



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 125/20

Luxembourg, le 6 octobre 2020

Arrêt dans l'affaire C-66/18
Commission/Hongrie

Les conditions introduites par la Hongrie pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur étrangers d'exercer leurs activités sur son territoire sont incompatibles avec le droit de l'Union

Dans l'arrêt **Commission/Hongrie (Enseignement supérieur)** (C-66/18), prononcé le 6 octobre 2020, la **Cour**, réunie en grande chambre, a **accueilli le recours en manquement introduit par la Commission européenne contre cet État membre**. La Cour a constaté, d'une part, que, **en subordonnant l'exercice, en Hongrie, d'une activité de formation diplômante par les établissements d'enseignement supérieur situés en dehors de l'Espace économique européen (EEE) à l'existence d'une convention internationale liant la Hongrie à l'État tiers dans lequel l'établissement concerné a son siège, la Hongrie a manqué aux engagements pris, en matière de traitement national, au titre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS), conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**¹. De plus, **cette exigence se heurte aux dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») relatives à la liberté académique, à la liberté de créer des établissements d'enseignement supérieur et à la liberté d'entreprise**².

D'autre part, la Cour a constaté que, **en soumettant l'exercice, en Hongrie, de l'activité des établissements d'enseignement supérieur étrangers, y compris des établissements ayant leur siège dans un autre État membre de l'EEE, à la condition qu'ils dispensent une formation d'enseignement supérieur dans l'État de leur siège, la Hongrie a manqué à ses engagements en matière de traitement national, au titre de l'AGCS, ainsi qu'à ses obligations au titre de la liberté d'établissement**³, de la libre circulation des services⁴ ainsi que des dispositions susvisées de la Charte.

Le 4 avril 2017, la Hongrie a adopté, en urgence, une loi portant modification de la loi relative à l'enseignement supérieur⁵, présentée comme visant à garantir la qualité des activités d'enseignement supérieur, dont le principal objet était de procéder à une refonte du régime d'autorisation applicable aux établissements d'enseignement supérieur étrangers. Qu'ils aient ou non bénéficié d'un agrément antérieur, ces établissements sont désormais soumis à de nouvelles exigences, dont celles examinées par la Cour.

La Commission a introduit un recours en manquement devant la Cour à l'encontre de la Hongrie, en faisant valoir que la loi de 2017 sur l'enseignement supérieur était incompatible tant avec les engagements souscrits par la Hongrie dans le cadre de l'AGCS qu'avec la liberté d'établissement, la libre circulation des services et les dispositions de la Charte relatives à la liberté académique, à la liberté de créer des établissements d'enseignement supérieur et à la liberté d'entreprise.

¹ Article XVII de l'AGCS.

² Articles 13, 14, paragraphe 3, et 16 de la Charte.

³ Article 49 TFUE.

⁴ Article 16 de 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 sur les services »).

⁵ Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (loi n° XXV de 2017, modifiant la loi n° CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national) (ci-après la « loi de 2017 sur l'enseignement supérieur »).

Tout d'abord, la Cour a rejeté les motifs d'irrecevabilité invoqués par la Hongrie. En effet, d'une part, en ce qui concerne la brièveté des délais appliqués par la Commission durant la procédure précontentieuse, la Cour, confirmant sa jurisprudence en la matière ⁶, a procédé à l'examen du déroulement concret de cette procédure et a conclu que la Hongrie n'avait pas établi la violation alléguée des droits de la défense. De surcroît, elle a observé que les délais contestés avaient été fixés en considération de l'entrée en vigueur à bref délai des dispositions en cause, initialement fixée au 1^{er} janvier 2018. D'autre part, la Cour a estimé que le gouvernement hongrois ne pouvait pas utilement se prévaloir de l'illégitimité des intentions politiques qu'il prête à la Commission, à savoir la protection des intérêts particuliers de la Central European University, dès lors que l'opportunité d'engager une procédure en manquement ressortit au seul pouvoir discrétionnaire dont elle dispose à cet égard et qui échappe, en tant que tel, au contrôle juridictionnel exercé par la Cour.

La Cour s'est ensuite déclarée compétente pour connaître des griefs tirés de violations du droit de l'OMC. À cet égard, après avoir rappelé que tout accord international conclu par l'Union fait partie intégrante du droit de l'Union, elle a constaté que tel était le cas de l'accord instituant l'OMC, dont l'AGCS fait partie. Ensuite, en ce qui concerne l'articulation entre la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique commerciale commune et la compétence étendue des États membres dans le domaine de l'éducation, la Cour a précisé que les engagements pris dans le cadre de l'AGCS, y compris les engagements concernant la libéralisation du commerce des services d'enseignements privés, relèvent de la politique commerciale commune. Par ailleurs, répondant à l'argumentation du gouvernement hongrois tirée de l'exclusivité de la compétence d'interprétation attribuée, notamment, aux organes constituant le système de règlement des différends de l'OMC, la Cour a souligné que non seulement l'existence du système de règlement des différends propre à l'OMC ne s'opposait pas à ce que, dans le cadre d'une procédure en manquement, la Cour admette sa compétence pour connaître de griefs tirés de violations du droit de l'OMC, en l'occurrence de l'AGCS, mais que l'exercice de cette compétence était même pleinement cohérent avec l'obligation de chaque membre de l'OMC, dont l'Union, de veiller au respect de ses obligations découlant du droit de cette organisation. À cet égard, la Cour a souligné que l'Union est susceptible de voir sa responsabilité internationale engagée du fait de l'éventuel non-respect par un État membre des obligations qu'il a souscrites au titre de l'AGCS.

Dans cette même perspective, la Cour a précisé les implications concrètes, sur l'exercice de sa propre compétence, des dispositions des conventions internationales qui la lient, ainsi que des règles et principes du droit international général de nature coutumière, dont elle rappelle d'emblée le caractère contraignant pour l'Union. Ainsi, au regard des principes de droit international général codifiés en matière de responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, la Cour a observé que l'appréciation du comportement d'un État membre qui lui incombe dans le cadre d'une procédure en manquement, fût-ce au regard du droit de l'OMC, ne lie pas les autres membres de l'OMC, pas plus qu'elle ne saurait affecter l'appréciation ultérieure que pourrait être appelé à effectuer l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Ainsi, selon la Cour, ni l'Union ni l'État membre concerné ne pourraient se prévaloir d'un arrêt rendu par la Cour à l'issue d'une procédure en manquement afin de se soustraire à l'obligation qui pèse sur eux de se conformer aux conséquences juridiques attachées par le droit de l'OMC aux décisions de l'ORD.

Ayant ainsi admis sa compétence, la Cour a entamé l'examen des griefs de la Commission. Premièrement, en ce qui concerne l'appréciation, au regard de l'article XVII de l'AGCS relatif au traitement national, de l'exigence tenant à l'existence d'une convention internationale préalable, la Cour a constaté d'emblée que, **dans le domaine des services d'enseignement supérieur, la Hongrie s'est pleinement engagée à accorder le traitement national prévu à cet article**, et ce en dépit d'une réserve formulée au sujet de l'engagement pris en matière d'accès au marché (article XVI), en ce sens que la création d'établissements d'enseignement en Hongrie demeure soumise à une autorisation préalable. En effet, selon le droit de l'OMC, une telle réserve d'autorisation préalable visant à limiter l'engagement souscrit en matière d'accès au marché ne

⁶ Voir, en particulier, arrêt du 18 juin 2020, Commission/Hongrie (Transparence associative), [C-78/18](#) (point 30 et jurisprudence citée) ; [voir aussi CP n° 73/20](#).

peut valoir en matière de traitement national que pour autant qu'elle vise une mesure contraire tant à l'obligation en matière d'accès au marché qu'à celle relative au traitement national. Or, en l'espèce, le caractère général de la réserve d'autorisation préalable par laquelle la Hongrie entendait limiter son engagement concernant l'accès au marché ne présente aucun caractère discriminatoire, de sorte que la Hongrie ne saurait s'en prévaloir en ce qui concerne l'obligation de traitement national.

La Cour a ensuite précisé que **la conclusion d'une convention internationale**, telle qu'exigée par la loi de 2017 sur l'enseignement supérieur, impose aux prestataires étrangers concernés une condition supplémentaire pour qu'ils puissent fournir des services d'enseignement supérieur en Hongrie, condition dont la satisfaction relève du pouvoir discrétionnaire des autorités hongroises, ce qui **suffit à caractériser une modification des conditions de concurrence au détriment des établissements concernés et en faveur des établissements hongrois**. Enfin, la Cour a considéré que les explications fournies par le gouvernement hongrois au sujet des objectifs poursuivis par l'exigence en cause ne suffisaient pas à la justifier, au regard de l'article XIV de l'AGCS. En effet, s'agissant de l'invocation par la Hongrie de la protection de l'ordre public, cet État membre n'a pas établi, de façon concrète et circonstanciée, l'existence d'une menace véritable et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société hongroise. En outre, pour autant que l'exigence en cause viserait à prévenir des pratiques trompeuses, la Cour a jugé que celle-ci constituait un moyen de discrimination arbitraire en raison du caractère déterminant de la volonté politique des autorités hongroises aux fins de satisfaire celle-ci. Cette justification de la Hongrie n'a dès lors pas davantage été retenue.

De surcroît et en tout état de cause, la Cour a jugé disproportionnée l'exigence en cause, observant qu'elle s'appliquait de manière indifférenciée, y compris à des établissements déjà présents sur le marché hongrois.

Deuxièmement, la Cour a examiné **l'exigence d'une activité de formation dans l'État d'origine**. En ce qui concerne, tout d'abord, l'engagement souscrit par la Hongrie au titre de l'article XVII de l'AGCS, la Cour, après avoir mis en évidence le désavantage concurrentiel résultant de l'exigence en cause pour les établissements concernés, a relevé, comme précédemment, l'insuffisance des explications fournies par le gouvernement hongrois quant aux objectifs susceptibles d'en justifier la nécessité. Par des motifs analogues à ceux retenus dans le cadre de l'analyse du premier grief, elle a dès lors conclu que **cette exigence, en tant qu'elle s'applique à des établissements d'enseignement supérieur établis dans un État tiers membre de l'OMC, méconnaissait cette disposition**. Par ailleurs, **en tant que ladite exigence s'applique à des établissements d'enseignement qui ont leur siège dans un autre État membre de l'Union**, la Cour a retenu **l'existence d'une restriction injustifiée tant à la liberté d'établissement** garantie par l'article 49 TFUE **qu'à la libre circulation des services** visée à l'article 16 de la directive sur les services. Enfin, pour autant que l'exigence en cause est présentée comme visant à assurer un niveau élevé de qualité de l'enseignement supérieur, la Cour a observé que l'activité exigée, dont la qualité reste à établir, ne préjuge en rien de celle de l'enseignement dispensé en Hongrie, de sorte qu'un tel objectif ne suffit pas à justifier l'exigence en cause.

Troisièmement, la Cour a examiné si les exigences en cause, introduites par la loi de 2017 relative à l'enseignement supérieur, étaient conformes aux articles 13, 14, paragraphe 3, et 16 de la Charte. À cet égard, la Cour a précisé, tout d'abord, que la Hongrie était liée par la Charte, en ce qui concerne les dispositions litigieuses, dans la mesure où l'exécution d'obligations lui incombant au titre d'un accord international faisant partie intégrante du droit de l'Union, tel l'AGCS, d'une part, et les restrictions apportées par ces mêmes dispositions aux libertés fondamentales, dont elle a soutenu en vain le caractère justifié, d'autre part, relèvent de la mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

Examinant successivement la portée des garanties accordées par les dispositions visées de la Charte, la Cour a souligné, s'agissant de l'exercice de l'activité des établissements d'enseignement supérieur, que la liberté académique n'avait pas uniquement une dimension individuelle, en ce qu'elle est associée à la liberté d'expression et, plus spécifiquement dans le domaine de la recherche, aux libertés de communication, de recherche et de diffusion des

résultats ainsi acquis, mais également une dimension institutionnelle et organisationnelle trouvant son expression dans l'autonomie de ces établissements. Or, la Cour a constaté que les mesures litigieuses étaient susceptibles de mettre en péril l'activité académique des établissements d'enseignement supérieur étrangers concernés sur le territoire hongrois et, partant, de priver les universitaires concernés de l'infrastructure autonome, nécessaire à la conduite de leurs recherches scientifiques et à l'exercice de leurs activités pédagogiques, si bien que **lesdites mesures étaient de nature à limiter la liberté académique** protégée à l'article 13 de la Charte. De surcroît, **la création de ces établissements** relève des articles 14, paragraphe 3, et 16 de la Charte et, pour des motifs analogues à ceux qui viennent d'être évoqués, **les mesures litigieuses constituent une ingérence dans les droits consacrés par ces dispositions**. Ces diverses ingérences n'ayant pas trouvé de justifications au regard de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, la Cour a constaté que la Hongrie avait manqué aux dispositions précitées de celle-ci.

RAPPEL : Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre. Si le manquement est constaté par la Cour de justice, l'État membre concerné doit se conformer à l'arrêt dans les meilleurs délais.

Lorsque la Commission estime que l'État membre ne s'est pas conformé à l'arrêt, elle peut introduire un nouveau recours demandant des sanctions pécuniaires. Toutefois, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur sa proposition, des sanctions peuvent être infligées par la Cour de justice, au stade du premier arrêt.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Antoine Briand 📞 (+352) 4303 3205.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » 📞 (+32) 2 2964106.