 septembre 2023

Juridiction de renvoi :

Szegedi Törvényszék (cour de Szeged, Hongrie)

Date de la décision de renvoi :

6 septembre 2023

Partie requérante :

SPAR Magyarország Kft.

Partie défenderesse :

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal

SZEGEDI TÖRVÉNYSZÉK (COUR DE SZEGED)

[OMISSIS]

Partie requérante :

SPAR Magyarország Kft.

([OMISSIS] Bicske [OMISSIS])

[OMISSIS]

Partie défenderesse :

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal

([OMISSIS] Kecskemét [OMISSIS])

[OMISSIS]

Objet de l'affaire :

litige de droit administratif relatif à une affaire de protection des consommateurs

ORDONNANCE

La juridiction de céans [OMISSIS] défère à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») les questions préjudicielles suivantes :

1./ Faut-il interpréter l'article 83, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (ci-après le « règlement OCM ») en ce sens qu'il s'oppose à une mesure nationale, telle que celle en cause au principal, qui, en raison d'une situation d'urgence, impose au distributeur de proposer à la vente, à un prix réglementé, des produits agricoles relevant du champ d'application du règlement OCM en une quantité qui est fonction non pas de la quantité journalière moyenne commercialisée par le distributeur enregistrée lors de l'année de référence, mais, indépendamment de celle-ci, de la quantité journalière moyenne enregistrée dans le stock du distributeur lors de l'année de référence ?

2./ Faut-il interpréter l'article 90 bis, paragraphe 3, du règlement OCM en ce sens qu'il s'oppose à une mesure nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit l'imposition obligatoire d'une amende même lorsque, le jour du contrôle, le distributeur propose à la vente les produits agricoles relevant du champ d'application du règlement OCM en une quantité égale à la quantité journalière moyenne commercialisée enregistrée lors de l'année de référence, et que les consommateurs ont accès au produit concerné ?

[OMISSIS] [élément de procédure nationale]

Motifs

Faits

- 1 Le gouvernement hongrois a adopté dans le cadre d'un régime juridique spécial, initialement instauré afin de prévenir les effets néfastes des dysfonctionnements du marché dans le contexte de l'urgence liée à la pandémie de Sars-Covid-19, l'az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I.14.) Korm. rendelet [décret gouvernemental 6/2022 (I.14.) instituant des dérogations temporaires à l'application, dans la situation d'urgence, de la loi n° LXXXVII de 1990, relative à la détermination des prix] (ci-après l'« Árrendelet »), qui a été modifié avec effet au 10 novembre 2022 en raison de la situation de guerre en Ukraine. L'Árrendelet devait initialement être en vigueur pendant 3 mois à compter du 1^{er} février 2022, mais, en raison de prorogations successives, est resté en vigueur jusqu'au 31 juillet 2023.
- 2 Conformément à l'annexe 1 de l'Árrendelet, les produits agricoles suivants ont été soumis à des prix réglementés à partir du 1^{er} février 2022.

	Désignation en vertu de l'Árrendelet	Équivalent à l'annexe I du règlement OCM
1.	sucre cristallisé (sucre blanc)	betterave (partie III : sucre)
2.	farine de blé blanche T 55	farine de froment (blé) (partie I : céréales)
3.	huile alimentaire de tournesol raffinée	huiles de tournesol et ses fractions, même raffinées (partie XXIV : autres produits – section 1)
4.	jambon de porcins domestiques (y compris non désossés, avec couenne, en filets, coupées, tranchées ou hachées, vendues préemballées ou non, fraîches, réfrigérées ou congelées)	viandes des animaux de l'espèce porcine domestique, fraîches, réfrigérées ou congelées (partie XVII : viande de porc)
5.	filets de poulet, ailes de poulet – manchon, ainsi qu'aïeron et pointe, ensemble ou séparés (y compris les produits non désossés, avec peau, en filets, coupés, tranchés ou hachés, vendus préemballés ou non, frais, réfrigérés ou congelés)	viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés, des volailles de la position 0105 , à l'exclusion des foies de volaille (partie XX : viande de volaille)
6.	lait de vache traité à ultra haute température (UHT) d'une teneur en matières grasses de 2,8 % en masse	lait et crème de lait, non concentrés ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants (partie XVII : lait et produits laitiers)

- 3 Selon l'Árrendelet, le prix de détail brut applicable aux produits énumérés à l'annexe 1 dans un magasin ou un centre commercial et dans la vente par correspondance ne peut pas être supérieur au prix de détail brut appliqué au 15 octobre 2021 par un distributeur vendant des biens de consommation courante au sens de la loi sur le commerce [2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről]. Aucun autre coût ou frais ne peut être facturé lors de la fixation des prix. Au lieu du prix de vente brut au détail appliqué au 15 octobre 2021, a) si le prix de vente

brut au détail appliqué au 15 octobre 2021 n'est pas disponible, c'est le dernier prix de vente brut au détail appliqué par le distributeur avant le 15 octobre 2021 qui s'applique, b) si le prix de vente brut au détail visé sous a) ne peut pas être établi, c'est le prix moyen à la consommation publié sur le site du Központi Statisztikai Hivatal (office central des statistiques) pour le mois d'octobre 2021 qui s'applique, pour autant qu'il soit disponible.

- 4 Le distributeur est tenu de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 1 s'il les commercialisait au 15 octobre 2021, et les quantités qu'il propose à la vente doivent correspondre au moins à la quantité journalière moyenne qui était proposée à la vente pour le jour de la semaine considéré en 2021 (ci-après la « quantité journalière moyenne commercialisée »).
- 5 Le gouvernement a modifié cette disposition à compter du 10 novembre 2022 en ce sens que la quantité de référence n'est plus la quantité journalière moyenne commercialisée, mais la quantité journalière moyenne que le distributeur avait en stock en 2021 (« [l]e distributeur est tenu de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 1 s'il les commercialisait au 15 octobre 2021, et les quantités qu'il propose à la vente doivent correspondre au moins aux quantités journalières moyennes que le distributeur avait en stock pour le jour de la semaine considéré en 2021 »). Cette modification est entrée en vigueur du jour au lendemain (en quelques heures, très exactement) ; en effet, la disposition modificative a été publiée au Magyar Közlöny [journal officiel hongrois] dans la soirée du 9 novembre 2022 et est entrée en vigueur le 10 novembre 2022 dès minuit passé. En raison de la soudaineté de cette modification, une procédure de contrôle des normes est pendante devant l'Alkotmánybíróság (Cour constitutionnelle, Hongrie), à l'initiative de la Veszprémi Törvényszék (cour de Veszprém).
- 6 À partir du 10 novembre 2022, le gouvernement a étendu, à l'annexe 2 de l'Árrendelet, le champ d'application des produits soumis à prix réglementé aux produits agroalimentaires suivants, apparaissant dans le tableau ci-dessous :

	Désignation en vertu de l'Árrendelet	Équivalent à l'annexe I du règlement OCM
1.	Œufs frais, en coquille, de l'espèce Gallus domesticus (autres que les œufs à couver, fécondés)	Œufs de volailles de basse-cour, en coquille, frais, conservés ou cuits (partie XVII : œufs)
2.	Pommes de terre de table, à l'exclusion des pommes de terre nouvelles	Pommes de terre, à l'état frais ou réfrigéré (partie XXIV : autres produits – section 2)

- 7 Pour ces nouvelles catégories de produits à prix réglementé, le gouvernement a également introduit des dispositions, applicables à partir du 10 novembre 2022, imposant au distributeur de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 2 s'il les commercialisait au 30 septembre 2022, et de proposer à la vente des quantités correspondant au moins aux quantités journalières moyennes qu'il avait en stock pour le jour de la semaine considéré en 2022, à un prix brut de vente au détail qui ne peut être supérieur à celui qu'il pratiquait au 30 septembre 2022. Les autres conditions de tarification étaient les mêmes que celles applicables aux produits à prix réglementé visés à l'annexe 1.
- 8 Le gouvernement a de nouveau modifié l'Árrendelet avec effet au 12 janvier 2023, comme suit :
- le distributeur est tenu
- a) de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 1 qu'il commercialisait au 15 octobre 2021, et les produits énumérés à l'annexe 2 qu'il commercialisait au 30 septembre 2022,
- b) de proposer à la vente les produits susmentionnés en des quantités qui correspondent au moins aux quantités journalières moyennes qu'il avait en stock pour le jour de la semaine considéré en 2021, en ce qui concerne les produits à prix réglementé énumérés à l'annexe 1, ou en 2022, en ce qui concerne les produits à prix réglementé énumérés à l'annexe 2, et
- c) de veiller à ce que le stock des produits susmentionnés – si nécessaire jusqu'au double de la quantité visée sous b) – et leur mise à la disposition des acheteurs restent à un niveau suffisant pour assurer- en évitant les pénuries – la continuité de l'approvisionnement.
- 9 Le 1^{er} février 2023, la défenderesse a effectué un contrôle sur place dans l'un des espaces de vente de la requérante situé en milieu rural en Hongrie, dans le cadre de l'enquête thématique nationale intitulée « Contrôle des prix réglementés de certains produits alimentaires de base ».
- 10 S'agissant des catégories de produits correspondant au sucre cristallisé (sucre blanc), à la farine de blé blanche T55, à l'huile alimentaire de tournesol raffinée, au lait de vache UHT avec une teneur en matière grasse de 2,8 % en masse et aux œufs frais, la requérante disposait de quantités égales aux quantités journalières moyennes de l'année 2021, ou, selon le cas, 2022, pour le jour de la semaine considéré, mais son niveau était inférieur à la quantité journalière moyenne en stock pour l'année 2021, ou selon le cas, 2022, ainsi que l'exigeait l'Árrendelet à partir du 10 novembre 2022. Il ressort des informations qui ont été fournies, telles que récapitulées ci-dessous, que la requérante ne disposait pas, le jour du contrôle, des niveaux de stocks journaliers moyens de 2021, ou, selon le cas, de 2022, pour le jour de la semaine considéré (mercredi) :

Désignation du produit soumis au prix officiel	2023 Stock de clôture journalier lors du contrôle, en kg/l	2023 de quantité disponible lors du contrôle, (quantité vendue + stock de clôture)	2021, 2022 stock moyen pour le jour de la semaine considéré (en kg/l)
sucre cristallisé (sucre blanc)	766,00	786,00	893,2
huile alimentaire de tournesol raffinée	232,25	241,25	749,9
farine de blé blanche T55	409,00	416,00	996,5
lait de vache 2,8 %	114,00	178,00	244,7
œufs frais	40,76	47,02	61,91

- 11 Le jour du contrôle, la requérante disposait des produits à prix réglementé concernés en quantité au moins équivalente à la quantité moyenne commercialisée le jour de la semaine considéré en 2021 ou, selon le cas, en 2022, et tout consommateur avait accès aux produits à prix réglementé concernés.

La décision de la défenderesse

- 12 La défenderesse, par sa décision [OMISSIS] du 9 mai 2023, a infligé à la requérante une amende de 2 200 000 forints hongrois (environ 5756 euros) au titre de la protection des consommateurs. Elle a en outre obligé la requérante à commercialiser les produits litigieux énumérés aux annexes 1 et 2 de l'Arrendelet et à les proposer à la vente en des quantités correspondant au moins aux quantités journalières moyennes qu'elle avait en stock pour le jour de la semaine considéré en 2021 ou, selon le cas, en 2022.
- 13 Cette décision était fondée sur l'article 2, paragraphe 1, sous b), l'article 2/A, paragraphe 1, sous b), et l'article 3, paragraphe 2, sous a), de l'Arrendelet, ainsi que sur l'article 47, paragraphe 1, sous c), i), et paragraphe 5, et sur l'article 47/C, paragraphe 1, sous a), de a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (loi n° CLV de 1997 relative à la protection des consommateurs, ci-après la « loi relative à la protection des consommateurs »), et sur l'article 10, paragraphe 1, de

a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (loi n° CXXV de 2017 sur les sanctions infligées au titre d'infractions administratives, ci-après la « loi sur les sanctions administratives »).

- 14 L'infraction à l'Árrendelet reprochée à la requérante dans la décision réside dans le fait que celle-ci, au vu même des informations qu'elle a fournies, n'a pas respecté son obligation de commercialiser et de proposer à la vente, en ce qui concerne les catégories de produits correspondant au sucre cristallisé, à la farine de blé blanche T55, à l'huile de tournesol raffinée et au lait de vache UHT à 2,8 % de matière grasse, commercialisés au 15 octobre 2021, et la catégorie de produits correspondant aux œufs frais, commercialisés au 30 septembre 2022, des quantités au moins équivalents aux quantités journalières moyennes qu'elle avait en stock pour le jour de la semaine considéré en 2021 ou, selon le cas, en 2022. Selon la défenderesse, la requérante a ainsi enfreint les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous b), et de l'article 2/A, paragraphe 1, sous b), de l'Árrendelet. La défenderesse n'a pas admis l'argument de la requérante qui faisait valoir que les exigences de quantité de l'Árrendelet étaient respectées étant donné que les produits – du fait de leur mise à la disposition des acheteurs – étaient restés accessibles en continu pour ceux-ci, et qu'il n'y avait pas de pénurie de marchandises dans l'espace de vente. La défenderesse estime que, en ce qui concerne l'interprétation de la réglementation pertinente, ce n'est ni la position de la requérante ni les considérations commerciales qui font autorité, mais le contenu de la norme. Le texte de la règle de droit impose à l'entreprise l'obligation de détenir et de proposer à la vente, en ce qui concerne les catégories de produits relevant de l'Árrendelet, un stock journalier d'un volume équivalent aux quantités journalières moyennes que le distributeur avait en stock, dans le même magasin, pour le jour de la semaine considéré en 2021 ou, selon le cas, en 2022. Pour être en conformité avec ses obligations en vertu de l'Árrendelet, le distributeur doit donc maintenir à ce niveau la quantité journalière de produits concrètement en stock dans le magasin considéré ; à défaut, une infraction peut être constatée dans son chef en application des dispositions de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 2/A., paragraphe 1, de l'Árrendelet.
- 15 La défenderesse a accepté intégralement les informations fournies par la requérante quant aux quantités en stock à la date du contrôle. Elle a fait valoir qu'un distributeur qui ne dispose pas en magasin, pour les produits soumis à prix réglementé qui sont contrôlés, d'un stock disponible à la vente correspondant à la quantité journalière obligatoire pour le jour considéré, enfreint l'obligation prévue par l'Árrendelet, quelle que soit la quantité du produit vendu. Si tel n'était pas le cas, le législateur n'aurait pas fixé une obligation quantitative journalière.
- 16 Elle a fait valoir que l'article 3, paragraphe 2, sous a), de l'Árrendelet l'oblige dans ce cas à imposer une amende au titre de la protection des consommateurs. En fixant le montant de cette amende, elle a tenu compte, en ce qui concerne le préjudice causé par l'infraction et le caractère réversible ou non de celui-ci, du fait que l'infraction avait causé un préjudice irréversible, étant donné que la requérante était restée en deçà des niveaux moyens journaliers des stocks de 2021

pour quatre catégories de produits, et de 2022 pour une catégorie de produits, et qu'elle n'avait pas donc pas satisfait aux obligations qui lui incombait pour assurer la commercialisation de ces produits, portant ainsi préjudice aux intérêts pécuniaires des consommateurs. L'obligation de proposer à la vente une quantité équivalente au stock journalier moyen a pour objectif de garantir aux consommateurs, même après l'introduction du prix réglementé, le maintien de l'offre habituelle pour les produits concernés le jour de la semaine considéré. Dans le cas contraire, l'approvisionnement des ménages en produits de base serait compromis, de même que les intérêts pécuniaires de ceux-ci, compte tenu du report vers des produits de substitution.

- 17 Aucune donnée pertinente sur l'ampleur de l'avantage obtenu par l'infraction n'a été trouvée et n'a donc pu être évaluée.
- 18 En ce qui concerne la taille du groupe de consommateurs affectés par l'infraction et le nombre de consommateurs affectés, compte tenu de l'emplacement de l'espace de vente en cause, la défenderesse a considéré que l'infraction avait pu affecter un groupe de consommateurs relativement important.
- 19 En ce qui concerne la durée de l'infraction, la défenderesse a constaté qu'il pouvait être établi que celle-ci était en tout cas constituée le 1^{er} février 2023, date du contrôle.
- 20 En ce qui concerne la répétition et la fréquence du comportement illégal, elle a tenu compte du fait que la requérante avait déjà enfreint une loi contenant une disposition relative à la protection des consommateurs à la date de la décision.
- 21 Elle a estimé que la requérante, en tant qu'auteur de l'infraction, avait fait preuve d'une attitude coopérative et constructive lors du contrôle, notamment en fournissant toutes les données demandées.
- 22 Elle a retenu que la requérante, au vu des données financières disponibles et du nombre de salariées qu'elle emploie, est un opérateur économique relativement important.
- 23 En ce qui concerne la nature de l'infraction, elle a tenu compte du fait que, par l'infraction constatée, la requérante avait violé des obligations légales relatives à des denrées alimentaires de base, dont le respect est dans l'intérêt fondamental de tous les consommateurs.
- 24 Elle a retenu un degré relativement élevé de gravité de l'infraction. En ce qui concerne l'étendue de l'infraction, la défenderesse a estimé qu'il était établi que l'infraction avait eu lieu dans le magasin de la requérante qui avait fait l'objet du contrôle. Elle a considéré que la requérante n'était pas en mesure de prendre des mesures pour réduire le préjudice subi par le consommateur compte tenu du caractère achevé de l'infraction.

- 25 En ce qui concerne l'avantage financier procuré par l'infraction, aucune donnée pertinente n'était disponible et aucune évaluation n'était donc possible.
- 26 En ce qui concerne la valeur des marchandises concernées par l'infraction, aucune donnée pertinente n'était disponible et aucune évaluation n'était donc possible. L'infraction constatée à l'encontre de l'entreprise n'est pas de nature transfrontalière, de sorte que la question des sanctions imposées dans d'autres États membres ne se pose pas en l'espèce. Aucune information pertinente n'a été révélée concernant de quelconques circonstances atténuantes ou aggravantes, de sorte qu'il n'a pas été possible de les apprécier. En ce qui concerne l'atténuation ou la suppression du préjudice, la défenderesse a considéré que la requérante, en tant qu'auteur de l'infraction, en raison du caractère irréversible de celle-ci, n'avait pas satisfait à l'obligation que la loi lui impose. Elle a également tenu compte du fait que le gouvernement avait adopté l'Árrendelet afin de protéger les ménages hongrois et qu'il est essentiel pour les consommateurs, en vertu des dispositions de celui-ci, non seulement d'assurer le respect des prix réglementés des denrées alimentaires de base, mais aussi d'assurer la fourniture de celles-ci en quantités adéquates. Le respect de l'Árrendelet fait partie des conditions d'exploitation qui s'imposent au distributeur au même titre que le respect d'autres règles de protection des consommateurs.

Position des parties

- 27 *Le recours au principal*
- 28 La requérante a introduit un recours contre la décision de la défenderesse, en demandant son annulation et en contestant la base juridique et le montant de l'amende infligée au titre de la protection des consommateurs.
- 29 Elle estime que la réglementation des prix constitue une ingérence qui restreint les droits essentiels des distributeurs (droit de propriété, liberté d'entreprise, liberté contractuelle) et que, par conséquent, en cas d'incertitude, c'est l'interprétation la moins restrictive de ces droits qu'il convient de retenir. L'adoption par l'administration d'une interprétation conforme à ces principes n'empêche pas la réalisation de l'objectif législatif (satisfaire la demande des consommateurs). Cette disposition réglementaire impose déjà en soi une charge supplémentaire importante et un comportement totalement étranger aux lois du commerce. La requérante estime que la réglementation, même après la modification, n'a pas eu pour but d'introduire une telle obligation générale de fourniture ou de service, son objectif étant d'assurer que les commerçants respectent les règles imposant des prix réglementés tout en satisfaisant pleinement la demande des consommateurs. La modification entrée en vigueur le 12 janvier 2023, qui impose de détenir en stock, si nécessaire, le double du stock de référence, vient également conforter cette argumentation. Si, pour une raison quelconque, le stock du distributeur pour l'année 2021/2022 était faible et que la commercialisation de la quantité correspondante ne suffit pas à satisfaire la demande des consommateurs au jour du

contrôle, le distributeur a l'obligation d'assurer, « si nécessaire », la fourniture d'une quantité équivalente au double du stock de référence. Ce sont, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, les besoins du consommateur qui doivent être au centre du dispositif, l'essentiel étant que le distributeur satisfasse en tout état de cause la demande du consommateur telle qu'elle s'exprime effectivement. Il découle en outre de la structure de la règle de droit en question que c'est également dans le but de satisfaire la demande du consommateur qu'il convient de remplir l'obligation de proposer à la vente une quantité équivalente à une fois le stock de référence. Ainsi, si le distributeur a répondu à l'ensemble de la demande des consommateurs et qu'il dispose d'un stock de clôture du produit, il n'est pas nécessaire de proposer des quantités supplémentaires à la vente. On ne voit d'ailleurs pas ce qui pourrait d'ailleurs bien justifier qu'une quantité équivalente à une fois le stock de référence doive être proposée à la vente indépendamment de la demande des consommateurs, mais qu'une quantité équivalente au double du stock de référence doive être proposée à la vente uniquement si nécessaire.

- 30 Dans sa demande, la requérante a fourni des détails sur les circonstances, indépendantes de la demande des clients, qui ont eu une incidence sur le volume du stock 2021/2022. Ces circonstances étaient les suivantes : l'incidence des promotions ; les magasins dont l'activité connaît des fluctuations saisonnières en raison de leur emplacement ; la substituabilité des produits, l'effet des jours fériés ; la constitution de stocks. Il n'est pas possible d'imposer au distributeur de proposer à la vente (mettre en rayon, éventuellement vendre effectivement) des quantités fixées par rapport à un stock de référence dont le volume a été influencé par un certain nombre de circonstances indépendantes de la demande des consommateurs.
- 31 La requérante s'est référée au point presse du gouvernement du 3 février 2023, au cours duquel celui-ci a déclaré que « les règles sur le prix des denrées alimentaires de base ont été prévues pour que personne ne doive rentrer chez soi avec un panier vide ». Cela est tout à fait conforme à l'interprétation selon laquelle les commerçants ont l'obligation de satisfaire pleinement la demande des consommateurs, ce qui était d'ailleurs également le cas le jour du contrôle, puisqu'il y avait un stock de clôture pour tous les produits et qu'aucun consommateur n'est donc reparti avec un « panier vide ». C'est sur cette interprétation conforme à la Loi fondamentale adoptée publiquement par le gouvernement, qui énonce clairement l'objectif législatif et l'obligation que le distributeur doit remplir aux fins de sa réalisation, qu'il convient de se fonder, et il ne peut être établi de véritable infraction en raison du manquement à l'obligation de vente que s'il peut être prouvé que le distributeur n'a pas satisfait la demande des clients et que ces derniers ont dû rentrer chez eux avec un panier vide. Tel n'a pas été le cas en l'espèce.
- 32 La requérante fait également valoir que l'article 2, paragraphe 1, sous b), et de l'article 2/A, paragraphe 1, sous b), de l'Árrendelet viole les dispositions de l'article 2, paragraphe 5, sous a), de a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (loi n° CXXX de 2010 relative à l'activité normative), selon lesquelles il

faut veiller, lors de l'élaboration des règles de droit, à ce que celles-ci ne contiennent pas, sans justification, de dispositions qui ne sont pas strictement nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par la réglementation. Elle estime donc qu'aucune infraction ne peut être constatée dès lors qu'elle a commercialisé (c'est-à-dire mis en rayon et proposé à la vente) le stock nécessaire pour satisfaire les besoins des clients, respectant ainsi l'obligation de vente prévue par l'Árrendelet, et qu'il importe peu, dans le cadre d'une interprétation correcte qui tient compte de l'objectif du législateur, de savoir quel était, indépendamment de la demande des consommateurs, le rapport entre la quantité de produits concernés disponibles en stock et le stock de référence.

- 33 Dans sa requête, elle indique précisément, pour chacun des produits en cause, quelle était la quantité qu'elle avait en stock à la date considérée, prouvant ainsi que la demande des acheteurs avait été pleinement satisfaite. Cette interprétation est étayée par la pratique d'autres autorités gouvernementales en matière de contrôle. D'autres autorités gouvernementales ont admis les arguments de la requérante et son interprétation de la réglementation, ont clôturé la procédure sans imposer de sanction et ont accepté de considérer que, dès lors que la demande des consommateurs avait été satisfaite, les intérêts de ceux-ci n'avaient pas été lésés et l'objectif législatif avait été atteint. Elles n'ont pas constaté d'infraction dans des cas où requérante n'avait pas été en mesure de prouver – indépendamment de la demande des consommateurs – qu'elle commercialisait des quantités équivalentes aux quantités moyennes en stock pour 2021/2022, mais que les chiffres dont elle pouvait faire état concernant les stocks de clôture et les quantités proposées à la vente montraient qu'elle avait satisfait la demande des clients et s'était conformée à l'obligation de proposer les marchandises à la vente.
- 34 Elle invoque également les difficultés de se procurer des quantités supplémentaires.
- 35 Elle fait aussi valoir que la superficie des supermarchés n'est pas extensible à l'infini, de sorte que si, pour une raison quelconque, un nombre un peu plus important de produits se trouvait en stock dans un supermarché donné au cours des années de référence 2021/2022, le maintien de cette quantité dans cet espace à l'heure actuelle compromet l'approvisionnement des consommateurs en autres produits, étant donné que le public ne se rend pas dans les supermarchés (dont la superficie n'a pas augmenté) exclusivement pour y chercher des produits à prix réglementé, mais aussi, par exemple, pour l'abondance du choix. Très souvent, le distributeur dispose, à l'échelle de l'enseigne dont il relève, de quantités correspondant au volume moyen des stocks des années de référence, y compris pendant la période examinée, mais, faute de capacités de stockage suffisantes, ne peut pas forcément toujours assurer une répartition à niveau constant, par rapport aux volumes de référence respectifs, entre ses différents magasins (sachant par ailleurs qu'un certain nombre de facteurs aléatoires ont joué lors de la constitution des volumes de référence), étant donné la nécessité de stocker d'autres produits qui ne sont pas destinés à rester longtemps dans l'entrepôt mais répondent à une demande réelle des clients.

36 *La défense*

37 La défenderesse, pour les raisons exposées dans sa décision, conclut au rejet du recours de la requérante.

38 Elle s'est également référée à une décision de principe de la Kúria [OMISSIS] dont il ressort que le volet quantitatif de l'obligation de proposer à la vente les produits à prix réglementé relevant de l'Árrendelet est défini – afin de garantir la continuité d'approvisionnement – sous la forme d'une quantité journalière moyenne, ce qui implique de respecter cette exigence de quantité tous les jours de la période d'ouverture. En vertu d'une disposition impérative de l'Árrendelet, l'infraction a eu lieu indépendamment de toute faute, du fait de la méconnaissance par la requérante de son obligation légale de maintenir les niveaux de stocks prévus par l'Árrendelet, peu en importe la raison, celle-ci n'ayant aucune incidence sur les éléments constitutifs de l'infraction, la requérante répondant objectivement du respect de l'Árrendelet. Cette analyse est confirmée par un [autre] arrêt de la Kúria [OMISSIS] (publié au BH 2023. 202), selon lequel les régimes de responsabilité objective, qui prévalent dans le domaine de la responsabilité administrative, ont pour caractéristique d'attacher une conséquence juridique à tout comportement qui enfreint la règle, indépendamment de toute faute de la part de l'auteur de cette infraction ou de son imputabilité. Les violations des règles du droit administratif entraînent en elles-mêmes une conséquence juridique, du fait de l'illégalité. Dans ces cas, il n'est pas nécessaire d'examiner les éléments subjectifs pour établir l'existence d'une infraction, car le législateur attache une telle importance à l'intérêt collectif protégé par le droit- en l'espèce, la protection de la société de consommation – que celui-ci doit être protégé indépendamment de toute faute de la part de l'auteur de l'infraction ou de l'imputabilité. Selon la Kúria, les dispositions en cause établissent une forme de responsabilité objective afin de prévenir les effets néfastes des dysfonctionnements du marché, d'une part, et de renforcer la protection des consommateurs en tant qu'intérêt public, d'autre part. Le distributeur, indépendamment de tout comportement qui lui est imputable, est tenu de fournir la quantité de produits à prix réglementé telle que prévue dans l'Árrendelet.

Le droit de l'Union

39 *Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE ») :*

Article 34

Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

Article 36

Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de

moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

40 *Règlement OCM*

Considérant 172

En raison de la spécificité du secteur agricole, qui dépend du bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, y compris de l'application effective des règles de concurrence à tous les secteurs interdépendants tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, dont le niveau de concentration peut être élevé, il convient d'accorder une attention particulière à l'application des règles de concurrence établies à l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À cette fin, il est nécessaire que la Commission et les autorités de concurrence des États membres coopèrent étroitement. En outre, les lignes directrices adoptées, le cas échéant, par la Commission donnent des indications utiles aux entreprises et aux autres parties prenantes concernées.

Article 83

Les États membres peuvent uniquement adopter ou maintenir des dispositions nationales supplémentaires pour des produits bénéficiant d'une norme de commercialisation de l'Union si ces dispositions respectent le droit de l'Union, notamment le principe de la libre circulation des marchandises, et sous réserve de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil.

Article 90 bis

(3) Les États membres effectuent des contrôles, sur la base d'une analyse de risques, afin de vérifier que les produits visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, respectent les règles établies dans la présente section et, le cas échéant, appliquent des sanctions administratives.

Le droit hongrois

41 *Árrendelet (dispositions encore pertinentes en l'espèce, telles qu'en vigueur du 12 janvier 2023 au 31 juillet 2023)*

[OMISSIS] [éléments de droit constitutionnel interne : description des compétences législatives pour l'adoption de l'Árrendelet]

Article premier

(1) Afin de prévenir les effets néfastes des dysfonctionnements du marché, les produits visés à l'annexe 1 s'ajoutent, pour la période comprise entre le 1^{er} février 2022 et le 31 juillet 2023, à la liste des produits à prix réglementé figurant au point I, sous A), de l'annexe de az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (loi n° LXXXVII de 1990 relative à la détermination des prix).

(2) Le prix de détail brut applicable aux produits énumérés à l'annexe 1 dans un magasin ou un centre commercial et dans la vente par correspondance ne peut pas être supérieur au prix de détail brut appliqué au 15 octobre 2021 par un distributeur vendant des biens de consommation courante au sens de la loi sur le commerce [2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről] (ci-après le « distributeur »).

(3) Au lieu du prix de vente brut au détail appliqué au 15 octobre 2021,

a) si le prix de vente brut au détail appliqué au 15 octobre 2021 n'est pas disponible, c'est le dernier prix de vente brut au détail appliqué par le distributeur avant le 15 octobre 2021 qui s'applique,

b) si le prix de vente brut au détail visé sous a) ne peut pas être établi, c'est le prix moyen à la consommation publié sur le site du Központi Statisztikai Hivatal (office central des statistiques) pour le mois d'octobre 2021 qui s'applique, pour autant qu'il soit disponible.

[...]

(6) Aucun autre coût ou frais ne peut être facturé lors de la fixation des prix conformément au paragraphe 2.

Article 1/A.

(1) Pour la période comprise entre l'entrée en vigueur du décret gouvernemental 451/2022 (XI.9.), portant modification du décret gouvernemental 6/2022 (I. 14.) instituant des dérogations temporaires à l'application, dans la situation d'urgence, de la loi LXXXVII de 1990 relative à la détermination des prix, et le 31 juillet 2023, les produits visés à l'annexe 2 viennent s'ajouter à la liste des produits à prix réglementé énumérés à l'annexe 1.

(2) Le prix de détail brut applicable aux produits énumérés à l'annexe 2 dans un magasin ou un centre commercial et dans la vente par correspondance ne peut pas être supérieur au prix de détail brut appliqué par le distributeur au 30 septembre 2022.

(3) Au lieu du prix de vente brut au détail appliqué au 30 septembre 2022,

a) si le prix de vente brut au détail appliqué au 30 septembre 2022 n'est pas disponible, c'est le dernier prix de vente brut au détail appliqué par le distributeur avant le 30 septembre 2022 qui s'applique,

b) si le prix de vente brut au détail visé sous a) ne peut pas être établi, c'est le prix moyen à la consommation publié sur le site du Központi Statisztikai Hivatal (office central des statistiques) pour le mois de septembre 2022 qui s'applique, pour autant qu'il soit disponible.

[...]

(6) Aucun autre coût ou frais ne peut être facturé lors de la fixation des prix conformément au paragraphe 2.

Article 2

(1) Le distributeur est tenu

a) de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 1 qu'il commercialisait au 15 octobre 2021,

b) de proposer à la vente les produits susmentionnés, pour des quantités qui correspondent au moins aux quantités journalières moyennes qu'il avait en stock pour le jour de la semaine considéré en 2021

c) de veiller à ce que le stock des produits susmentionnés – si nécessaire jusqu'au double de la quantité visée sous b) – et leur mise à la disposition des acheteurs restent à un niveau suffisant pour assurer- en évitant les pénuries – la continuité de l'approvisionnement.

(2) Le distributeur a l'obligation d'afficher les informations liées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous la forme et avec le contenu qui seront précisés par le ministre de la coordination des politiques générales, à un endroit bien visible dans le magasin et, en cas de vente par correspondance, de les publier sur la page d'accueil.

Article 2/A.

(1) Le distributeur est tenu.

a) de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 2 qu'il commercialisait au 30 septembre 2022,

b) de proposer à la vente les produits susmentionnés, pour des quantités qui correspondent, pour le jour de la semaine considéré, au moins aux quantités journalières moyennes qu'il avait en stock en 2022,

c) de veiller à ce que le stock des produits susmentionnés – si nécessaire jusqu'au double de la quantité visée sous b) – et leur mise à la disposition des acheteurs

restent à un niveau suffisant pour assurer- en évitant les pénuries – la continuité de l’approvisionnement.

(2) Le distributeur a l’obligation d’afficher les informations liées à l’article 1/A., paragraphe 1, sous la forme et avec le contenu qui seront précisés par le ministre de la coordination des politiques générales, à un endroit bien visible dans le magasin et, en cas de vente par correspondance, de les publier sur la page d’accueil.

Article 3

(1) Dans les affaires administratives non-contentieuses relevant de l’article 16 de l’Ártörvény (Az áruk megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény – loi n° LXXXVII de 1990 relative à la détermination des prix) et ayant pour objet la mise en œuvre des dispositions du présent décret gouvernemental, l’autorité générale de protection des consommateurs désignée par le décret gouvernemental relatif à la désignation d’une autorité générale de protection des consommateurs (ci-après l’« autorité ») agit d’office, avec la participation, compte tenu de l’article 1^{er}, paragraphe 5, et de l’article 1/A., paragraphe 5, du Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal [Office national de sécurité de la chaîne alimentaire].

(2) Par dérogation à l’article 16 de l’Ártörvény et à l’article 38/B de la Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (loi n° CXCV de 2011, relative à la stabilité économique de la Hongrie), l’autorité qui, au cours de son contrôle, prend connaissance d’une violation des obligations visées aux articles 1^{er} et 2,

a) impose une amende comprise entre 50 000 et 3 000 000 HUF, ou

b) peut ordonner par voie de décision au distributeur de cesser temporairement ses activités pour une période qui ne peut être ni inférieure à un jour ni supérieure à six mois.

(3) La sanction prévue au paragraphe 2, sous a), peut être appliquée à plusieurs reprises, en cas d’infractions découvertes lors de plusieurs contrôles consécutifs, même si c’est le même jour et dans le même magasin, de telle sorte que, lorsqu’une nouvelle amende est infligée, son montant soit égal au moins au double de celui de l’amende infligée pour l’infraction précédente, sans qu’il faille tenir compte de la disposition relative au montant maximum de l’amende.

(4) En cas d’infraction répétée, les sanctions prévues à l’article 2, sous a), et sous b), peuvent être appliquées conjointement.

(5) L’amende doit être payée dans un délai de 15 jours à compter de la date à laquelle la décision qui l’impose est devenue définitive.

(6) Par dérogation à l'article 77, paragraphe 2, de az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (la loi n° CL de 2016 sur la procédure administrative générale ; ci-après la « loi sur la procédure administrative générale »), l'amende maximale pour entrave à la procédure qui peut être infligée à une personne morale ou une autre entité est

a) l'amende maximale applicable en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a) ;

b) dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 3, au moins le double de l'amende infligée sur le fondement de l'article 3, paragraphe 2, sous a) en raison de l'infraction précédente.

[...]

1. Annexe 1 du décret gouvernemental n° 6/2022 (I.14.)

Produits à prix réglementés

Désignation des marchandises

1. sucre cristallisé (sucre blanc)
2. farine de blé blanche T55
3. huile alimentaire de tournesol raffinée
4. jambon de porcins domestiques (y compris non désossés, avec couenne, en filets, coupés, tranchés ou hachés, vendus préemballés ou non, frais, réfrigérés ou congelés)
5. filets de poulet, ailes de poulet – manchon, ainsi qu'aile et pointe, ensemble ou séparés (y compris les produits non désossés, avec peau, en filets, coupés, tranchés ou hachés, vendus préemballés ou non, frais, réfrigérés ou congelés)
6. lait de vache, traité thermiquement à ultra-haute température, contenant 2,8 % de matières grasses en masse

2. Annexe 2 du décret gouvernemental n° 6/2022 (I.14.)

Produits à prix réglementé

1. Désignation des marchandises
2. Œufs frais, en coquille, de l'espèce Gallus domesticus (autres que les œufs à couver, fécondés)

3. Pommes de terre de table, à l'exclusion des pommes de terre nouvelles

42 *Árrendelet (version en vigueur du 1^{er} février 2022 au 9 novembre 2022).*

Article 2

(1) Le distributeur est tenu de commercialiser les produits énumérés à l'annexe 1 s'il les commercialisait au 15 octobre 2021, et les quantités qu'il propose à la vente doivent correspondre au moins aux quantités journalières moyennes qui étaient proposées à la vente pour le jour de la semaine considéré en 2021.

Motifs du renvoi préjudiciel

43 *Explications concernant la première question et position de la juridiction de céans*

44 La juridiction de céans rappelle, à titre liminaire, qu'elle attend une réponse à la question de savoir si le règlement OCM doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une mesure nationale telle que celle en cause au principal qui, à partir du 10 novembre 2022, impose au distributeur de proposer à la vente des produits agricoles relevant du champ d'application dudit règlement OCM à un prix réglementé, en une quantité qui est égale à la quantité journalière moyenne en stock lors de l'année de référence.

45 Dans le cadre de la politique agricole commune qui relève, conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE, d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres, ces derniers disposent d'un pouvoir législatif leur permettant, ainsi qu'il résulte de l'article 2, paragraphe 2, TFUE, d'exercer leur compétence dans la mesure où l'Union européenne n'a pas exercé la sienne.

46 Selon une jurisprudence constante, en présence d'un règlement portant organisation commune des marchés dans un domaine déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. Les règles qui portent atteinte au bon fonctionnement d'une organisation commune de marché sont également incompatibles avec une telle organisation commune, même si celle-ci ne réglemente pas de manière exhaustive la matière en cause [arrêts du 26 mai 2005, *Kuipers*, C-283/03, EU:C:2005:314, point 37, et du 23 décembre 2015, *Scotch Whisky Association e.a.*, C-333/14, EU:C:2015:845, point 19 (ci-après l'« arrêt Scotch Whisky »)].

47 Les États membres restent en principe compétents pour adopter certaines mesures qui ne sont pas prévues dans le règlement OCM sous réserve que ces mesures ne soient pas de nature à déroger ou à porter atteinte audit règlement ou à faire obstacle à son bon fonctionnement. En l'absence de mécanisme de fixation des prix, la libre détermination des prix de vente sur la base du libre jeu de la

concurrence est une composante du règlement OCM et constitue l'expression du principe de la libre circulation des marchandises dans des conditions de concurrence effective. Il en va de même pour la quantité de produits vendus à un prix réglementé.

- 48 En ce qui concerne l'affaire au principal, il convient de souligner qu'une obligation de vente quantitative à un prix réglementé peut fausser la concurrence puisque les coûts de transport, qui ont considérablement augmenté depuis l'institution des mesures, sont généralement plus élevés dans le cas d'importations, de sorte que, pour les produits importés, les pertes subies par le distributeur sont également plus élevées, ce qui l'incite à privilégier les fournisseurs nationaux par rapport aux importations.
- 49 La Cour a déjà jugé que les organisations communes de marché sont fondées sur le principe d'un marché ouvert, auquel tout producteur a librement accès dans des conditions de concurrence effective. L'un des objectifs de la politique agricole commune (PAC) est le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles. La réglementation nationale en cause au principal, qui impose, pour la vente au détail de produits relevant du champ d'application du règlement OCM, l'obligation de proposer à la vente certaines quantités de produits à prix réglementé, est susceptible de porter atteinte au règlement OCM en ce qu'une telle mesure va à l'encontre du principe de la libre détermination des prix de vente des produits agricoles sur la base du libre jeu de la concurrence sur lequel ce règlement est fondé (voir, par analogie, l'arrêt *Scotch Whisky*, points [22 et] 24).
- 50 Néanmoins, l'établissement d'une organisation commune des marchés n'empêche pas les États membres d'appliquer des règles nationales qui poursuivent un objectif d'intérêt général *autre* que ceux couverts par cette organisation commune des marchés, même si ces règles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur concerné.
- 51 Une mesure restrictive telle que celle prévue par la réglementation nationale en cause au principal doit, toutefois, satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne sa proportionnalité, à savoir 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 (voir, par analogie, arrêt *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 64). Il convient de relever que, en tout état de cause, l'examen de la proportionnalité doit se faire en tenant compte, particulièrement, des objectifs de la PAC ainsi que du bon fonctionnement de l'OCM, ce qui impose une mise en balance entre ces objectifs et celui poursuivi par ladite réglementation, y compris les exigences impératives d'intérêt général [voir, par analogie, l'arrêt *Scotch Whisky*, point 28 ; arrêt du 11 mars 2021, *Commission/Hongrie (Marges bénéficiaires)*, C-400/19, EU:C:2021:194, point 35].
- 52 La liste des exigences impératives d'intérêt général (ou raisons impérieuses d'intérêt général) figurant dans l'arrêt *Cassis de Dijon* (120/78) n'est pas

exhaustive. Tel peut également être le cas de l'objectif de l'adoption de l'Arrendelet pendant la période d'urgence : d'une part, *explicitement*, pour prévenir les effets négatifs des dysfonctionnements du marché (stopper l'inflation), et d'autre part, *implicitement*, comme mesure à caractère social, pour permettre à la population d'avoir accès à certaines denrées alimentaires de base à un prix maintenu à un niveau artificiellement bas.

- 53 En ce qui concerne les dispositions nationales restrictives admissibles contenant des exigences impératives, il convient de rappeler que les conditions de l'extension des restrictions admissibles de l'article 36 du TFUE (mesures visant à protéger l'ordre public, la moralité publique, la santé et la vie des personnes, des animaux, des végétaux, etc.) est que celles-ci soient non discriminatoires, conformes au principe de proportionnalité et que leur nécessité soit démontrée par les États membres.
- 54 La juridiction de céans estime qu'une obligation quantitative de commercialisation à un prix réglementé en période d'urgence, à un niveau qui dépasse la quantité journalière moyenne commercialisée lors de l'année de référence et qui prévoit une obligation de commercialisation à un niveau égal au niveau moyen du stock journalier, ne satisfait pas aux critères de nécessité et de proportionnalité.
- 55 L'objectif initial poursuivi par le volet quantitatif de l'obligation de commercialisation prévu dans l'Arrendelet était d'empêcher les distributeurs de recourir, pour éviter les pertes, à la solution économiquement rationnelle qui aurait tout simplement consisté à ne plus vendre les produits pour lesquels ils subissaient des pertes en raison de la déconnexion entre le prix réglementé et le prix d'achat. Il n'est ni proportionné ni nécessaire, par rapport à cet objectif, d'imposer le volume des stocks antérieurs comme valeur de référence pour définir le niveau de cette obligation quantitative.
- 56 Les prix sont déterminés par le rapport entre l'offre et la demande. La rupture de l'équilibre entre l'offre et la demande se traduit par une variation des prix. Si la demande sur le marché est supérieure à l'offre, c'est-à-dire s'il y a une demande excédentaire sur le marché, les prix augmentent. Les producteurs répondent à l'augmentation de la demande en augmentant leur capacité de production. Cependant, le temps que cet ajustement ait lieu, l'entreprise subit des coûts supplémentaires et, ses capacités d'offre étant par ailleurs limitées, cela entraîne en définitive une augmentation des prix. L'augmentation des coûts, par exemple l'augmentation des prix des matières premières, entraîne des tensions chez le producteur. L'augmentation des coûts peut être absorbée par l'entreprise au détriment des bénéfices ou répercutée sur les consommateurs par le biais d'une augmentation des prix.
- 57 Dans une économie de marché, les prix des biens et des services varient. Certains augmentent, d'autres diminuent. On parle d'inflation lorsque les prix augmentent globalement, et non uniquement les prix de quelques biens et services. Quand tel

est le cas, avec le temps, chaque euro permet d'acheter moins de produits. Autrement dit, l'inflation érode progressivement la valeur de la monnaie

- 58 La mesure de l'inflation prend en compte tous les biens et services consommés par les ménages, notamment : les biens d'usage courant (tels que les produits alimentaires, les journaux ou l'essence) ; les biens durables (habillement, ordinateurs, machines à laver, etc.) ; les services (salons de coiffure, assurances ou loyers). Tous les biens et services consommés par les ménages durant l'année considérée sont représentés par un « panier ». Chaque bien ou service figurant dans ce panier a un prix, qui peut varier dans le temps. Le taux d'inflation annuel est obtenu en comparant le prix total du panier au cours d'un mois donné à celui relevé pour le même mois de l'année précédente. Dans la zone euro, la hausse des prix à la consommation est mesurée par « l'indice des prix à la consommation harmonisé » (IPCH). Le terme « harmonisé » signifie que l'ensemble des pays de l'Union européenne ont adopté la même méthodologie, de sorte que les données peuvent être comparées entre les pays
- 59 Méthodologie de calcul de l'IPCH : Relevés des prix, pondérations des groupes de produits, pondération des pays.
- 60 *Relevés des prix* – Chaque mois, des millions de prix sont relevés dans des points de vente physiques et en ligne au moyen de web-scraping automatisé, de scanners de caisse et d'enquêtes. Ces prix sont recueillis dans toute la zone euro et couvrent jusqu'à 295 catégories de produits. Le nombre exact de biens et services pris en compte dans l'échantillon varie d'un pays à l'autre. Pour chaque produit, plusieurs prix sont relevés dans différents points de vente et dans différentes régions. Exemple : les observations portant sur les prix des livres distinguent différentes catégories d'ouvrages (romans, récits, ouvrages de référence, etc.) vendus dans les librairies, les supermarchés et sur les portails de commerce en ligne.
- 61 *Pondérations des groupes de produits* – Les groupes de produits sont pondérés selon leur poids dans le budget moyen des ménages. Pour que l'indice demeure pertinent et prenne en compte les modifications des habitudes de consommation, les pondérations sont révisées à intervalles réguliers. Elles sont établies à partir des résultats d'enquêtes effectuées auprès des ménages en vue de connaître la répartition de leurs dépenses de consommation. Les pondérations sont des moyennes nationales reflétant les dépenses de toutes les catégories de consommateurs (riches et pauvres, jeunes et personnes âgées, etc.).
- 62 *Pondérations des pays* – Elles sont calculées en fonction des parts respectives des pays dans le total des dépenses de consommation au sein de la zone euro.
- 63 Il ressort clairement de ce qui précède que le taux d'inflation n'est pas influencé par le volume des stocks, mais par la relation entre l'offre et la demande.
- 64 L'objectif de l'Arrendelet est de garantir que la demande des consommateurs puisse continuer à être satisfaite après l'introduction du prix réglementé.

Cependant, la demande des consommateurs ne se reflète pas dans le stock mais dans les achats réels effectués par lesdits consommateurs. Économiquement, on ne voit pas quel serait l'intérêt d'obliger le professionnel à maintenir à disposition la quantité moyenne du stock alors que la demande des consommateurs est satisfaite, cet objectif étant servi par la règle de la quantité journalière moyenne commercialisée.

- 65 En vertu des dispositions de l'Árrendelet en vigueur jusqu'au 9 novembre 2022, le distributeur *était tenu de proposer à la vente la quantité journalière moyenne* de 2021 (voir l'article 2, paragraphe 1, de l'Árrendelet en vigueur jusqu'au 9 novembre 2022). Selon la jurisprudence développée sur la base de cette disposition, l'Árrendelet visait à protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne la quantité commercialisée. Le distributeur était tenu de proposer à la vente ou de mettre à la disposition des clients, le jour du contrôle, des produits en quantité équivalente à celle proposée à la vente, en moyenne, ce même jour de la semaine en 2021. L'article 2, paragraphe 1, de l'Árrendelet devait être interprété en ce sens que le jour du contrôle, le distributeur était tenu de commercialiser – c'est-à-dire de mettre à la disposition des clients, de vendre ou proposer à la vente – des produits en quantité équivalente à celle proposée à la vente, en moyenne, ce même jour de la semaine en 2021. La jurisprudence n'a pas suivi l'interprétation de l'autorité compétente selon laquelle la proposition à la vente de la quantité journalière moyenne faisait référence à la *quantité journalière moyenne en stock*, et a souligné à ce propos qu'exiger du distributeur qu'il détienne plus que la demande réelle des consommateurs constituerait une règle d'application du droit allant au-delà de son obligation légale, et dénuée d'objectif concret. Il n'est pas possible de déterminer quelle est, selon l'interprétation de l'autorité compétente, la raison qui justifie le maintien en stock d'une quantité de produits supérieure à la quantité proposée à la vente le même jour en 2021. L'objectif poursuivi par les auteurs de l'article 2, paragraphe 1, de l'Árrendelet, en vigueur jusqu'au 9 novembre 2022, était que « personne ne doit rentrer chez lui avec un panier vide ».
- 66 Le volet quantitatif de l'obligation de proposer à la vente les produits à prix réglementé relevant de l'Árrendelet est défini – afin de garantir la continuité d'approvisionnement – sous la forme d'une quantité journalière moyenne, ce qui implique de respecter cette exigence de quantité tous les jours de la période d'ouverture. Il n'est pas nécessaire, pour que l'infraction à l'obligation de distribuer et de proposer à la vente un produit à prix réglementé soit constituée, que cette obligation soit violée pendant une période prolongée à partir du 1^{er} février 2022 ; l'infraction peut être établie sans qu'il soit nécessaire d'examiner une longue période. Lorsque le juge apprécie la légalité des conclusions du contrôle effectué au titre de la protection des consommateurs et des conséquences qui en ont été tirées, il doit tenir compte de tous les éléments de preuve pertinents (arrêt n° Kfv.I.37.861/2022/8 de la Kúria).
- 67 Le gouvernement n'a pas accepté cette jurisprudence et, par l'article 3, sous a), de az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje

alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 451/2022. (XI. 9.) Korm. Rendelet [décret gouvernemental 451/2022 (XI.9.), portant modification du décret gouvernemental 6/2022 (I. 14.) instituant des dérogations temporaires à l'application, dans la situation d'urgence, de la loi n° LXXXVII de 1990 relative à la détermination des prix] (ci-après le « décret gouvernemental modificatif »), a modifié l'article 2, paragraphe 1, de l'Árrendelet en remplaçant les termes « quantités journalières moyennes » par « quantités journalières moyennes qu'il avait en stock » et, par ses articles 2 et 4, a introduit la même disposition pour de nouvelles catégories de produits (œufs frais, pommes de terre de table).

- 68 La modification de l'Árrendelet en vigueur depuis le 10 novembre 2022 ne repose pas sur des considérations économiques de la part du législateur, car les exigences qu'elle fixe (la commercialisation de produits à prix réglementé en quantité équivalente au volume « en stock ») ne sauraient être justifiées par un objectif d'intérêt public. L'objectif législatif poursuivi pouvait être atteint par *l'imposition de l'obligation de proposer à la vente les quantités journalières moyennes de 2021* ; par conséquent, l'obligation, applicable à partir du 10 novembre 2022, de proposer à la vente une quantité équivalente aux quantités journalières moyennes en stock dans les locaux du distributeur en 2021 ou, selon le cas, en 2022, n'est ni nécessaire ni proportionnée ; elle est contraire au considérant 172 et à l'article 83, paragraphe 5, du règlement OCM, ainsi qu'aux articles 34 et 36 du TFUE.
- 69 *Explications concernant la seconde question et position de la juridiction de céans*
- 70 Selon la jurisprudence de la Kúria, la violation de l'obligation de commercialisation repose sur un régime de responsabilité objective et l'application d'une amende est obligatoire dès lors qu'une violation est commise (BH2023. 202.)
- 71 La juridiction de céans souligne que cette jurisprudence était encore fondée sur la violation de la disposition de l'Árrendelet en vigueur jusqu'au 9 novembre 2022 et qui prévoyait l'obligation de proposer à la vente les quantités journalières moyennes, laquelle était encore compatible avec le droit de l'UE (voir, par analogie, arrêts du 9 février 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, et arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, et la pratique qui y est décrite).
- 72 L'objectif initial poursuivi par le volet quantitatif de l'obligation de commercialisation prévu dans l'Árrendelet était d'empêcher les distributeurs de recourir, pour éviter les pertes, à la solution économiquement rationnelle qui aurait tout simplement consisté à ne plus vendre les produits pour lesquels ils subissaient des pertes en raison de la déconnexion entre le prix réglementé et le prix d'achat. Il n'est ni proportionné ni nécessaire, par rapport à cet objectif, d'imposer le volume des stocks antérieurs comme valeur de référence pour définir le niveau de cette obligation quantitative.

- 73 L'article 3, paragraphe 2, sous a), de l'Árrendelet, ne fait pas de différence en fonction de la gravité de l'infraction, de sorte que l'autorité de protection des consommateurs doit imposer une amende de 50 000 HUF à 3 millions HUF (environ 131 EUR à 7 849 EUR) en vertu des dispositions réglementaires en vigueur à partir du 10 novembre 2022, même si les consommateurs n'ont pas été lésés par le fait que le distributeur n'a pas commercialisé la quantité équivalente aux quantités journalières moyennes qu'il avait en stock en 2021/2022. En l'espèce, il est également établi que les consommateurs ont eu accès à tous les produits à prix réglementé qu'ils souhaitaient acheter et que la requérante disposait même d'un stock de clôture pour les produits concernés. La demande des consommateurs a été pleinement satisfaite et l'inflation n'est pas déterminée par le niveau des stocks mais par la relation entre l'offre et la demande.
- 74 La juridiction de céans ne conteste pas que le gouvernement puisse, en vertu de l'article 90 bis, paragraphe 3, du règlement OCM, imposer pour les produits concernés des règles de commercialisation dont la violation peut donner lieu à l'application, par l'autorité de protection des consommateurs, d'une sanction administrative reposant sur un régime de responsabilité objective, mais il ressort de ce qui précède que l'imposition d'une amende n'est ni nécessaire ni proportionnée dès lors que les consommateurs ont accès à tous les produits à prix réglementé qu'ils souhaitent acheter et que le distributeur dispose encore d'un stock de clôture. L'imposition obligatoire d'une amende est excessive est disproportionnée, et ne s'inscrit pas dans l'objectif qui figure dans l'Árrendelet, qui est d'assurer l'accès des consommateurs aux produits à prix réglementé et de freiner l'inflation ; elle est contraire à l'article 90 bis, paragraphe 3, du règlement OCM, car cette sanction administrative (amende) doit obligatoirement être appliquée en l'espèce également.

Partie finale

- 75 [OMISSIS]
- 76 [OMISSIS] [élément de procédure nationale]

Szeged, le 6 septembre 2023.

[OMISSIS][signature]