

Affaire C-391/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

29 juillet 2020

Juridiction de renvoi :

Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

14 juillet 2020

Parties requérantes :

Boriss Cilevičs e.a.

Institution ayant adopté l'acte attaqué :

Saeima (Parlement, Lettonie)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (COUR
CONSTITUTIONNELLE, LETTONIE)**

**ORDONNANCE DE RENVOI PRÉJUDICIEL DEVANT LA COUR DE
JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

DANS L'AFFAIRE N° 2020-33-01

Riga, le 14 juillet 2020

La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie)
[omissis] [composition de la Cour],

saisie d'une demande introduite par vingt députés de la treizième législature du Saeima (Parlement, Lettonie, ci-après le « Parlement ») - Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova et Ivars Zariņš –, après avoir examiné, selon la procédure écrite, [omissis] [références de la procédure], dans le cadre de l'audience du 14 juillet

2020 l'affaire relative à la « conformité avec les articles 1^{er} et 105 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitution de la République de Lettonie, ci-après la « Constitution ») de l'article 5, paragraphe 1, troisième phrase, de l'article 56, paragraphe 3, et du point 49 des dispositions transitoires de l'Augstskolu likums (loi sur les établissements d'enseignement supérieur) »,

expose ce qui suit :

I. Le droit letton

1. L'article premier de la Constitution dispose : **[Or. 2]**

« La Lettonie est une république démocratique indépendante ».

En vertu de l'article 4 de la Constitution :

« La langue officielle de la République de Lettonie est la langue lettone. Le drapeau national de la Lettonie est rouge avec une bande blanche ».

Aux termes de l'article 68 de la Constitution :

« Tout accord international régissant des matières susceptibles d'être traitées selon la procédure législative requiert la ratification du Parlement.

Lorsqu'elle conclut des accords internationaux, la Lettonie peut, afin de renforcer la démocratie, déléguer à des institutions internationales une partie des compétences des institutions de l'État. Le Parlement peut ratifier les accords internationaux déléguant une partie des compétences des institutions de l'État à des institutions internationales lors de séances auxquelles participent au moins deux tiers des membres du Parlement, la ratification exigeant un vote à la majorité des deux tiers des membres présents.

L'appartenance de la Lettonie à l'Union européenne est décidée par un referendum national organisé sur proposition du Parlement.

Les modifications substantielles des conditions d'appartenance de la Lettonie à l'Union européenne sont décidées par un referendum national si au moins la moitié des membres du Parlement le demandent ».

L'article 105 de la Constitution dispose :

« Toute personne a droit à la propriété. Le droit à la propriété ne peut être exercé de manière contraire à l'intérêt public. Le droit de propriété ne peut être limité que conformément à la loi. L'expropriation pour cause d'utilité publique n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, en vertu d'une loi spécifique et contre une juste compensation ».

L'article 112 de la Constitution prévoit ce qui suit :

« Toute personne a le droit à l'éducation. L'État garantit l'accès gratuit à l'enseignement primaire et secondaire. L'enseignement primaire est obligatoire ».

L'article 113 de la Constitution prévoit quant à lui ce qui suit :

« L'État reconnaît la liberté de création scientifique, la liberté artistique ainsi que la liberté de mener d'autres activités créatives, et protège le droit d'auteur ainsi que les droits de brevet ».

2. Le 2 novembre 1995, le Parlement a adopté l'Augstskolu likums (loi sur les établissements d'enseignement supérieur, ci-après la « LEES »). Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1995.

2.1. L'article 5 de cette loi prévoyait initialement que ces établissements avaient pour mission de cultiver et de développer les sciences et les arts. La troisième phrase de cet article a été modifiée par le likums « Grozījumi Augstskolu likumā » (loi portant modification de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur), du 21 juin 2018 (ci-après la « loi modificative du 21 juin 2018 »), et est à présent libellée comme suit : « Dans le cadre de leurs activités, [les établissements d'enseignement supérieur] cultivent et développent les sciences, les arts et la langue officielle ». **[Or. 3]**

2.2. La loi modificative du 21 juin 2018 a également modifié l'article 56 de la LEES. Dans la partie introductive du paragraphe 3 de cet article, les termes « établissements d'enseignement supérieur de l'État » ont été remplacés par les termes « établissements d'enseignement supérieur et [...] collèges * ». Depuis le 1^{er} janvier 2019, date d'entrée en vigueur de ces modifications, l'article 56, paragraphe 3, de la LEES, est, par conséquent, libellé comme suit :

« Les établissements d'enseignement supérieur et les collèges dispensent les programmes d'enseignement dans la langue officielle. Les programmes d'enseignement ne peuvent être dispensés dans une langue étrangère que dans les cas suivants :

1) Les programmes d'enseignement suivis en Lettonie par des étudiants étrangers et les programmes d'enseignement organisés dans le cadre de la coopération prévue par des programmes de l'Union européenne et par des accords internationaux peuvent être dispensés dans les langues officielles de l'Union européenne. L'apprentissage de la langue officielle est inclus dans le nombre d'heures de cours obligatoires des étudiants étrangers prévoyant de suivre en Lettonie des études d'une durée supérieure à six mois ou correspondant à plus de 20 crédits.

* N.d.t. : L'article 10¹, paragraphe 2, de la LEES définit le « koledža » comme « un établissement d'enseignement qui dispense des programmes de formation professionnelle supérieure de premier cycle et permet d'obtenir une qualification professionnelle de quatrième cycle. Les programmes de formation professionnelle de premier cycle sont dispensés postérieurement à la réussite de l'enseignement secondaire. La durée de ces programmes est de deux ou trois ans ».

2) Un programme d'enseignement ne peut être dispensé dans les langues officielles de l'Union européenne qu'à concurrence d'un cinquième du nombre de crédits, qui n'incluent pas les examens finaux et d'État ni les travaux de qualification, de fin de baccalauréat ou de fin de maîtrise.

3) Les programmes d'enseignement devant être dispensés en langues étrangères pour atteindre leurs objectifs conformément à la classification de programmes d'enseignement en vigueur en Lettonie dans les catégories suivantes : les études de langue et de culture et les programmes de langues. La commission d'agrément décide de l'appartenance du programme d'études en question à cette catégorie de programmes d'enseignement.

4) Les programmes d'enseignement conjoints peuvent être dispensés dans les langues officielles de l'Union européenne ».

L'article 56, paragraphe 3, de la LEES prévoit par conséquent que tous les établissements d'enseignement supérieur situés en Lettonie, en ce compris les établissements privés, dispensent les programmes d'enseignement dans la langue officielle. Ces programmes ne peuvent être dispensés en utilisant des langues étrangères que dans les cas prévus par cette disposition.

2.3. La loi modificative du 21 juin 2018 a ajouté aux dispositions transitoires de la LEES un point 49, libellé de la manière suivante :

« Les modifications de l'article 56, paragraphe 3, de la présente loi, relatives à la langue dans laquelle les programmes d'enseignement sont dispensés, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les établissements d'enseignement supérieur et les collèges qui dispensent les programmes d'enseignement dans une langue non conforme aux dispositions de l'article 56, paragraphe 3, de la présente loi, peuvent continuer à dispenser ces programmes dans la langue en question jusqu'au 31 décembre 2022. À partir du 1^{er} janvier 2019, il est interdit d'admettre des étudiants **[Or. 4]** dans les programmes d'enseignement dispensés dans une langue non conforme aux dispositions de l'article 56, paragraphe 3, de la présente loi ».

3. La Lettonie compte deux établissements d'enseignement supérieur privés - la Rīgas Ekonomikas augstskola (école supérieure de sciences économiques de Riga) et la Rīgas Juridiskā augstskola (école supérieure de droit de Riga) – qui sont régis par des lois spéciales. Ces lois contiennent notamment des dispositions relatives à la langue dans laquelle les cours y sont dispensés.

L'article 19 du Likums « Par Rīgas Ekonomikas augstskolu » (loi relative à l'école supérieure de sciences économiques de Riga) dispose :

« Les cours de l'établissement sont dispensés en anglais. La rédaction et la soutenance des travaux nécessaires à l'obtention du titre de bachelier, de maître ou de docteur, ainsi que les examens de qualification professionnelle, sont réalisés en anglais ».

L'article 21 du Rīgas Juridiskās augstskolas likums (loi relative à l'école supérieure de droit de Riga) prévoit quant à lui ce qui suit :

« Cet établissement propose des programmes d'enseignement qui ont obtenu la licence requise et ont été agréés conformément aux dispositions de la réglementation. Les cours sont dispensés en anglais ou dans une autre langue officielle de l'Union européenne ».

II. Le droit de l'Union

4. L'article 49 TFUE reconnaît la liberté d'établissement et l'article 56 TFUE reconnaît la libre prestation des services. La liberté d'établissement est par ailleurs liée à la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

III. Les faits à l'origine du litige et la procédure devant la juridiction de céans

5. La juridiction de céans a été saisie de la procédure n° 2019-12-01, relative à la « conformité avec les articles 1^{er}, 105 et 112 de la Constitution de l'article 5, paragraphe 1, troisième phrase, de l'article 56, paragraphe 3, et du point 49 des dispositions transitoires de l'Augstskolu likums (loi sur les établissements d'enseignement supérieur) ».

Cette procédure a été ouverte à l'initiative de vingt membres du Parlement (ci-après la « partie requérante »). Ce type de recours donne lieu à un contrôle abstrait des normes. Ces recours, introduits devant la juridiction de céans par les personnes investies du pouvoir de demander le contrôle abstrait des normes juridiques (parmi lesquelles figurent les membres du Parlement), visent à défendre l'intérêt public. Ils constituent un instrument essentiel à la protection d'intérêts sociaux et étatiques importants. Le contrôle abstrait des normes juridiques sert à organiser le système juridique. Il incombe par conséquent à la juridiction de céans d'apprécier [Or. 5] la conformité des dispositions en cause avec les normes juridiques de rang supérieur, compte tenu de l'ensemble de personnes auxquelles le législateur a rendu la réglementation en cause applicable [voir arrêt de la Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) du 15 novembre 2016 (affaire 2015-25-01), point 9].

6. Dans son recours introduit devant la juridiction de céans, la partie requérante soutient que l'article 5, paragraphe 1, troisième phrase, l'article 56, paragraphe 3, et le point 49 des dispositions transitoires de la LEES (ci-après les « dispositions en cause ») ne sont pas conformes aux articles 1^{er}, 105 et 112 de la Constitution.

La partie requérante fait valoir que les dispositions en cause restreignent l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur privés ainsi que la liberté académique de leurs enseignants et étudiants, dans la mesure où elles imposent auxdits établissements de cultiver et de développer la langue officielle et limitent leurs possibilités de proposer des programmes d'enseignement en langues

étrangères. Il en résulte, selon elle, une limitation du droit à l'éducation consacré à l'article 112 de la Constitution.

La partie requérante fait également valoir que les dispositions en cause restreignent le droit des établissements d'enseignement supérieur privés d'exercer une activité commerciale et de fournir à titre onéreux un service d'enseignement supérieur conformément à la licence obtenue, alors que ce droit est protégé par le droit à la propriété consacré à l'article 105 de la Constitution. Les établissements d'enseignement supérieur privés ne pourront pas pleinement proposer des programmes ayant déjà obtenu l'agrément requise, dispensés en anglais ou dans d'autres langues que les langues officielles de l'Union.

Selon la partie requérante, les dispositions en cause violent également le principe de légalité consacré à l'article 1^{er} de la Constitution, en vertu duquel les fondateurs d'établissements d'enseignement supérieur privés pouvaient développer une confiance légitime dans le fait qu'ils pourraient tirer profit de l'exploitation de leur propriété. Dès lors que ces établissements ont obtenu les licences requises et que leurs programmes ont été agréés, ils se fiaient à la possibilité de poursuivre l'exercice de l'activité commerciale en question. [Le législateur n'a prévu] aucune disposition permettant une transition paisible vers le nouveau régime, ni aucun mécanisme de compensation.

La partie requérante soutient également qu'en créant une barrière à l'entrée sur le marché de l'enseignement supérieur et en empêchant les ressortissants et les entreprises d'autres États membres de fournir des services d'enseignement supérieur dans des langues étrangères, les dispositions en cause portent atteinte à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services garanties par le droit de l'Union, qui sont reconnues aux articles 49 et 56 TFUE, ainsi qu'à la liberté d'entreprise, qui est consacrée à l'article 16 de la Charte. **[Or. 6]**

7. L'institution qui a adopté l'acte litigieux, à savoir le Parlement, soutient que les dispositions en cause sont conformes aux articles 1^{er}, 105 et 112 de la Constitution.

7.1. Selon le Parlement, les dispositions en cause ne limitent pas les droits des établissements d'enseignement supérieur privés, dès lors que le droit à l'éducation ne comprend que la protection des droits des étudiants. L'État n'est pas tenu de garantir l'enseignement supérieur dans une langue autre que la langue officielle. Le principe d'unité du système éducatif nécessite l'application d'exigences linguistiques de base uniformes pour les différents types et niveaux de formation. Dès lors, il n'y a aucune raison d'évoquer l'existence de restrictions aux droits conférés par l'article 112 de la Constitution. En outre, même à considérer que ces droits font l'objet d'une limitation, celle-ci serait imposée par la loi et viserait à atteindre un objectif légitime au regard duquel elle serait proportionnée.

7.2. Dans son mémoire en défense, le Parlement a fait valoir que les dispositions en cause ne violent pas les droits reconnus à l'article 105 de la Constitution, dès

lors que ceux-ci n'accordent aucune protection légale au droit des particuliers d'obtenir des profits. Il convient en outre de tenir compte du fait que les établissements d'enseignement supérieur privés opèrent dans un secteur d'activité faisant l'objet d'une réglementation spécifique et soumis à la réalisation d'objectifs fixés par le législateur, la poursuite d'un but lucratif n'étant possible que dans le cadre de leur accomplissement. Même à considérer que les dispositions en cause limitent les droits reconnus à l'article 105 de la Constitution, cette limitation serait proportionnée, dès lors que les établissements d'enseignement supérieur privés peuvent continuer à dispenser des programmes d'enseignement conformément à la LEES, à proposer des cours informels et à mener des activités de recherche. En outre, le point 49 des dispositions transitoires de cette loi prévoit une période transitoire suffisamment longue.

Lors de l'audience, M. Sandis Bērtaitis, représentant du Parlement, a fait valoir que le droit de l'Union ne limite pas le pouvoir des États membres d'adopter, dans le domaine de l'enseignement, les règles nécessaires à la protection des valeurs constitutionnelles. Il a également soutenu que l'article 56, paragraphe 3, de la LEES prévoit des dispositions spécifiques pour la mise en œuvre de programmes d'enseignement dans les langues de l'Union et ne s'écarte dès lors pas de l'espace éducatif de l'Union.

8. Le 11 juin 2020, la juridiction de céans a rendu un arrêt dans la procédure n° 2019-12-01.

8.1. Dans cet arrêt, la juridiction de céans a jugé que le droit à la propriété consacré à l'article 105 de la Constitution doit être interprété à la lumière de la liberté d'établissement reconnue par l'article 49 TFUE. Par conséquent, elle a considéré qu'il était nécessaire de préciser le contenu de cette liberté, tout en envisageant la possibilité d'un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne. La juridiction de céans a également relevé qu'il n'était pas souhaitable qu'un éventuel **[Or. 7]** renvoi préjudiciel devant la Cour laisse en suspens pendant une trop longue période la question de la conformité des dispositions en cause avec la Constitution. Celle-ci a par conséquent décidé de scinder l'affaire en deux : une première affaire relative à la conformité des dispositions en cause avec l'article 112 de la Constitution et une seconde relative à leur conformité avec les articles 1^{er} et 105 de la Constitution. Il convenait de statuer sur la première affaire, puisque les dispositions en cause réglementent en l'espèce un domaine qui, conformément à l'article 165 TFUE, relève de la compétence des États. En revanche, il convient de poursuivre l'examen au fond de la seconde affaire.

8.2. Dans l'affaire relative à la conformité des dispositions en cause avec l'article 112 de la Constitution, la juridiction de céans a tenu compte du lien étroit entre l'enseignement supérieur et la liberté de création scientifique, artistique ou autre, et a évalué, outre la question de la conformité de ces dispositions avec le droit à l'éducation, leur conformité avec l'article 113 de la Constitution, qui consacre la liberté de création scientifique.

Dans l'arrêt du 11 juin 2020, elle a déclaré que, par l'obligation de cultiver et de développer la langue officielle établie à l'article 5 de la LEES, le législateur a matérialisé l'obligation positive imposée à l'État de créer un cadre normatif pour l'enseignement supérieur garantissant que les établissements d'enseignement supérieur réalisent leur activité dans l'intérêt général. En outre, il convient de tenir compte du large pouvoir d'appréciation que la disposition en cause accorde à ces établissements pour ce qui a trait à l'exécution de cette mission. L'article 5, paragraphe 1, troisième phrase, de la LEES, est par conséquent conforme aux dispositions combinées de l'article 112 et de l'article 113 de la Constitution.

La juridiction de céans a signalé que l'article 56, paragraphe 3, de la LEES doit être interprété en combinaison avec le point 49 des dispositions transitoires de cette loi, puisqu'ils constituent un cadre normatif unique. Cette réglementation limite la liberté académique du corps enseignant et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur privés ainsi que l'autonomie de ces établissements, puisqu'elle instaure des restrictions à l'utilisation de langues étrangères dans le cadre de la mise en œuvre de programmes d'enseignement qui y sont proposés. Cette limitation est imposée par la loi, poursuit un objectif légitime et est apte à le réaliser. La juridiction de céans a cependant jugé que le législateur n'avait pas vérifié si cet objectif légitime pouvait être atteint par d'autres moyens moins contraignants. Un de ces moyens pouvait consister en une évaluation globale de la qualité de tous les établissements d'enseignement supérieur privés, sur base de laquelle l'autorisation de proposer des programmes d'enseignement en langues étrangères pourrait être accordée. De même, une réglementation prévoyant des dérogations à l'article 56, paragraphe 3, de la LEES pour certaines disciplines scientifiques ou pour un certain niveau d'études serait moins restrictive de la liberté académique du corps enseignant et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur privés, ainsi que de l'autonomie de ces établissements. Par conséquent, l'article 56, paragraphe 3, et le point 49 des dispositions transitoires de la LEES [Or. 8] ne sont pas conformes aux dispositions combinées de l'article 112 et de l'article 113 de la Constitution, dans la mesure où ils s'appliquent aux établissements d'enseignement supérieur privés.

IV. Motivation du renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne

9. En vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la LEES, l'État et d'autres personnes morales ou physiques, en ce compris des personnes morales ou physiques étrangères, peuvent créer des établissements d'enseignement supérieur en Lettonie. L'enseignement supérieur est donc un service susceptible d'être fourni par des entreprises constituées par des particuliers.

L'article 4 TUE prévoit que l'Union respecte l'identité nationale des États membres. Par ailleurs, conformément à l'article 165 TFUE, l'Union respecte pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique. Dès lors, il y a lieu de conclure que le contenu et l'organisation de

l'enseignement supérieur sont des domaines de compétence des États membres. Par conséquent, les dispositions en cause, qui règlementent le fonctionnement des établissements d'enseignement afin de promouvoir la mise en valeur et le développement de la langue officielle, s'inscrivent dans un domaine relevant de la compétence des États membres. La Cour a cependant reconnu que la liberté d'établissement s'applique également dans les domaines pour lesquels les États membres restent compétents (voir, par exemple, arrêt du 11 juin 2020, KOB, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, point 20).

La liberté d'établissement au sens de l'article 49 TFUE comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants. Cette liberté profite par conséquent tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Comme la Cour l'a déjà déclaré, la liberté d'établissement doit être comprise au sens large. Celle-ci comprend, pour les ressortissants et les entreprises des États membres de l'Union, le droit de participer avec un but lucratif, de manière permanente et continue, à la vie économique d'un autre État membre (voir arrêt du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, point 25). Par conséquent, l'organisation à titre onéreux de cours de formation supérieure relève également du champ d'application de la liberté d'établissement lorsqu'elle est effectuée par le ressortissant d'un État membre dans un autre État membre, d'une façon stable et continue, à partir d'un établissement principal ou secondaire dans ce dernier État membre. Sont considérées comme des restrictions à la liberté d'établissement, au sens de l'article 49, paragraphe 1, TFUE, **[Or. 9]** toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de cette liberté (voir arrêt du 13 novembre 2003, Neri, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, points 39 et 41).

9.1. Lors de l'audience organisée dans le cadre de la procédure n° 2019-12-01, plusieurs personnes appelées à s'exprimer ont exposé devant la juridiction de céans que les dispositions en cause étaient susceptibles de constituer une restriction à la liberté d'établissement reconnue dans l'article 49 TFUE, dans la mesure où l'article 56 de la LEES crée une barrière difficilement franchissable à l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché letton de l'enseignement supérieur.

Conformément à la jurisprudence de la Cour, la notion de « restriction », au sens des articles 49 et 56 TFUE, couvre toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. L'article 49 TFUE s'oppose à l'application de toute réglementation nationale ayant pour effet de rendre la prestation de services entre États membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un État membre (voir arrêt du 5 juillet 2007, Commission/Belgique, C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, point 37). La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36, ci-après la « directive services ») contient des dispositions générales nécessaires pour faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des fournisseurs de services ainsi que la libre circulation des

services. Son article 14, paragraphe 1, prévoit que les États membres ne subordonnent pas une activité de services à des exigences discriminatoires.

De même, la notion de restriction couvre également les mesures non discriminatoires prises par un État membre qui affectent l'accès au marché pour les entreprises d'autres États membres et entravent ainsi le commerce intra-Union (voir, par exemple, arrêt du 28 avril 2009, *Commission/Italie*, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, points 62 et 64). Constitue une discrimination indirecte toute mesure nationale qui, bien qu'applicable indépendamment de la nationalité, rend moins attrayant l'exercice des libertés garanties par le traité (voir, par exemple, arrêt du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, points 42 et 43).

Il ressort de la jurisprudence de l'Union que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité peuvent néanmoins être admises à condition qu'elles poursuivent un objectif légitime compatible avec le traité, qu'elles soient justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles [Or. 10] soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir arrêt du 5 juillet 2007, *Commission/Belgique*, C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, point 47). La Cour a examiné les restrictions à la liberté d'établissement dans le domaine de l'enseignement supérieur mais, jusqu'à présent, [uniquement] en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession dans les États membres et la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur (voir, par exemple, arrêts du 10 juillet 2008, *Commission/Portugal*, C-307/07, non publié, [omissis] EU:C:2008:402, et du 29 janvier 2009, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). La juridiction de céans est d'avis que le litige principal porte sur l'accès au marché des services d'enseignement supérieur. La Cour n'a pas encore abordé la question de l'exercice d'une activité commerciale dans le domaine de l'enseignement supérieur.

À ce jour, la Cour n'a pas examiné si une réglementation d'un État membre imposant l'obligation de cultiver une langue nationale et de l'utiliser dans le domaine de l'enseignement supérieur, y compris au sein des établissements d'enseignement supérieur privés, constitue ou non une restriction à la liberté d'établissement et, dans l'affirmative, si cette restriction est justifiée, adéquate et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif. Dans ce contexte, la jurisprudence de la Cour relative à des affaires dont les éléments de fait et de droit diffèrent de ceux de l'espèce qui nous occupe pourrait également être pertinente. La Cour a ainsi par exemple déclaré que l'obligation imposée par un État membre aux opérateurs de télévision d'affecter une certaine fraction des recettes à des œuvres dont la langue originale est l'une des langues officielles de l'État membre concerné constitue une restriction à la libre prestation des services, à la liberté d'établissement, à la libre circulation des capitaux et à la libre circulation des travailleurs. Cette restriction a été jugée conforme au droit de l'Union (voir, par exemple, arrêt du 5 mars 2009, *UTECA*, C-222/07, [omissis]

EU:C:2009:124, point 24). La Cour a également jugé qu'une réglementation qui impose de conclure les contrats de travail dans la langue officielle d'un État membre est susceptible d'avoir un effet dissuasif envers les travailleurs et employeurs en provenance d'autres États membres qui ne maîtrisent pas cette langue et constitue, partant, une restriction à la libre circulation des travailleurs. Cette restriction a été jugée incompatible avec l'article 45 TFUE (voir arrêt du 16 avril 2013, Las, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, point 22).

Il convient également de signaler que, dans ses conclusions présentées le 5 mars 2020, l'avocat général Kokott a examiné certaines dispositions du droit hongrois [Or. 11] prévoyant que les établissements d'enseignement supérieur étranger souhaitant s'établir en Hongrie ne peuvent le faire que s'ils fournissent des services d'enseignement supérieur dans l'État d'établissement de leur siège social et qu'un traité international a été conclu entre la Hongrie et le pays en question. Bien que le gouvernement hongrois ait soutenu que cette réglementation était nécessaire à la protection de l'ordre public et à la garantie de la qualité de l'enseignement supérieur, l'avocat général a conclu qu'elle n'était pas compatible avec les dispositions de l'article 49 TFUE, en combinaison avec l'article 54 TFUE, ni avec l'article 16 de la directive services, et ne l'était pas davantage avec la liberté d'entreprise consacrée par la Charte [voir conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Commission/Hongrie (Enseignement supérieur), C-66/18, EU:C:2020:172, points 130 à 140, 153 à 161 et 175].

9.2. L'article 5 de la LEES impose à tous les établissements souhaitant délivrer un titre d'enseignement supérieur reconnu par la République de Lettonie l'obligation de développer et de cultiver la langue officielle, c'est-à-dire le letton. L'article 56, paragraphe 3, de cette loi limite quant à lui les possibilités des établissements d'enseignement supérieur privés de proposer et de dispenser des cours en langues étrangères, puisque cela n'est plus possible que dans les hypothèses précisées dans cette disposition [voir arrêt de la Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) du 11 juin 2020 (affaire 2019-12-01), point 29.4].

Les deux dispositions s'appliquent indistinctement aux établissements d'enseignement supérieur publics et privés, ainsi qu'aux entreprises établies en Lettonie et à celles établies à l'étranger. Cela étant, en vertu de l'article 21 du Rīgas Juridiskās augstskolas likums (loi relative à l'école supérieure de droit de Riga) et de l'article 19 du Likums « Par Rīgas Ekonomikas augstskolu » (loi relative à l'école supérieure de sciences économiques de Riga), l'article 56, paragraphe 3, de la LEES ne s'applique pas à ces deux établissements d'enseignement supérieur établis en Lettonie.

La juridiction de céans tire donc la conclusion suivante : la jurisprudence de la Cour précédemment citée met en évidence que l'obligation d'utiliser la langue officielle d'un État membre ou de promouvoir son développement dans un quelconque domaine de l'activité commerciale est susceptible d'être considérée comme une restriction à la liberté d'établissement. Compte tenu de la compétence des États membres en matière d'éducation, il n'est cependant pas certain que

l'obligation imposée aux établissements d'enseignement supérieur privés de cultiver et de développer la langue officielle d'un État membre et de l'utiliser dans le cadre des programmes d'enseignement supérieur constitue également une telle restriction.

Les dispositions en cause s'appliquent indistinctement aux entreprises lettones et aux ressortissants et entreprises d'autres États membres de l'Union, ce qui pourrait indiquer que l'éventuelle restriction n'est pas discriminatoire. La juridiction de céans estime cependant qu'il ne ressort pas clairement de la jurisprudence de la Cour [Or. 12] si la nature de cette restriction est influencée par le fait que l'article 56, paragraphe 3, de la LEES ne s'applique pas à deux établissements d'enseignement supérieur établis en Lettonie. Il n'est en effet pas possible de déterminer de manière non équivoque si une réglementation qui s'applique indistinctement aux entreprises lettones et étrangères, mais prévoit simultanément des dérogations pour deux entreprises établies en Lettonie, est ou non discriminatoire.

La jurisprudence de la Cour a traité de manière à de nombreuses reprises le principe de proportionnalité (voir, par exemple, arrêts du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, [omissis] EU:C:2013:28, point 50, et du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, [omissis] EU:C:2014:238, point 46). Cependant, dans l'hypothèse où les dispositions en cause dans la présente affaire restreignent la liberté d'établissement, il n'est pas certain que l'interprétation de l'article 49 TFUE et de l'article 16 de la Charte permette de conclure que cette restriction est justifiée, adéquate, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif légitime de protection de la langue officielle qu'elle poursuit. Pour la juridiction de céans, la langue officielle est considérée comme une des expressions de l'identité nationale.

10. En vertu de l'article 68 de la Constitution et de la jurisprudence de la *Satversmes tiesa* (Cour constitutionnelle), le droit de l'Union fait partie intégrante de l'ordre juridique letton depuis la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne. Il convient dès lors de tenir compte du droit de l'Union et de son interprétation par la jurisprudence de la Cour pour appliquer la réglementation nationale et en clarifier le contenu [voir arrêt de la *Satversmes tiesa* (Cour constitutionnelle) du 6 mars 2019 (affaire 2018-11-01), point 16.2].

Il ressort des engagements pris par la Lettonie à la suite de son adhésion à l'Union européenne que l'article 105 de la Constitution doit être interprété à la lumière de la liberté d'établissement reconnue dans l'article 49 TFUE [voir arrêt de la *Satversmes tiesa* (Cour constitutionnelle) du 11 juin 2020 (affaire 2019-12-01), point 23.1]. La présente affaire requiert par conséquent d'éclaircir le contenu de l'article 49 TFUE.

L'article 267 TFUE prévoit que la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des traités et sur la validité et l'interprétation des actes de l'Union. La *Satversmes tiesa* (Cour

constitutionnelle) est une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel, au sens de l'article 267, alinéa 3, TFUE. Il lui incombe par conséquent **[Or. 13]** de déférer à son obligation de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel, à moins qu'elle n'ait constaté que la question n'est pas pertinente, ou que la disposition en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour, ou que l'interprétation correcte du droit [de l'Union] s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (voir, par exemple, arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, [omissis] EU:C:1982:335, point 21). Comme il ressort de la jurisprudence de la Cour précédemment mentionnée dans la présente décision, l'interprétation et l'application correcte de l'article 49 TFUE ne s'imposent pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. Bien que la Cour ait interprété cette disposition à plusieurs reprises, cette interprétation ne porte pas sur les restrictions à la liberté d'établissement dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Par conséquent, la juridiction de céans estime que les circonstances de l'affaire n° 2020-33-01 justifient la saisine de la Cour à titre préjudiciel.

Compte tenu des considérations qui précèdent et [omissis] sur le fondement de l'article 267 TFUE, la Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle)

décide :

1. De poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

1.1. Une réglementation telle que celle en cause au principal constitue-t-elle une restriction à la liberté d'établissement consacrée à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou, à titre subsidiaire, à la libre prestation des services, prévue à l'article 56 [de ce même traité], et à la liberté d'entreprise, telle que protégée par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

1.2. De quelles considérations faut-il tenir compte lors de l'examen du caractère justifié, adéquat et proportionné d'une telle réglementation au regard de son objectif légitime de protection de la langue nationale en tant qu'expression de l'identité nationale ?

2. De suspendre la procédure dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

La présente décision n'est pas susceptible de recours.

[omissis] **[Or. 14]** [omissis] [signatures et formalités procédurales]