



Arrêts du Tribunal

dans les affaires T-115/23 | Debreceni Egyetem/Conseil, T-132/23 | Óbudai Egyetem/Conseil, T-133/23 | Állatorvostudományi Egyetem/Conseil, T-138/23 | Semmelweis Egyetem/Conseil, T-139/23 | Miskolci Egyetem/Conseil et T-140/23 | Dunaújvárosi Egyetem/Conseil

Communiqué de presse n° 136/26

Luxembourg, le 30 septembre 2026

État de droit : le Tribunal rejette les recours de six universités hongroises contre l'interdiction de financer, sur le budget de l'Union, une fiducie (un trust) d'intérêt public ou des entités détenues par de telles fiducies

Ce faisant, il clarifie les conditions d'adoption des mesures de protection du budget de l'Union prises sur le fondement du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit

En 2021, les droits constitutifs et de gestion de la plupart des établissements d'enseignement supérieur hongrois, qui étaient auparavant détenus par l'État, ont été transférés à des fiducies d'intérêt public.

Afin de protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie, le Conseil de l'Union européenne a adopté, au titre du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit ¹, une décision ² comportant, notamment, une disposition interdisant à la Commission européenne de contracter, dans le cadre de l'exécution du budget de l'Union, des engagements juridiques avec une fiducie (un trust) d'intérêt public ou avec une entité détenue par une telle fiducie.

Dans ce contexte, six universités hongroises ont demandé au Tribunal de l'Union européenne d'annuler cette disposition. Elles invoquent des moyens, dans une large mesure, analogues, mais certains n'ont pas été soulevés dans tous les recours. Ces moyens sont tirés, notamment, de l'incompétence du Conseil pour adopter la disposition attaquée (T-115/23), de la violation de l'obligation de motivation (T-132/23 et T-138/23), de la violation du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit, et notamment de l'absence de violations individuelles des principes de l'État de droit par les entités concernées (T-132/23 et T-138/23) et de l'absence de lien entre les violations potentielles des principes de l'État de droit et leur incidence sur le budget de l'Union (T-132/23 et T-138/23), de la violation du principe de proportionnalité, de la violation de la liberté académique ³ (T-115/23) et de la violation de la libre prestation des services et des articles 165 et 179 TFUE (T-115/23).

Le Tribunal rejette les six recours en annulation.

Premièrement, concernant la prétendue **incompétence du Conseil pour adopter la disposition attaquée**, le Tribunal juge que celui-ci a exercé sa compétence exclusive relative à l'établissement et à l'exécution du budget, et non une compétence dans les domaines de l'éducation et de la recherche. En outre, l'Union disposant de toute façon d'une compétence d'appui et d'une compétence partagée dans ces domaines, elle est nécessairement capable de suspendre provisoirement l'exécution de son budget relatif aux programmes, tels que Erasmus + et Horizon Europe, à l'égard de certains États membres, notamment en cas de violation des principes de l'État de droit.

Deuxièmement, concernant la violation de l'obligation de motivation, le Tribunal relève que **le Conseil a exposé de manière suffisamment détaillée et circonstanciée les raisons pour lesquelles la disposition contestée a été adoptée**. Il ressort de sa décision que la violation des principes de l'État de droit résiderait **dans une situation de fait et dans le**

cadre réglementaire hongrois, qui n'empêcherait pas les hauts fonctionnaires, y compris les hauts responsables politiques, de siéger dans les conseils d'administration des fiducies d'intérêt public. Cette violation est appréhendée par le Conseil sous l'angle du principe de sécurité juridique, de l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif et du principe de séparation des pouvoirs, et est concrétisée, en l'espèce, par l'existence d'éventuels conflits d'intérêts.

Troisièmement, concernant la violation du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit, le Tribunal rappelle, tout d'abord, que **le juge de l'Union exerce un contrôle entier en l'espèce**, notamment, sur les conditions d'adoption des mesures de protection du budget de l'Union.

Ensuite, s'agissant de **l'existence d'une violation des principes de l'État de droit**, le Tribunal considère que le règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit vise tant les violations individuelles des principes de l'État de droit que les violations systémiques. Or, il constate que la violation, en l'espèce, est de nature systémique, en ce qu'elle résulte **de l'incapacité, de l'impossibilité ou d'une réticence systémique de la Hongrie d'empêcher les décisions prises en violation du droit applicable en matière de conflits d'intérêts**. Dès lors, il conclut que le constat de l'existence d'une violation des principes de l'État de droit ne nécessitait pas d'établir des violations individuelles et que cette violation a été établie à suffisance de droit.

Enfin, le Tribunal considère qu'il **existe un lien réel et suffisamment direct entre les violations des principes de l'État de droit et l'impact sur le budget de l'Union** (T-138/23 et T-132/23). En effet, les fiducies d'intérêt public et, par conséquent, les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques siégeant dans leurs conseils d'administration disposent de pouvoirs considérables sur les questions budgétaires, opérationnelles et organisationnelles des établissements d'enseignement supérieur, tels que les requérantes. Il existe donc un risque réel et sérieux que le choix du développement de programmes, de formations universitaires, de projets de recherche et de développement financés par l'Union ainsi que la sélection du personnel soient directement influencés politiquement. Plus particulièrement, le Tribunal constate que, pour ce qui est des programmes Erasmus + et Horizon Europe, les fiducies d'intérêt public peuvent jouer un rôle dans le versement des fonds de l'Union aux bénéficiaires finaux. Plus particulièrement, dans le cadre du programme Erasmus +, il existe un risque que des conflits d'intérêts interfèrent avec la sélection des étudiants bénéficiaires, notamment avec le choix et la reconnaissance mutuelle des cours éligibles suivis dans d'autres États membres, et fassent ainsi entrer dans ce processus de sélection des considérations allant au-delà de l'évaluation du mérite académique. Compte tenu de l'omniprésence du contrôle politique et du risque de conflits d'intérêts, le Conseil a affirmé devant le Tribunal que l'ensemble des processus internes, des procédures universitaires et des structures de gouvernance intervenant dans l'utilisation des fonds de l'Union seraient susceptibles de faire l'objet d'une influence extérieure, ce qui pourrait entraîner une utilisation inappropriée des fonds de l'Union. Or, la protection des intérêts financiers de l'Union présuppose que ses ressources financières ne servent pas à financer des entités dont le fonctionnement viole les principes de l'État de droit.

Quatrièmement, concernant **la proportionnalité** de la disposition attaquée, le Tribunal relève que cette dernière est proportionnée et permet d'atteindre l'objectif d'intérêt général de protection du budget de l'Union. Le Tribunal rappelle, tout d'abord, que la finalité du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit consiste à protéger le budget de l'Union et non à sanctionner, en soi, les violations des principes de l'État de droit dans un État membre. Il considère, ensuite, qu'il n'a pas été établi qu'il existait une autre mesure moins contraignante permettant d'atteindre cet objectif. En effet, la disposition litigieuse ne s'applique qu'aux nouveaux engagements juridiques, sans produire d'effets sur les programmes déjà en cours à la date de sa prise d'effet. En outre, les universités hongroises qui ne sont pas détenues par des fiducies d'intérêt public, de même que leurs étudiants, enseignants et chercheurs, continuent de pouvoir bénéficier des programmes d'éducation et de recherche financés par l'Union. Dès lors, l'allocation globale des fonds n'est pas affectée. Enfin, le Tribunal rejette l'argument selon lequel l'incidence potentielle sur les destinataires finaux et les bénéficiaires n'a pas été prise en compte. Cette prise en considération ressort notamment du fait que la disposition attaquée est la moins perturbatrice des programmes déjà en cours à la date de sa prise d'effet et qu'elle est sans incidence sur les obligations de la Hongrie relatives à l'exécution des programmes et des fonds concernés, notamment à l'égard des destinataires finaux et des bénéficiaires.

Cinquièmement, le Tribunal estime que **la mesure en cause ne porte pas atteinte à la liberté académique**. Dans ce contexte, le Tribunal rappelle que cette liberté comporte une exigence d'autonomie des établissements d'enseignement

supérieur à l'égard des pouvoirs publics et notamment du pouvoir exécutif. Or, en l'espèce, il conclut que la disposition attaquée constitue une **mesure de nature financière** et ne contient **aucune interdiction ou prescription relative aux activités académiques ou scientifiques desdits établissements**. Ainsi, le fait que les États membres peuvent, en cas de violations graves des principes de l'État de droit, y compris dans l'exercice de leur compétence en matière d'organisation de l'enseignement supérieur, de formation professionnelle et de recherche et développement, être soumis à des mesures correctives ne constitue pas, en tant que tel, une atteinte à la liberté académique. En effet, le fait de refuser des ressources financières à un organisme de recherche et de diffusion des connaissances, tel qu'une université ou un institut de recherche, ou bien à des chercheurs ou à des groupes de recherche ne constitue pas, en tant que tel, une atteinte à la liberté académique ou une restriction de cette liberté, dans la mesure où une décision de refus d'accorder des ressources financières est fondée sur des considérations scientifiques ou sur des orientations de politique d'éducation et de recherche et développement établies par le législateur, ou résulte d'objectifs d'intérêt général clairement fixés par la loi. En tout état de cause, le Tribunal souligne que, même si la disposition attaquée portait atteinte à la liberté académique, elle serait justifiée et proportionnée au regard de l'objectif de protection du budget de l'Union. De plus, elle participe à la préservation de l'autonomie des établissements, en minimisant les possibilités d'ingérences arbitraires du pouvoir exécutif dans leur organisation, et **contribue ainsi au respect même de la liberté académique et des principes de l'État de droit**.

Sixièmement, concernant la violation de la libre prestation des services et des articles 165 et 179 TFUE, le Tribunal rejette ce moyen. S'agissant de la **libre prestation des services**, il rappelle que si la jurisprudence a exclu de la notion de « services » les cours dispensés par certains établissements d'enseignement public financés par des fonds publics, la Cour a néanmoins inclus ceux dispensés par des établissements d'enseignement financés, pour l'essentiel, par des fonds privés. Or, en l'espèce, aucun élément fourni n'a permis au Tribunal de déterminer si les activités d'enseignement et de recherche des établissements d'enseignement supérieur étaient essentiellement financées par des fonds privés. Ainsi, le Tribunal conclut que lesdites activités ne sont pas des « services » au sens de l'article 57 TFUE. En tout état de cause, même s'il s'agissait de services ou qu'il existait une restriction ou une entrave à la libre prestation des services, le Tribunal relève que **la disposition attaquée poursuit un objectif d'intérêt général et est proportionnée**.

S'agissant des **articles 165 et 179 TFUE**, le Tribunal indique qu'il n'est pas possible de s'en prévaloir en l'espèce, étant donné que ces dispositions ne constituent pas des dispositions d'application générale à caractère transversal. Ainsi, les différents éléments, objectifs et actions énumérés à ces articles n'ont pas à être pris en compte de manière contraignante dans l'application des dispositions du traité FUE relatives au principe fondamental de libre circulation. Toutefois, le Tribunal souligne que le principe fondamental de libre circulation est particulièrement important dans le domaine de l'éducation et de la recherche scientifique et du développement technologique, notamment dans le cadre de l'objectif de réaliser un espace européen de la recherche dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement. Le Tribunal précise que, dès lors que l'Union a créé et finance les programmes Erasmus+ et Horizon Europe, elle doit non seulement veiller à ce que l'allocation ou le retrait des bourses et des programmes destinés à faciliter la mobilité et la libre circulation des bénéficiaires de ces programmes ne créent pas une restriction injustifiée au droit de coopérer librement au-delà des frontières, de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres. Elle doit également veiller à ce que les pays qui bénéficient de fonds au titre des programmes Erasmus+ et Horizon Europe respectent la liberté académique afin de garantir l'excellence scientifique et académique.

RAPPEL : Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions, organes et organismes de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir, selon le cas, la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

RAPPEL : Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé, devant la Cour, à l'encontre de la décision du Tribunal, dans un délai de deux mois et dix jours à compter de sa notification.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas le Tribunal. La présentation des faits et du cadre juridique se

réfère à l'époque pertinente et se fonde sur le dossier de l'affaire.

Le texte intégral et, le cas échéant, le résumé des arrêts ([T-115/23](#), [T-132/23](#), [T-133/23](#), [T-138/23](#), [T-139/23](#) et [T-140/23](#)) sont publiés sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293.

Des images du prononcé des arrêts sont disponibles sur « [Curia Web TV](#) » ainsi que sur « [European Broadcasting Service](#) » ☎ (+32) 2 2964106.

Restez connectés !



¹ [Règlement \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

² [Décision d'exécution \(UE\) 2022/2506](#) du Conseil, du 15 décembre 2022, relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie.

³ L'article 13 de la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#).