Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (chambre intermédiaire)

30 septembre 2026 *

« Exécution du budget de l'Union – Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 – Régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – Décision d'exécution (UE) 2022/2506 – Mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie – Article 2, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2022/2506 – Interdiction pour la Commission de contracter des engagements juridiques avec une fiducie (trust) d'intérêt public ou avec une entité détenue par une telle fiducie (trust) – Article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 – Obligation de motivation – Sécurité juridique – Confiance légitime – Droits de la défense – Intensité du contrôle juridictionnel – Proportionnalité – Droit d'opérer sur un marché non faussé – Article 16 de la charte des droits fondamentaux – Principe d'égalité de traitement et de non-discrimination – Exception d'illégalité »

Dans l'affaire T-133/23,

Állatorvostudományi Egyetem, établie à Budapest (Hongrie), représentée par Mes V. Łuszcz et K. Bendzsel-Varga, avocats,

partie requérante,

soutenue par

Hongrie, représentée par M. M. Fehér, en qualité d'agent,

partie intervenante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. E. Rebasti, G. Rugge et Mme L. Vétillard, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Parlement européen, représenté par MM. R. Crowe et U. Rösslein, en qualité d'agents,

et par

* Langue de procédure : l'anglais.

Commission européenne, représentée par M. J. Baquero Cruz et Mme D. Drambozova, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

LE TRIBUNAL (chambre intermédiaire),

composé de M. S. Papasavvas, président, Mme M. J. Costeira, MM. L. Truchot, J. Schwarcz, Mme M. Kancheva, MM. U. Öberg (rapporteur), P. Zilgalvis, Mme E. Tichy-Fisslberger et M. S. Verschuur, juges,

greffière : Mme S. Spyropoulos, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure, notamment l'ordonnance du 4 avril 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Conseil et Commission (T-133/23, non publiée, EU:T:2024:212),

à la suite de l'audience du 10 septembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante, Állatorvostudományi Egyetem, demande, en substance, l'annulation de l'article 2, paragraphe 2, de la 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 (JO 2022, L 325, p. 94) (ci-après la « disposition attaquée »), par lequel le Conseil de l'Union européenne a interdit à la Commission européenne, lorsqu'elle exécute le budget de l'Union européenne en gestion directe ou indirecte, de contracter un engagement juridique avec une fiducie (trust) d'intérêt public établie sur le fondement de la közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény [loi n° IX de 2021 relative aux fiducies d'intérêt public investies d'une mission de service public (*Magyar Közlöny* 2021/75., ci-après la « loi hongroise IX »)] ou avec une entité détenue par une telle fiducie d'intérêt public.

Antécédents du litige

2 La requérante est une université spécialisée en médecine vétérinaire, fondée en 1787 et sise à Budapest (Hongrie). Jusqu'en 2021, la requérante était détenue, contrôlée et en partie financée par l'État hongrois en tant qu'université publique.

3 Par les dispositions de la loi hongroise IX, la requérante a été retirée du champ des institutions directement gérées et financées par l'État, à compter du 1er août 2021. Ses droits constitutifs et de gestion ont été transférés à une fiducie d'intérêt public. Elle a été rattachée à la Marek József Alapítvány (fondation Marek József).

4 Le 24 novembre 2021, la Commission a adressé à la Hongrie une demande d'informations en application de l'article 6, paragraphe 4, du 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 (JO 2020, L 433 I, p. 1).

5 Le 15 décembre 2022, à la suite d'échanges entre la Hongrie et la Commission, le Conseil a adopté la décision d'exécution 2022/2506, sur la base, d'une part, de la proposition COM(2022) 485 final de la Commission, du 18 septembre 2022, concernant une décision d'exécution du Conseil relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie (ci-après la « proposition de la Commission ») et, d'autre part, de la communication COM(2022) 687 final de la Commission au Conseil, du 30 novembre 2022, sur les mesures correctives notifiées par la Hongrie au titre du règlement 2020/2092 pour la protection du budget de l'Union (ci-après la « communication de la Commission »).

6 Par la décision d'exécution 2022/2506, le Conseil a notamment constaté que les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 étaient remplies et a donc adopté des mesures visant à protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie. Ces violations concernaient les marchés publics, les poursuites, les conflits d'intérêts, la lutte contre la corruption et les fiducies d'intérêt public.

7 Les deux mesures adoptées par le Conseil consistaient, d'une part, en une suspension de 55 % des engagements budgétaires pour trois programmes relevant de la politique de cohésion au cours de la période allant de 2021 à 2027, imposée par l'article 2, paragraphe 1, de la décision d'exécution 2022/2506, et, d'autre part, en une interdiction pour la Commission de contracter de nouveaux engagements juridiques avec des fiducies d'intérêt public et les entités qu'elles détenaient pour des financements de l'Union mis en œuvre en gestion directe ou indirecte, imposée par la disposition attaquée.

8 Ainsi, la décision d'exécution 2022/2506 prévoit, dans la disposition attaquée, que, « [l]orsque la Commission exécute le budget de l'Union en gestion directe ou indirecte, conformément à l'article 62, paragraphe 1, [sous] a) et c), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046, aucun engagement juridique n'est contracté avec une fiducie (un trust) d'intérêt public établi(e) sur la base de la loi hongroise IX [...] ou avec une entité détenue par une telle fiducie (un tel trust) d'intérêt public ». La décision d'exécution 2022/2506 a pris effet le 16 décembre 2022.

Conclusions des parties

9 La requérante conclut, en substance, à la suite d'une demande de clarification de la portée de ses conclusions formulée par le Tribunal lors de l'audience, à ce qu'il plaise au Tribunal :

– à titre principal, annuler la disposition attaquée ;

– à titre subsidiaire, annuler la disposition attaquée dans la mesure où celle-ci la concerne ;

– condamner le Conseil et toute partie intervenante s'opposant à elle à supporter les dépens.

10 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

11 La Hongrie conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de faire droit au recours de la requérante.

12 Le Parlement européen conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.

En droit

Sur la recevabilité des documents produits en cours d'instance

13 Le 28 octobre 2024, la requérante a déposé devant le Tribunal une communication de l'agence nationale Tempus, chargée de la gestion des programmes de coopération internationale, notamment Erasmus+, sur les taux de bourses de ce programme (annexe R.1), une communication de la Commission du 2 septembre 2024 publiée sur le portail « Financements et appels d'offres » du site Internet de celle-ci en tant que « FAQ » (foire aux questions) (annexe R.2) ainsi qu'une déclaration sur l'honneur relative à l'attribution des bourses dans le cadre du programme Erasmus+ par le conseiller principal du recteur de la requérante (annexe R.3), afin de contredire les observations du Conseil présentées dans la duplique.

14 Le Conseil, soutenu par la Commission, considère que ces éléments de preuve sont irrecevables au titre de l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal.

15 En vertu de l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure, à titre exceptionnel, les parties principales peuvent encore produire des preuves, ou faire des offres de preuve avant la clôture de la phase orale de la procédure ou avant la décision du Tribunal de statuer sans phase orale de la procédure, à condition que le retard dans la présentation de celles-ci soit justifié.

16 Cependant, la preuve contraire et l'ampliation des offres de preuve fournies à la suite d'une preuve contraire de la partie adverse, dans la duplique, ne sont pas visées par la règle de forclusion prévue par l'article 85, paragraphes 1 et 3, du règlement de procédure. En effet, cette disposition concerne les offres de preuve nouvelles et doit être lue à la lumière de l'article 92, paragraphe 7, de ce règlement, qui prévoit expressément que la preuve contraire et l'ampliation des offres de preuve restent réservées [voir, en ce sens, arrêts du 17 décembre 1998, Baustahlgewebe/Commission, C-185/95 P, EU:C:1998:608, point 72, et du 13 décembre 2018, Monolith Frost/EUIPO – Dovgan (PLOMBIR), T-830/16, EU:T:2018:941, point 21].

17 En l'espèce, les documents en cause répondent aux nouvelles observations et offres de preuve du Conseil figurant dans la duplique. En effet, dans la duplique, le Conseil a soutenu que, malgré les documents d'attribution et de subvention, mentionnés par la requérante dans sa réplique, il existait un risque que les fonds de l'Union ne soient pas correctement utilisés ou qu'ils soient détournés en raison de décisions antérieures des fiducies d'intérêt public. Ainsi, le Conseil a précisé que les éventuels conflits d'intérêts dans ces fiducies entraînaient, par exemple, un risque d'interférence dans la sélection des étudiants dans le cadre du programme Erasmus+, en introduisant un critère politique, et a produit un article au soutien de cette affirmation. De plus, le Conseil a contesté la pertinence de la législation en matière de concentrations, invoquée par la requérante dans sa réplique. Dès lors, les annexes R.1 à R.3 ont été produites afin de répondre à cette argumentation du Conseil. Elles ne sauraient donc être déclarées irrecevables au motif qu'elles ont été produites dans le cadre de la demande de tenue d'une audience en méconnaissance de l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure.

18 Dans ces circonstances, la règle de forclusion prévue à l'article 85, paragraphes 1 et 3, du règlement de procédure ne trouve pas à s'appliquer à l'égard des offres de preuve en cause, de sorte que celles-ci sont recevables.

Sur la recevabilité du moyen produit après la clôture de la phase écrite de la procédure

19 Le 13 mai 2025, la requérante a déposé, en cours d'instance, un mémoire en application des articles 84 et 88 du règlement de procédure. Dans ce dernier, elle fait valoir, à titre principal, un moyen tiré de la violation des articles 20 et 21 TFUE, en se fondant sur des éléments de droit et de fait qui se seraient révélés après la clôture de la phase écrite de la procédure, à savoir le prononcé de l'arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18).

20 Selon la requérante, au moment du dépôt de la requête, l'incidence de la disposition attaquée sur la mobilité des étudiants de l'université dans le cadre du programme Erasmus+ n'était pas encore clairement établie, dans la mesure où ceux-ci pouvaient toujours participer au programme Erasmus+, au moins jusqu'à la fin du mois de juillet 2024. De plus, des négociations ayant été conduites entre la Commission et le gouvernement hongrois tout au long de l'été 2024, ce ne serait qu'en septembre 2024 après le dépôt de la réplique qu'il serait devenu clair que la décision d'exécution 2022/2506 s'appliquait également au programme de mobilité Erasmus+.

21 La requérante fait notamment valoir que l'arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), démontre que la disposition attaquée restreint la liberté de circulation de ses étudiants en l'espèce et confirme la reconnaissance du droit de ces derniers de participer au programme Erasmus+.

22 À titre subsidiaire, la requérante soutient que ses arguments, tirés de l'arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), doivent, en tout état de cause, être considérés comme une ampliation de ses premier et deuxième moyens.

23 Le Conseil, soutenu par la Commission et le Parlement, conteste la recevabilité de ce moyen.

24 En vertu de l'article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure ou qu'ils ne constituent l'ampliation d'un moyen énoncé antérieurement, directement ou implicitement, dans la requête introductive d'instance et qui présentent un lien étroit avec celui-ci [arrêt du 19 mai 1983, Verros/Parlement, 306/81, EU:C:1983:143, point 9 ; voir, également, arrêt du 7 novembre 2019, Intas Pharmaceuticals/EUIPO – Laboratorios Indas (INTAS), T-380/18, EU:T:2019:782, point 26 (non publié) et jurisprudence citée].

25 En l'espèce, il y a lieu de relever que le moyen tiré de la violation des articles 20 et 21 TFUE n'a pas été invoqué au stade de la requête et ne peut être considéré comme une ampliation des premier et deuxième moyens, tirés d'une violation du règlement 2020/2092, de l'obligation de motivation et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Dès lors, il constitue un moyen nouveau, au sens de l'article 84 du règlement de procédure.

26 S'agissant de l'existence d'un élément de fait nouveau, il ressort de façon claire et inconditionnelle de la disposition attaquée qu'elle interdit à la Commission de contracter de nouveaux engagements juridiques avec les fiducies d'intérêt public établies sur la base de la loi hongroise IX ou avec des entités détenues par de telles fiducies, à compter de la date de prise d'effet de la décision d'exécution 2022/2506. Dès lors, même si, après l'entrée en vigueur de la décision d'exécution 2022/2506, le personnel de la requérante bénéficiant déjà du programme Erasmus+ continuait à en profiter, elle avait connaissance, dès la publication de ladite décision, du fait que

la Commission ne pouvait plus, depuis l'entrée en vigueur de cette décision, contracter de nouveaux engagements juridiques avec elle, notamment au titre du programme Erasmus+, et que, par conséquent, les étudiants et les autres bénéficiaires potentiels de ce programme seraient affectés par la disposition attaquée.

27 S'agissant de l'existence d'un élément de droit nouveau, il y a lieu de rappeler qu'un arrêt intervenu au cours de la procédure ne saurait être invoqué comme un élément nouveau dès lors que cet arrêt ne donne, en principe, qu'une interprétation ex tunc du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 1997, FFSA e.a./Commission, T-106/95, EU:T:1997:23, point 57 et jurisprudence citée).

28 À cet égard, à la date du prononcé de l'arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), les articles 165 et 179 TFUE prévoyaient déjà que l'objectif des politiques d'éducation et de recherche était de « favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants » et de réaliser « un espace européen de la recherche dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circul[ai]ent librement ».

29 Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des points 38 à 40 de l'arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), celui-ci ne fait que confirmer une jurisprudence constante relative à l'importance du principe de libre circulation des personnes dans le domaine de l'éducation. Cela est d'autant plus vrai que, dans cet arrêt, la Cour se réfère à sa jurisprudence antérieure, ce qui atteste du caractère constant de cette dernière.

30 Dans ces conditions, l'arrêt du 16 janvier 2025, Ministarstvo financija (Bourse Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), ne saurait être considéré comme un élément de droit s'étant révélé au cours de la procédure au sens de l'article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure.

31 Partant, le moyen produit après la clôture de la phase écrite de la procédure doit être écarté comme étant irrecevable.

Sur le bien-fondé des moyens

32 Au soutien de son recours, la requérante invoque quatre moyens, tirés, le premier, d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092, de l'obligation de motivation et du principe de proportionnalité, le deuxième, d'une violation de la présomption d'innocence et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, le troisième, d'une violation du droit d'opérer sur un marché non faussé, consacré à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu en combinaison avec les articles 101 à 108 TFUE et, le quatrième, d'une violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime et des droits de la défense.

33 Dans le cadre de ses premier, deuxième et quatrième moyens, la requérante soulève, à titre subsidiaire, une exception d'illégalité du règlement 2020/2092, dans l'hypothèse où celui-ci devrait être interprété comme autorisant des mesures visant une catégorie spécifique de personnes, sans prévoir la possibilité d'exemptions individuelles.

34 À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, le Tribunal doit interpréter les moyens d'une partie requérante par leur substance plutôt que par leur qualification et procéder, par conséquent, à la qualification des moyens et des arguments de la requête (arrêt du 17 janvier 2024, Troy Chemical Company et Troy/Commission, T-297/21, non publié, EU:T:2024:13, point 48).

35 Dans ces conditions, le Tribunal considère que la requérante soulève, en substance, sept moyens, tirés, premièrement, de la violation de l'obligation de motivation, deuxièmement, de la violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime et des droits de la défense, troisièmement, de la violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092, quatrièmement, de la violation du principe de proportionnalité, cinquièmement, de la violation du droit d'opérer sur un marché non faussé, consacré à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, lu en combinaison avec les articles 101 à 108 TFUE, sixièmement, de la violation de la présomption d'innocence et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination et, septièmement et à titre subsidiaire, de l'exception d'illégalité du règlement 2020/2092.

Sur le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation

36 La requérante, soutenue par la Hongrie, fait valoir que ni la proposition de la Commission, ni la communication de la Commission, ni la décision d'exécution 2022/2506 ne sont suffisamment motivées.

37 Tout d'abord, la requérante soutient que la motivation de la proposition de la Commission, de la communication de la Commission et de la décision d'exécution 2022/2506 ne permet pas de comprendre en quoi le risque de conflits d'intérêts allégué porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, étant donné que le conseil d'administration des fiducies d'intérêt public ne joue aucun rôle dans le cadre de l'exécution du budget en gestion directe ou indirecte. Ensuite, elle fait valoir que la motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles les universités sont concernées par la disposition attaquée, puisque la relation financière entre l'université et la fiducie n'a pas été examinée, alors même que ces entités ont des budgets distincts. Enfin, elle souligne que rien dans la motivation n'indique que le critère du lien réel entre la violation des principes de l'État de droit et l'atteinte ou le risque d'atteinte au budget de l'Union a été appliqué.

38 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

39 L'article 296, deuxième alinéa, TFUE dispose que les actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités.

40 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé de la motivation, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux (voir arrêt du 10 septembre 2024, Commission/Irlande e.a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, point 389 et jurisprudence citée).

41 Un acte insuffisamment motivé, au sens de l'obligation de motivation formelle, est celui qui ne permet pas de comprendre pourquoi, sur quel fondement ou pour quelle raison il a été adopté, alors que les motifs d'un acte, qui sont ses raisons et justifications, peuvent être suffisamment connus et compréhensibles, mais insuffisants pour le justifier légalement, en ce qu'ils ne sont pas étayés, pertinents ou conformes aux dispositions applicables (arrêt du 24 janvier 2024, Veritas/Commission, T-602/22, EU:T:2024:26, point 18).

42 En outre, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de cet acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et

à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. À cet égard, il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences dudit article doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 10 septembre 2024, Commission/Irlande e.a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, points 391 et 392 et jurisprudence citée).

43 Ainsi, la motivation exigée par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit faire apparaître de façon claire et non équivoque les motifs précis et les éléments concrets sur lesquels le Conseil s'est fondé pour adopter la disposition attaquée, en particulier en ce qui concerne les violations des principes de l'État de droit alléguées par cette institution et les raisons pour lesquelles elle considère que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers d'une manière suffisamment directe.

44 D'emblée, il convient de rejeter comme inopérant le présent moyen en ce qu'il concerne l'insuffisance de motivation de la proposition et de la communication de la Commission. En effet, conformément à la jurisprudence citée au point 42 ci-dessus, le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte dont l'annulation est demandée, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Ce contexte, dont relève notamment la proposition de l'acte concerné, ne saurait justifier, à lui seul et indépendamment de la motivation figurant dans cet acte, l'annulation de ce dernier (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 250). Ainsi, en l'espèce, bien que la proposition et la communication de la Commission fassent partie du contexte d'adoption de la décision d'exécution 2022/2506, l'éventuelle insuffisance de motivation de ces documents ne saurait justifier, à elle seule et indépendamment de la motivation propre de la décision d'exécution 2022/2506, l'annulation de cette dernière.

45 Ensuite, il convient de relever que le considérant 11 de la décision d'exécution 2022/2506 indique ce qui suit :

« [D]es préoccupations portent sur la non-application des règles en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts aux "fiducies (trusts) d'intérêt public" et aux entités qu'elles (ils) gèrent ainsi que sur le manque de transparence quant à la gestion des fonds par ces fiducies (trusts). Ces problèmes et leur récurrence au fil du temps témoignent d'une incapacité, d'une impossibilité ou d'une réticence systémiques des autorités hongroises à empêcher les décisions prises en violation du droit applicable en matière [...] de conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption. Ils constituent autant de violations des principes de l'État de droit, en particulier des principes de sécurité juridique et d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, et suscitent des inquiétudes quant à la séparation des pouvoirs. »

46 De plus, le considérant 43 de la décision d'exécution 2022/2506 précise ce qui suit :

« [Malgré certaines modifications législatives,] le cadre réglementaire [hongrois] n'empêche toujours pas les hauts fonctionnaires, y compris les hauts responsables politiques de l'Assemblée nationale et les organes autonomes hongrois, de siéger dans les conseils d'administration des fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public [...]. En outre, la Hongrie a réintroduit, à compter du 1er novembre 2022, la possibilité (au moyen d'une exception à l'interdiction générale) pour les hauts responsables politiques d'avoir d'autres emplois rémunérés, y compris au sein des

conseils d'administration de fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public. Le Conseil estime que pour ces raisons, ainsi qu'il est exposé plus en détail dans la communication de la Commission, les faiblesses du cadre réglementaire, associées aux nouvelles évolutions législatives, aggravent les éventuels conflits d'intérêts auxquels la mesure corrective était censée remédier et les rendent donc inadéquates pour répondre aux préoccupations initialement soulevées par la Commission. »

47 Enfin, le considérant 62 de la décision d'exécution 2022/2506 indique ce qui suit :

« En ce qui concerne les violations constatées en rapport avec les fiducies (trusts) d'intérêt public, le cadre réglementaire en Hongrie présente des faiblesses, comme indiqué ci-avant, qui font subsister le risque de conflit d'intérêts auquel la mesure corrective était censée remédier. Compte tenu de l'inadéquation de la mesure corrective, un risque grave pour le budget de l'Union subsiste, et la meilleure manière d'y remédier consiste en une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques avec toute fiducie (tout trust) d'intérêt public et toute entité qu'elle détient dans le cadre d'un programme en gestion directe ou indirecte [...] »

48 Il découle ainsi des considérants 11, 43 et 62 de la décision d'exécution 2022/2506 que la violation alléguée des principes de l'État de droit portant atteinte ou présentant un risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à ses intérêts financiers est appréhendée 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.

49 La violation alléguée 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 fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public établies par la loi hongroise IX. Cette violation des principes de l'État de droit serait aggravée par le fait que la Hongrie a réintroduit, à compter du 1er novembre 2022, la possibilité pour les hauts responsables politiques d'occuper d'autres emplois rémunérés, y compris au sein des conseils d'administration de fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public établies par ladite loi.

50 Il s'ensuit que le Conseil a exposé, de façon suffisamment détaillée et circonstanciée, les raisons pour lesquelles la disposition attaquée avait été adoptée.

51 Quant à l'argument de la requérante selon lequel les fiducies d'intérêt public n'ont aucune influence sur les fonds de l'Union, dans le cadre de la gestion directe ou indirecte du budget de l'Union, et puisque, de toute façon, ces fonds sont reçus par les universités directement, il doit être écarté, dès lors qu'il vise à contester le bien-fondé de la disposition attaquée et non sa motivation. Il en va de même de l'argument de la requérante visant le lien réel entre la violation des principes de l'État de droit et l'atteinte ou le risque d'atteinte au budget de l'Union.

52 Partant, il y a lieu de rejeter le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation comme étant en partie inopérant et en partie non fondé.

Sur le moyen tiré d'une violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime et des droits de la défense

53 La requérante soutient que la disposition attaquée viole le principe de sécurité juridique dans la mesure où elle n'a eu connaissance de ses effets que lors de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Cette disposition irait également à l'encontre du principe de protection de la confiance légitime, puisque tant la suspension de la signature de la convention de subvention, pour laquelle une procédure de sélection avait déjà été finalisée, que celle du renouvellement annuel des conventions de subvention ne pouvaient être anticipées. En outre, la requérante fait valoir que ses droits de la défense n'ont pas été respectés, en raison de l'absence de consultation des établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public avant l'adoption de la disposition attaquée.

54 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

55 En premier lieu, en ce qui concerne la violation du principe de sécurité juridique, selon une jurisprudence constante, ce principe exige, d'une part, que les règles de droit soient claires et précises et, d'autre part, que leur application soit prévisible pour les justiciables, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir des conséquences défavorables. Ledit principe exige notamment qu'une réglementation permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose et que ces derniers puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (voir arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 319 et jurisprudence citée).

56 Pour autant, ces exigences ne sauraient être comprises comme s'opposant à ce qu'une institution de l'Union, dans le cadre d'une disposition d'un acte qu'elle adopte, emploie une notion juridique abstraite, ni comme imposant qu'une telle disposition abstraite mentionne les différentes hypothèses concrètes dans lesquelles elle est susceptible de s'appliquer, dans la mesure où toutes ces hypothèses ne peuvent pas être déterminées à l'avance par ladite institution (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 320 et jurisprudence citée).

57 En conséquence, une disposition d'un acte de l'Union ne viole le principe de sécurité juridique en raison de son manque de clarté que si elle présente une ambiguïté telle qu'elle ferait obstacle à ce que les justiciables puissent lever avec une certitude suffisante d'éventuels doutes sur la portée ou le sens de cette disposition (voir, en ce sens, arrêts du 14 avril 2005, Belgique/Commission, C-110/03, EU:C:2005:223, point 31, et du 22 mai 2007, Mebrom/Commission, T-216/05, EU:T:2007:148, point 108).

58 En l'espèce, la disposition attaquée prévoit que, « [l]orsque la Commission exécute le budget de l'Union [...], aucun engagement juridique n'est contracté avec une fiducie (un trust) d'intérêt public établi(e) sur la base de la loi hongroise IX [...] ou avec une entité détenue par une telle fiducie (un tel trust) d'intérêt public ».

59 Ainsi, il ressort de la disposition attaquée que le fait, pour la requérante, d'être une entité détenue par une fiducie d'intérêt public établie sur la base de la loi hongroise IX empêche la Commission de contracter des engagements juridiques avec elle, dans le cadre de l'exécution du budget de l'Union en gestion directe ou indirecte.

60 Dans ces conditions, la disposition attaquée est suffisamment claire et précise et elle est donc conforme aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité.

61 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argumentation de la requérante selon laquelle elle n'a pris connaissance du contenu de la disposition attaquée que le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. En effet, il ne découle pas de cet élément de fait que la requérante n'aurait pas été en mesure de connaître avec exactitude ses droits et obligations ou que l'application de ladite disposition aurait été imprévisible.

62 En deuxième lieu, en ce qui concerne la violation du principe de protection de la confiance légitime, il y a lieu de rappeler que le droit de se prévaloir d'un tel principe appartient, en tant que corollaire du principe de sécurité juridique, à tout justiciable à l'égard duquel une institution de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître des espérances fondées (voir arrêt du 16 décembre 2020, Conseil/K. Chrysostomides & Co. e.a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P et C-604/18 P, EU:C:2020:1028, point 178 et jurisprudence citée).

63 En l'espèce, le Tribunal constate que la requérante ne saurait prétendre qu'elle nourrissait des attentes légitimes quant à l'octroi de nouveaux financements de l'Union au titre de l'exécution du budget de l'Union en gestion directe ou indirecte en cas de violation des principes de l'État de droit par la Hongrie. Elle reste au demeurant en défaut de démontrer qu'elle aurait reçu des assurances précises à cet égard.

64 En troisième lieu, s'agissant de la violation des droits de la défense, du droit d'être entendu ou du droit d'être consulté, alléguée par la requérante, il convient de relever ce qui suit.

65 Premièrement, quant à la question de savoir si une consultation des établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public était nécessaire, il découle de l'article 5 de la décision d'exécution 2022/2506 que la destinataire de cette décision est la Hongrie. L'article 6, paragraphes 1 à 9, du règlement 2020/2092 établit la procédure à suivre par la Commission et les différents échanges avec l'État membre concerné. Aucune disposition n'imposait à la Commission de consulter une partie autre que l'État membre concerné.

66 Deuxièmement, le droit d'être entendu est consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux et comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard.

67 Le droit d'être entendu fait partie des droits de la défense et constitue un principe général du droit de l'Union qui trouve à s'appliquer, même en l'absence d'une réglementation spécifique à ce sujet. Ce principe exige que les destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts soient mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue au sujet des éléments retenus à leur charge pour fonder ces décisions (voir arrêt du 28 octobre 2021, Vialto Consulting/Commission, C-650/19 P, EU:C:2021:879, point 122 et jurisprudence citée).

68 Cependant, le droit d'être entendu dans le contexte d'une procédure administrative visant une personne spécifique, qui doit être respecté même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure, ne saurait être transposé dans le contexte d'une procédure conduisant à l'adoption d'une mesure de portée générale (voir, en ce sens, arrêts du 22 juin 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commission, C-259/22 P, non publié, EU:C:2023:513, point 50, et du 11 septembre 2002, Alpharma/Conseil, T-70/99, EU:T:2002:210, point 388 et jurisprudence

citée), telle que la décision d'exécution 2022/2506 (voir, en ce sens, ordonnance du 4 avril 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Conseil et Commission, T-133/23, non publiée, EU:T:2024:212, point 41).

69 En particulier, s'agissant des actes de portée générale, ni le processus de leur élaboration ni ces actes eux-mêmes n'exigent, en vertu des principes généraux du droit de l'Union, tels que le droit d'être entendu, consulté ou informé, la participation des personnes affectées. Il en est autrement si une disposition expresse du cadre juridique régissant l'adoption dudit acte confère un tel droit procédural à une personne affectée (arrêt du 22 juin 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commission, C-259/22 P, non publié, EU:C:2023:513, point 51 ; voir, également, arrêt du 19 décembre 2019, Probelte/Commission, T-67/18, EU:T:2019:873, point 87 et jurisprudence citée).

70 Or, la procédure prévue par l'article 6, paragraphes 1 à 9, du règlement 2020/2092, aux fins de l'adoption de mesures appropriées de protection du budget de l'Union, énonce seulement l'obligation de consulter l'État membre concerné et prévoit les différents échanges entre la Commission et cet État membre. La requérante ne conteste d'ailleurs pas que cette procédure ait été dûment suivie. Au demeurant, en l'espèce, il découle des considérants 1, 2, 6 et 8 à 10 de la décision d'exécution 2022/2506 que la Commission a eu un dialogue avec les autorités hongroises avant d'adresser sa proposition au Conseil.

71 Il convient d'ajouter que la Commission et le Conseil n'ont pas allégué des violations individuelles des principes de l'État de droit, des fraudes systémiques ou des conflits d'intérêts concrets dans lesquels la requérante aurait été impliquée, justifiant l'adoption de mesures spécifiques au titre du règlement 2020/2092, ce qui aurait imposé le respect de son droit d'être entendue. Le seul fait que la disposition attaquée affecte la requérante au même titre que d'autres bénéficiaires, en raison de violations systémiques graves des principes de l'État de droit, qui sont alléguées par la Commission et le Conseil, ne lui confère pas un tel droit procédural particulier.

72 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la requérante ne peut utilement se prévaloir de la violation de son droit d'être entendue.

73 Partant, il convient d'écarter le présent moyen en ce qu'il concerne une violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime comme étant non fondé et en ce qu'il concerne les droits de la défense comme étant inopérant.

Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092

74 La requérante, soutenue par la Hongrie, fait valoir que la disposition attaquée viole l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092.

75 Selon la requérante, la Commission et le Conseil n'ont pas étayé les conditions d'adoption de la mesure visée dans la disposition attaquée, à savoir l'identification d'une violation des principes de l'État de droit, le risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union d'une manière suffisamment directe et le lien de causalité, notamment l'existence d'un lien réel entre ladite violation et une telle atteinte ou un tel risque sérieux d'atteinte.

76 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

77 À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 4 du règlement 2020/2092 pose les conditions d'adoption des mesures appropriées au titre dudit règlement.

78 L'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 indique que de telles mesures sont prises lorsqu'il est établi, conformément à l'article 6 du même règlement, que des violations des principes de l'État de droit dans un État membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe.

79 En vertu de l'article 6 du règlement 2020/2092, il incombe à la Commission d'exposer, dans une notification écrite à l'État membre concerné, les éléments factuels et les motifs précis sur lesquels reposent ses constatations selon lesquelles il existe des motifs raisonnables de considérer que les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement sont remplies (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 338), et, notamment, que les violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers, d'une manière suffisamment directe, cette dernière condition exigeant un lien réel entre ces violations et une telle atteinte ou un tel risque sérieux d'atteinte (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, EU:C:2022:97, points 111 et 147).

80 De plus, la Cour a jugé que la prévention d'atteintes telles que celles visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 exigeait que les violations des principes de l'État de droit qui étaient constatées présentent un risque « sérieux » d'atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à ses intérêts financiers et requérait, par conséquent, de la Commission et du Conseil de démontrer que la réalisation de ce risque présentait une probabilité élevée, en rapport avec les situations ou avec les comportements des autorités visés à l'article 4, paragraphe 2, du règlement 2020/2092 (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 299).

81 Enfin, il découle de l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement 2020/2092 que les violations des principes de l'État de droit susceptibles de justifier l'adoption de mesures appropriées au titre de ce règlement doivent concerner les situations ou les comportements des autorités qui sont énumérés à l'article 4, paragraphe 2, sous a) à h), de ce règlement pour autant qu'ils sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou pour la protection des intérêts financiers de l'Union.

82 À cet égard, l'article 4, paragraphe 2, sous h), du règlement 2020/2092 vise expressément toute autre situation et tout autre comportement des autorités pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou pour la protection de ses intérêts financiers.

83 La Cour a jugé que l'expression « autres situations ou comportements des autorités », qui figurait à l'article 4, paragraphe 2, sous h), du règlement 2020/2092, devait être interprétée à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, sous a) à g), et de l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement ainsi que des exigences procédurales spécifiées à l'article 6, paragraphes 1 à 9, dudit règlement. Selon la Cour, l'article 4, paragraphe 2, sous h), du règlement 2020/2092 n'a pas pour conséquence de conférer un caractère non exhaustif à la liste des violations des principes de l'État de droit figurant à ce paragraphe, au motif que ces situations sont définies en termes abstraits et généraux (arrêt du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, EU:C:2022:97, points 252 à 255 ; voir également, en ce sens, arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, points 178 et 334).

84 Ainsi, il résulte d'une lecture d'ensemble de l'article 4 et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 que, afin de justifier l'adoption de mesures appropriées au titre de ce règlement, le Conseil et la Commission doivent établir de manière concrète, premièrement, qu'il existe des motifs raisonnables de considérer que l'un au moins des principes de l'État de droit mentionnés à l'article 2, sous a), de ce règlement a été violé dans un État membre, deuxièmement, que cette violation concerne l'une au moins des situations imputables à une autorité d'un État membre ou l'un au moins des comportements d'une telle autorité visés à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement, pour autant que ces situations ou ces comportements sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou pour la protection de ses intérêts financiers et, troisièmement, que cette violation porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte à cette bonne gestion ou à la protection de ces intérêts financiers, d'une manière suffisamment directe, par un lien réel entre ces violations et cette atteinte ou ce risque sérieux d'atteinte (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 288).

85 Partant, pour déterminer si la disposition attaquée viole l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092, comme le soutient la requérante, il y a lieu d'examiner, à l'aune de l'argumentation soulevée par cette dernière, si les exigences fixées par le règlement 2020/2092 et la jurisprudence ont été respectées.

– *Sur l'intensité du contrôle juridictionnel*

86 Le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que les institutions disposent d'une large marge d'appréciation pour définir les mesures qu'elles jugent appropriées afin de remédier aux violations des principes de l'État de droit dans un État membre.

87 La Commission a précisé, lors de l'audience, que, étant donné la complexité des sujets et des mesures budgétaires qui faisaient l'objet du contrôle juridictionnel dans le cas d'espèce, tant elle-même que le Conseil devaient se voir accorder une large marge d'appréciation pour leurs évaluations dans ce contexte, avec un contrôle juridictionnel limité aux erreurs manifestes d'appréciation.

88 Le Conseil et la Commission ont toutefois concédé, lors de l'audience, que la condition de l'existence d'une atteinte aux principes de l'État de droit, prévue à l'article 4 du règlement 2020/2092, était une question de droit pour laquelle le contrôle juridictionnel du juge de l'Union devait être strict.

89 La requérante, soutenue par la Hongrie, soutient que le Tribunal doit exercer, en l'espèce, un contrôle juridictionnel plein et entier.

90 À titre liminaire, le Tribunal rappelle que les principes de l'État de droit, sur lesquels est fondée l'Union, impliquent que ni les États membres ni les institutions de l'Union n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes au traité FUE, lequel a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice de l'Union européenne le contrôle de la légalité des actes des institutions (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, points 23 et 24).

91 Dans le cadre de ce contrôle juridictionnel, le juge de l'Union exerce un contrôle entier sur les questions de droit, ce qui inclut l'interprétation qu'il convient de faire de dispositions juridiques sur la base d'éléments objectifs ainsi que la vérification que les conditions d'application d'une telle disposition se trouvent ou non réunies (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2022, Cambodge et CRF/Commission, T-246/19, EU:T:2022:694, point 45).

92 Par ailleurs, dans les cas où les institutions de l'Union jouissent d'un large pouvoir d'appréciation, notamment quant à l'appréciation des éléments factuels d'ordre économique, technique ou scientifique hautement complexes pour déterminer la nature et l'étendue des mesures qu'elles adoptent, l'exercice de ce pouvoir n'est pas soustrait au contrôle juridictionnel. En effet, dans le cadre de ce contrôle, le juge de l'Union doit vérifier si l'exercice d'un tel pouvoir n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir ou encore si ces autorités n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation. Dans un tel contexte, le juge de l'Union ne peut substituer son appréciation des éléments factuels d'ordre économique, scientifique ou technique à celle des institutions à qui, seules, les traités ont confié cette tâche (voir, en ce sens, arrêts du 18 juillet 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commission, C-326/05 P, EU:C:2007:443, points 75 et 76 ; du 4 mai 2023, BCE/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, point 55, et du 1er août 2025, France et Commission/CWS Powder Coatings e.a., C-71/23 P et C-82/23 P, EU:C:2025:601, point 106 et jurisprudence citée).

93 À cet égard, il est de jurisprudence constante que le juge de l'Union doit notamment vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées (voir arrêt du 4 mai 2023, BCE/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, point 56 et jurisprudence citée).

94 En revanche, en ce qui concerne l'établissement des faits dépourvus de complexité économique, technique ou scientifique, le contrôle juridictionnel exercé par le juge de l'Union reste entier [voir, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2020, Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate/Commission, T-549/19, EU:T:2020:444, point 47 (non publié)].

95 Ainsi, comme cela est relevé par la jurisprudence de la Cour, le législateur de l'Union n'a nullement conféré au Conseil et à la Commission un droit illimité pour apprécier, au regard de considérations politiques, le respect des principes de l'État de droit ou pour rattacher toute violation constatée de ces principes, de manière générale, au principe de la bonne gestion financière des fonds de l'Union. En effet, il a soumis l'engagement de la procédure à des critères, rappelés aux points 77 à 84 ci-dessus, qui assurent que les appréciations de ces institutions relèvent du champ d'application du droit de l'Union et sont de nature juridique et non politique (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 358).

96 Il découle de cette jurisprudence que l'obligation pour la Commission et le Conseil de se fonder, lorsqu'ils examinent si l'adoption de mesures appropriées est justifiée, sur des éléments concrets et de respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité des États membres devant les traités est soumise à un contrôle juridictionnel entier par le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, EU:C:2022:97, point 149, et du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, points 167, 202 et 286).

97 Il ne saurait donc être soutenu que le contrôle juridictionnel opéré en l'espèce est un contrôle restreint.

– *Sur l'existence de violations des principes de l'État de droit*

98 La requérante indique expressément, dans sa requête, qu'elle n'avance aucun argument concernant l'existence d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, du règlement 2020/2092 relatif aux violations des principes de l'État de droit.

99 La requérante conteste toutefois, en réalité, l'existence d'une violation des principes de l'État de droit, en ce qu'elle reproche à la Commission et au Conseil de ne pas avoir établi, à suffisance de droit, des violations commises par les universités en général et elle-même en particulier. De plus, elle observe que les préoccupations relatives à l'application des règles en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts aux fiducies d'intérêt public avaient été résolues par les mesures correctives notifiées par la Hongrie.

100 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste l'argumentation de la requérante.

101 Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence citée au point 84 ci-dessus, la première des conditions pour adopter des mesures de protection du budget, au titre du règlement 2020/2092, est d'établir une violation des principes de l'État de droit, tel que défini à l'article 2, sous a), dudit règlement.

102 Dans un premier temps, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel les préoccupations relatives à l'application des règles en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts aux fiducies d'intérêt public avaient été résolues par les mesures correctives notifiées par la Hongrie, il convient de rappeler que, aux considérants 3 et 11 de la décision d'exécution 2022/2506, le Conseil a indiqué que la Commission avait initialement des préoccupations quant à la non-application des règles en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts aux fiducies d'intérêt public ainsi qu'aux entités que celles-ci géraient.

103 Or, au considérant 29 de la décision d'exécution 2022/2506, il est indiqué que, considérées dans leur ensemble, les mesures correctives proposées par la Hongrie étaient en principe de nature à remédier aux problèmes liés aux irrégularités, aux lacunes et aux faiblesses systémiques dans les procédures de passation de marchés publics, aux risques de conflits d'intérêts et aux préoccupations suscitées par les fiducies d'intérêt public.

104 Par conséquent, le Tribunal en conclut que les faiblesses systémiques graves dans les procédures de passation de marchés publics, en raison de la non-application des règles en matière de conflits d'intérêts et de marchés publics aux fiducies d'intérêt public et aux entités qu'elles géraient, ont été résolues par les mesures correctives de la Hongrie. Elles ne font dès lors plus, en tant que telles et en ce qu'elles concernent uniquement les fiducies d'intérêt public, l'objet des violations des principes de l'État de droit alléguées par le Conseil, dans la décision d'exécution 2022/2506, que le Tribunal examine en l'espèce.

105 Dans un second temps, s'agissant de l'existence de violations commises par les entités détenues par des fiducies d'intérêt public en général ou par la requérante en particulier, il convient de relever que le règlement 2020/2092 vise tant les violations individuelles des principes de l'État de droit que les violations systémiques.

106 En effet, les situations ou les comportements des autorités qui sont énumérés à l'article 4, paragraphe 2, sous a) à h), du règlement 2020/2092, en tant que violations des principes de l'État de droit au sens de ce règlement, incluent les situations ou comportements de nature tant individuelle que systémique. De plus, le considérant 15 du règlement 2020/2092 prévoit que non seulement les violations individuelles des principes de l'État de droit, mais encore les violations qui sont répandues ou résultent de pratiques ou d'omissions récurrentes des autorités publiques ou bien de mesures générales adoptées par ces autorités peuvent nuire gravement aux intérêts financiers de l'Union.

107 La Cour a, à cet égard, constaté que, lorsque des violations des principes de l'État de droit susceptibles d'être systématiques dans leur nature étaient également de nature à porter atteinte ou à présenter un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers, il ne pouvait être reproché à l'Union de mettre en œuvre les moyens nécessaires à la protection de cette bonne gestion et de ces intérêts financiers (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 362).

108 En l'espèce, il convient de rappeler qu'il ressort des considérants 11, 43 et 62 de la décision d'exécution 2022/2506 que la violation des principes de l'État de droit découlerait d'une situation de fait et du cadre réglementaire hongrois, qui n'empêcherait pas les hauts fonctionnaires, y compris les hauts responsables politiques, de siéger dans les conseils d'administration des fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public, ce qui aggraverait le risque éventuel de conflits d'intérêts.

109 De plus, le considérant 58 de la décision d'exécution 2022/2506 indique expressément que « les cas de non-conformité constatés concernent des violations de nature systémique ».

110 À cet égard, le point 128 de la proposition de la Commission indique que, « [e]n ce qui concerne la nature des violations, la Commission considère que l'évaluation des violations [...] en matière de conflits d'intérêts pour les fiducies d'intérêt public [...] a permis de conclure que ces problèmes rév[élaient] l'existence de violations de l'État de droit, en particulier celles visées à l'article 3, [sous] b), du règlement [...] 2020/2092, étant donné qu'elles empêch[ai]ent la prévention, la correction ou la sanction de décisions arbitraires ou illégales prises par les autorités publiques et qu'elles ne permett[ai]ent pas de veiller à l'absence de conflits d'intérêts ».

111 Au point 57 de sa proposition, la Commission a également considéré que les violations des principes de l'État de droit concernaient, notamment, la situation mentionnée à l'article 4, paragraphe 2, sous h), du règlement 2020/2092, c'est-à-dire « d'autres situations […] qui [étaient] pertinent[e]s pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union », représentées en l'espèce par le risque aggravé de conflits d'intérêts dû au fait que de hauts responsables politiques siégeaient dans les conseils d'administration des fiducies d'intérêt public.

112 De plus, le point 130 de la proposition de la Commission précise ce qui suit :

« [L]es violations des principes de l'État de droit constatées concernent des pans importants du secteur public en Hongrie, à savoir toutes les entités publiques qui mettent en œuvre des fonds de l'Union susceptibles d'être ou de devenir des pouvoirs adjudicateurs, ainsi que toutes les fiducies d'intérêt public qui, bien qu'étant des entités privées, poursuivent un objectif d'intérêt

public, tel que l'éducation, la recherche, la protection de l'environnement et du climat et la protection du patrimoine. Ainsi, les violations des principes de l'État de droit constatées sont systémiques et généralisées, et donc graves. »

113 Enfin, la Commission, au point 142 de sa proposition, a observé qu'il était pratiquement impossible de considérer que l'interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques, dans le cadre de programmes en gestion directe et indirecte, avec des fiducies d'intérêt public et des entités que celles-ci détenaient ne devait s'appliquer qu'à certaines fiducies d'intérêt public et à certaines entités que celles-ci détenaient, ou que des engagements juridiques partiels pouvaient être pris avec de telles entités.

114 En effet, ainsi qu'il ressort du point 70 de la communication de la Commission, le fait que les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques puissent siéger dans les conseils d'administration des fiducies d'intérêt public « crée une situation dans laquelle [c]es cadres politiques de haut niveau peuvent participer à la prise de décision relative au versement de fonds publics à des entités dans lesquelles ils sont eux-mêmes employés et disposent de pouvoirs décisionnels essentiels ». Or, comme cela est affirmé par le Conseil, les fiducies d'intérêt public exercent, de par leur nature déterminée par la loi, une influence et un contrôle décisifs sur les entités qu'elles détiennent, de sorte que, dans la pratique, les deux entités seraient inextricablement liées en tant qu'unité. En conséquence, toute décision concernant l'utilisation de fonds de l'Union par une entité gérée par une fiducie d'intérêt général serait affectée par le risque de conflits d'intérêts en ce qui concerne les fiducies d'intérêt public.

115 Dès lors, il résulte de la décision d'exécution 2022/2506, lue à la lumière de la proposition et de la communication de la Commission, que les préoccupations quant aux violations des principes de l'État de droit concernaient le cadre juridique applicable aux fiducies d'intérêt public, et notamment l'organisation, le fonctionnement et le manque de transparence systémique quant à la gestion des fonds par ces fiducies et les entités qu'elles détenaient, et non des violations commises à titre individuel par celles-ci ou par les entités qu'elles détenaient, telles que la requérante.

116 Par conséquent, les violations des principes de l'État de droit alléguées par le Conseil étant de nature systémique en l'espèce, la Commission et le Conseil n'étaient pas obligés d'établir des violations individuelles des principes de l'État de droit par chaque entité concernée. En effet, une telle interprétation rendrait impossible l'adoption de mesures dans le but de remédier aux violations systémiques des principes de l'État de droit.

117 Or, en l'espèce, il y a lieu de relever que la Commission et le Conseil ont établi, à suffisance de droit, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092, pris conjointement, notamment, avec l'article 3, sous b), du même règlement, les violations des principes de l'État de droit, au sens de l'article 2, sous a), dudit règlement. Ces dernières consistent en un risque sérieux de conflits d'intérêts éventuels en raison du cadre réglementaire hongrois qui autorise les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques à siéger dans les conseils d'administration des fiducies d'intérêt public établies par la loi hongroise IX et sont de nature systémique en raison de l'incapacité, de l'impossibilité ou d'une réticence systémiques de la Hongrie à empêcher les décisions prises en violation du droit applicable en matière de conflits d'intérêts.

118 Dans ces conditions, le constat de l'existence d'une violation des principes de l'État de droit ne nécessitait pas, aux fins de l'adoption de la disposition attaquée, d'établir des violations individuelles commises par des entités, telles que la requérante, ou par les fiducies qui les détenaient.

119 Il s'ensuit qu'il convient de rejeter les arguments de la requérante relatifs aux violations des principes de l'État de droit.

– Sur l'exigence d'une atteinte ou d'un risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers

120 En premier lieu, la requérante soutient que, dans le cadre de projets en gestion directe ou indirecte, ni les fiducies d'intérêt public hongroises ni les entités détenues par de telles fiducies ne sont des entités chargées de la mise en œuvre de ces projets. Ainsi, il ne leur incomberait pas de lancer des appels à propositions, d'évaluer les propositions, de signer des conventions de subvention, de suivre la mise en œuvre des projets, de contrôler et d'évaluer les résultats ni d'effectuer des contrôles ou d'assurer la conformité desdits projets. Cela incomberait plutôt à la Commission ou à d'autres entités chargées de la mise en œuvre.

121 La Hongrie fait à cet égard valoir que, durant la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision d'exécution 2022/2506, la Commission n'a nullement démontré en quoi l'existence de conflits d'intérêts éventuels affectait spécifiquement l'utilisation des fonds de l'Union. Pour les programmes tels que Erasmus+ ou Horizon Europe, la Commission surveillerait d'office le fonctionnement des programmes et l'utilisation des fonds en provenance du budget de l'Union. La Hongrie conteste ainsi le fait qu'une situation potentielle de conflits d'intérêts puisse représenter un risque réel pour les fonds de l'Union.

122 Or, ces arguments reposent sur un postulat erroné. En effet, contrairement à ce que soutient la requérante, tant les fiducies d'intérêt public hongroises que les entités détenues par de telles fiducies sont couvertes par la disposition attaquée, en raison du fait qu'elles pourraient être chargées de la mise en œuvre de projets en gestion indirecte, mais aussi en tant que bénéficiaires de ces projets de gestion directe ou indirecte.

123 À cet égard, il convient de rappeler que la disposition attaquée résulte de l'application de l'une des mesures prévues à l'article 5, paragraphe 1, du règlement 2020/2092. L'article 5, paragraphe 1, sous a), ii), de ce règlement prévoit que, lorsque la Commission exécute le budget de l'Union en gestion directe ou indirecte, en application de l'article 62, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), et lorsqu'une entité publique est la destinataire de fonds issus de ce budget, il est possible au Conseil d'interdire à la Commission de contracter de nouveaux engagements juridiques avec cette entité. Or, la requérante ne conteste pas l'affirmation contenue au considérant 22 de la décision d'exécution 2022/2506, selon laquelle les fiducies d'intérêt public et les entités détenues par ces dernières sont considérées comme des entités publiques qui pourraient être bénéficiaires des projets de gestion directe ou indirecte.

124 En deuxième lieu, la requérante fait valoir que les fiducies d'intérêt public et les membres des conseils d'administration de ces fiducies ne peuvent pas avoir accès au financement direct de l'Union reçu par les entités détenues par de telles fiducies.

125 Or, il découle de l'article 22, paragraphe 4, de la loi hongroise IX que, en fonction de l'acte fondateur de l'établissement d'enseignement supérieur hongrois, la fiducie d'intérêt public peut disposer de pouvoirs considérables sur les questions budgétaires, opérationnelles et organisationnelles de cet établissement.

126 Les pouvoirs des fiducies d'intérêt public détenant des établissements d'enseignement supérieur hongrois sont détaillés par la nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény [loi nº CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national (*Magyar Közlöny* 2011/165., ci-après la « loi hongroise CCIV »)], qui s'applique à tous les établissements d'enseignement supérieur hongrois. Les articles 12 et 73 de cette loi établissent la répartition des compétences entre le conseil d'administration de l'établissement d'enseignement supérieur et les entités détentrices, à savoir, le cas échéant, les fiducies d'intérêt public.

127 À cet égard, l'article 12, paragraphe 3, de la loi hongroise CCIV prévoit, en tant que règle générale, qu'il appartient au conseil d'administration, notamment, d'adopter le budget, les comptes annuels ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'établissement d'enseignement supérieur.

128 Pour sa part, l'article 73, paragraphe 1, de la loi hongroise CCIV prévoit que, sauf disposition contraire, les droits et obligations liés au contrôle des entités détentrices sont les mêmes, quelle que soit l'entité qui exerce ces droits et remplit ces obligations. Ainsi, il découle de l'article 73, paragraphe 3, de cette loi que les entités détentrices ont, notamment, la compétence d'adopter et de modifier l'acte fondateur de l'établissement d'enseignement supérieur ainsi que de revoir les règles d'organisation et de fonctionnement de l'établissement d'enseignement supérieur.

129 Enfin, l'article 94, paragraphe 6, de la loi hongroise CCIV énonce que, par dérogation à l'article 12, paragraphe 3, et à l'article 73, paragraphe 3, de cette loi, l'acte fondateur d'un établissement d'enseignement supérieur privé peut prévoir, notamment, que l'entité détentrice approuve le budget de l'établissement d'enseignement supérieur, ses comptes annuels ainsi que ses règles d'organisation et de fonctionnement.

130 Il découle de l'ensemble des dispositions mentionnées aux points 125 à 129 ci-dessus que, contrairement à ce que fait valoir la requérante, les fiducies d'intérêt public établies par la loi hongroise IX ainsi que les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques qui siègent dans les conseils d'administration de ces fiducies peuvent exercer une influence décisive sur les entités détenues par de telles fiducies et donc sur le financement direct de l'Union reçu par de telles entités, en raison d'intérêts économiques propres, de préférences ou d'appartenances religieuse, professionnelle, politique ou familiale.

131 En troisième lieu, la requérante fait valoir que le conflit d'intérêts identifié dans la décision d'exécution 2022/2506 ne concerne pas des ressources de l'Union.

132 À cet égard, le considérant 43 de la décision d'exécution 2022/2506 mentionne que les établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public sont exclus du financement de l'Union, en raison du risque de conflits d'intérêts résultant de la possibilité pour des hauts fonctionnaires et des hauts responsables politiques de siéger dans le conseil d'administration des fiducies d'intérêt public.

133 Dès lors, contrairement à ce que soutient la requérante, il découle de la décision d'exécution 2022/2506 que les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques siégeant dans les conseils d'administration des fiducies d'intérêt public hongroises pourraient exercer une influence décisive sur les entités détenues par celles-ci et donc sur le financement direct de l'Union reçu par de telles entités.

134 Partant, il convient de rejeter l'argument de la requérante selon lequel le Conseil n'a pas démontré le risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union d'une manière suffisamment directe.

– Sur l'existence d'un lien réel et suffisamment direct entre la violation des principes de l'État de droit et son incidence sur le budget de l'Union

135 Selon la requérante, la Commission et le Conseil n'ont pas établi un lien réel et suffisamment direct entre la violation des principes de l'État de droit et l'atteinte ou le risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers.

136 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut au rejet de cette allégation.

137 L'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 impose, pour l'adoption de mesures appropriées, qu'il soit établi que les violations des principes de l'État de droit dans un État membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe. Cette condition exige ainsi qu'un « lien réel » soit établi entre ces violations et une telle atteinte ou un tel risque sérieux d'atteinte (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 165).

138 Il ressort des considérants 58 et 62 de la décision d'exécution 2022/2506 que, en raison de l'inadéquation des mesures correctives notifiées par la Hongrie pour remédier aux violations de nature systémique de l'État de droit, un risque grave pour le budget de l'Union subsistait, étant donné que ces violations menaçaient la bonne gestion financière du budget de l'Union et la protection des intérêts financiers de l'Union d'une manière suffisamment directe.

139 Le point 33 de la proposition de la Commission indique à cet égard que la création d'entités de droit privé auxquelles l'État a fait don d'importants actifs publics peut entraîner l'absence de contrôle public sur le fonctionnement et la gouvernance de ces entités.

140 En outre, le point 142 de la proposition de la Commission relève que l'exception permettant aux membres des conseils d'administration des fiducies d'intérêt public de ne pas respecter les exigences en matière de conflits d'intérêts peut avoir une incidence sur les budgets que ces entités peuvent mettre en œuvre ou gérer.

141 De même, selon le point 70 de la communication de la Commission, l'exception réintroduite par la Hongrie, à compter du 1er novembre 2022, permettant aux hauts responsables politiques de siéger dans les conseils d'administration des fiducies d'intérêt public crée une situation dans laquelle ces hauts responsables politiques peuvent participer à la prise de décision relative au versement de fonds publics à des entités dans lesquelles ils siègent et disposent de pouvoirs décisionnels essentiels.

142 Enfin, le point 154, sous vi), de la communication de la Commission indique que « [d]es risques importants subsist[ai]ent [...] en ce qui concern[ait] un certain nombre d'autres questions, à savoir : [...] la poursuite de la facilitation, après l'évaluation par la Commission en septembre de la mesure corrective proposée, de la présence de hauts fonctionnaires au sein des conseils d'administration des fondations de gestion d'intérêt public dont l'objectif [était] de verser des montants importants de fonds publics ».

143 En l'espèce, au regard des considérations énoncées aux points 138 à 142 ci-dessus, le Tribunal constate que la requérante est détenue par une fiducie d'intérêt public et se trouve sous le contrôle du conseil d'administration de cette fiducie, dont les membres sont nommés pour une durée indéterminée par le pouvoir exécutif. Il existe donc un risque réel et sérieux, d'un point de vue systémique, que le choix du développement de programmes et de formations universitaires ainsi que de projets de recherche et de développement financés par l'Union soit directement influencé politiquement ou ne soit tout simplement plus soutenu pour de telles raisons.

144 Ainsi, il convient de constater que, en l'absence de la disposition attaquée, les fiducies dans lesquelles sont susceptibles de siéger des hauts fonctionnaires, y compris des hauts responsables politiques, et les entités détenues par de telles fiducies pourraient percevoir des ressources provenant du budget de l'Union. Or, ainsi qu'il ressort du point 125 ci-dessus, les fiducies d'intérêt public peuvent disposer de pouvoirs considérables sur les questions budgétaires, opérationnelles et organisationnelles des entités qu'elles détiennent, telles que la requérante en l'espèce.

145 En outre, il existe un risque réel que le personnel participant à la mise en œuvre des projets de recherche et de développement ou d'enseignement supérieur, financés par le budget de l'Union, puisse être sélectionné par le conseil d'administration des fiducies d'intérêt public ou par la direction universitaire sur la base de leur alignement politique.

146 Dès lors, dans le cadre 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. Il y a donc un risque réel que des conflits d'intérêts d'ordre politique, économique ou personnel interfèrent avec le choix desdits bénéficiaires.

147 D'ailleurs, le Conseil a fait valoir, et ce à juste titre, qu'il existait un risque réel et systémique, dans le cas du programme Erasmus+, que des conflits d'intérêts interfèrent avec la sélection des étudiants bénéficiaires, et notamment avec le choix et la reconnaissance mutuelle des cours éligibles suivis dans d'autres États membres, et introduisent ainsi dans ce processus de sélection des considérations allant au-delà de l'évaluation du mérite académique.

148 Le Conseil a également allégué, sans être sérieusement contredit par la requérante ou la Hongrie, que, concernant la mise en œuvre des subventions, au titre du programme Horizon Europe, la sélection des prestataires dans les procédures de passation de marchés, pour la mise en œuvre des projets régis par ce programme, qui étaient souvent d'une grande importance en ce qui

concernait le budget alloué aux projets scientifiques, serait vulnérable face au risque d'influence indue. Le cadre réglementaire hongrois aurait aussi une incidence sur le recrutement du personnel et d'autres processus en matière de ressources humaines. Compte tenu de l'omniprésence du contrôle politique et du risque de conflits d'intérêts, le Conseil a affirmé 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.

149 Or, la protection des intérêts financiers de l'Union présuppose que les ressources financières de celle-ci ne soient pas employées pour financer des entités d'intérêt public des États membres, telles que des fiducies, ou les entités détenues par celles-ci, dont les modalités de fonctionnement violent les principes de l'État de droit.

150 Par conséquent, contrairement à ce que fait valoir la requérante, la Commission et le Conseil ont en l'espèce établi à suffisance de droit un lien réel et suffisamment direct entre les violations graves et systémiques des principes de l'État de droit alléguées et l'atteinte ou le risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers.

151 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter comme étant non fondée l'argumentation tirée du fait que la décision d'exécution 2022/2506 n'a pas établi un lien réel et suffisamment direct entre la violation des principes de l'État de droit et son incidence sur le budget de l'Union. Partant, il convient également de rejeter le moyen tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 dans son ensemble.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité

152 La requérante, soutenue par la Hongrie, fait valoir que la disposition attaquée méconnaît le principe de proportionnalité.

153 À cet égard, la requérante fait valoir huit arguments. Premièrement, dans le cadre de projets en gestion directe ou indirecte, la Commission aurait dû évaluer différemment la situation des fiducies d'intérêt public et des entités qu'elles détenaient selon qu'elles étaient des bénéficiaires ou des entités chargées de la mise en œuvre de ces projets. Deuxièmement, pour l'adoption de la décision d'exécution 2022/2506, le Conseil se serait erronément fondé sur la problématique de l'application des règles de passation des marchés publics aux fiducies d'intérêt public. Troisièmement, la mesure adoptée ne serait pas la moins contraignante par rapport au type de financement et au type de coûts éligibles. Quatrièmement, la décision d'exécution 2022/2506 remettrait en cause l'efficacité de procédures équitables de sélection et d'attribution des financements de l'Union. Cinquièmement, la disposition attaquée serait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Sixièmement, le Conseil n'aurait pas inclus la possibilité d'accorder des exemptions individuelles. Septièmement, le Conseil aurait dû procéder à un examen individuel de chaque fiducie d'intérêt public et des entités détenues. Huitièmement, la Commission et le Conseil n'auraient pas examiné la possibilité d'introduire une réduction de fonds proratisée en fonction de la nature, de la durée, de la gravité et de la portée des violations.

154 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments de la requérante.

155 Au considérant 62 de la décision d'exécution 2022/2506, le Conseil a considéré que la meilleure manière de remédier au risque grave pour le budget, causé par les éventuels conflits d'intérêts dans les fiducies d'intérêt public, consistait en la disposition attaquée, c'est-à-dire l'interdiction

pour la Commission, lorsqu'elle exécute le budget de l'Union en gestion directe ou indirecte, de contracter de nouveaux engagements juridiques avec ces fiducies ou les entités qu'elles détiennent. Selon le Conseil, une telle mesure est proportionnée à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de protection du budget de l'Union contre les atteintes ou les risques d'atteinte découlant des violations des principes de l'État de droit dans un État membre.

156 Le Tribunal rappelle que l'article 5, paragraphe 3, du règlement 2020/2092 prévoit que les mesures prises en vertu de ce règlement sont proportionnées. Elles sont déterminées en fonction de l'incidence réelle ou potentielle des violations des principes de l'État de droit sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou sur les intérêts financiers de l'Union. La nature, la durée, la gravité et la portée des violations des principes de l'État de droit sont dûment prises en compte. Les mesures ciblent, dans la mesure du possible, les actions de l'Union auxquelles les violations portent atteinte. Il en résulte que les mesures prises doivent être strictement proportionnées à l'incidence des violations constatées des principes de l'État de droit sur le budget de l'Union ou sur ses intérêts financiers (arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 302).

157 Le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union et qui est consacré à l'article 5, paragraphe 4, TUE ainsi que par l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, exige que les actes des institutions de l'Union soient de nature à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêt du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, EU:C:2022:97, point 340 ; voir, également, arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 353 et jurisprudence citée).

158 En premier lieu, il convient d'examiner le caractère nécessaire et approprié de la disposition attaquée.

159 À cet égard, la requérante n'a soumis au Tribunal aucun élément concret qui remettrait en cause le fait que la disposition attaquée est de nature à permettre d'atteindre l'objectif de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit.

160 Plus précisément, la requérante s'est bornée à soutenir que, dans le cadre de projets en gestion directe ou indirecte, la Commission aurait dû évaluer différemment la situation des fiducies d'intérêt public et des entités qu'elles détenaient selon qu'elles étaient des bénéficiaires ou des entités chargées de la mise en œuvre de ces projets.

161 Or, comme cela est indiqué aux points 122 et 123 ci-dessus, cet argument repose sur un postulat erroné, étant donné que tant les fiducies d'intérêt public hongroises que les entités détenues par de telles fiducies sont couvertes par la disposition attaquée non seulement parce qu'elles peuvent être chargées de la mise en œuvre de projets financés par le budget de l'Union selon la gestion indirecte, mais aussi parce qu'elles peuvent être les bénéficiaires de financements issus du budget de l'Union pour la mise en œuvre des projets au titre de la gestion directe ou indirecte.

162 En outre, l'argument de la requérante selon lequel, aux fins de l'adoption de la décision d'exécution 2022/2506, le Conseil s'est erronément fondé sur la problématique de l'application des règles de passation des marchés publics aux fiducies d'intérêt public est inopérant. En effet, comme cela est indiqué au point 104 ci-dessus, cette problématique ne fait plus l'objet des préoccupations du Conseil.

163 Dans ces conditions, les arguments de la requérante ne sauraient suffire à établir le caractère inapproprié de la disposition attaquée et doivent être rejetés.

164 En deuxième lieu, en ce qui concerne le caractère strictement nécessaire de la disposition attaquée, la requérante soutient que la mesure adoptée n'est pas la moins contraignante. Ainsi, pour exclure la possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur d'exécuter le budget de l'Union, il aurait suffi d'interdire la conclusion de nouveaux engagements juridiques avec les établissements d'enseignement supérieur en leur qualité d'établissements, d'entités ou d'organismes de financement et donc d'exclure ces établissements de la catégorie des organismes visés à l'article 62, paragraphe 1, sous c), v) à vii), du règlement 2018/1046.

165 À cet égard, il convient d'indiquer que la disposition attaquée n'impose pas une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques dans le but d'exclure la possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur d'exécuter le budget de l'Union, mais plutôt, comme il ressort de la disposition attaquée et du considérant 22 de la décision d'exécution 2022/2506, afin que les fiducies d'intérêt public et les entités détenues par de telles fiducies ne soient plus des bénéficiaires ou des entités chargées de la mise en œuvre de programmes de l'Union exécutés en gestion directe et indirecte.

166 Par ailleurs, s'agissant, tout d'abord, de l'argument de la requérante selon lequel le Conseil n'a pas inclus la possibilité d'accorder des exemptions individuelles, il découle des points 225 à 228 ci-après que le règlement 2020/2092 n'exclut pas la définition par le Conseil d'exemptions individuelles dans le cadre de ces mesures appropriées. Toutefois, force est de constater que, compte tenu du caractère systémique des violations des principes de l'État de droit justifiant la décision d'exécution 2022/2506, des exemptions individuelles n'auraient pas protégé efficacement le budget de l'Union.

167 Ensuite, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel le Conseil aurait dû procéder à un examen individuel de la situation de chaque fiducie d'intérêt public et des entités détenues, il ressort du considérant 19 du règlement 2020/2092 qu'il est « essentiel que les intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires soient dûment préservés lorsque des mesures sont adoptées en cas de violation des principes de l'État de droit » et que, « [l]orsqu'il est envisagé d'adopter des mesures, la Commission devrait tenir compte de leur incidence potentielle sur les destinataires finaux et les bénéficiaires ».

168 Or, dès lors que le Conseil a, en l'espèce, fondé sa décision sur des violations systémiques potentielles des principes de l'État de droit et dans la mesure où il n'est pas allégué, dans la décision d'exécution 2022/2506, que les destinataires finaux ou les bénéficiaires auraient été impliqués dans des violations individuelles des principes de l'État de droit, par exemple dans des cas concrets de corruption, de fraude ou de conflits d'intérêts, ladite décision conserve une portée générale et peut ainsi avoir une incidence sur lesdits bénéficiaires ou destinataires, sans qu'il ait été nécessaire, dans le cas d'espèce, de procéder à un examen individuel de chaque fiducie d'intérêt public ou de chaque entité qu'elle détient.

169 De plus, il convient de rappeler que l'article 5, paragraphe 2, du règlement 2020/2092 dispose que l'imposition de mesures appropriées est sans incidence sur les obligations des entités publiques ou des États membres d'exécuter le programme ou le fonds, et notamment sur les obligations qui leur incombent à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires, à moins que la décision adoptant les mesures n'en dispose autrement.

170 En l'espèce, il ressort de la décision d'exécution 2022/2506, lue à la lumière de la proposition de la Commission, que l'incidence potentielle de la mesure, notamment, sur des destinataires ou des bénéficiaires tels que la requérante a été prise en compte.

171 En effet, d'une part, il y a lieu de constater que, parmi les cinq mesures énumérées à l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement 2020/2092, la moins contraignante au regard des objectifs poursuivis est l'interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques. Les autres mesures énumérées à cette disposition auraient des effets perturbateurs sur les programmes déjà en cours à la date de prise d'effet de la décision d'exécution 2022/2506, entraînant également des difficultés pour des tiers. Concrètement, cette mesure a permis aux destinataires finaux des programmes Erasmus+ ou Horizon Europe de continuer de percevoir, même après l'adoption de la disposition attaquée, des subventions accordées avant l'adoption de cette disposition, et ce jusqu'au terme des conventions signées dans le cadre de ces programmes.

172 D'autre part, le considérant 63 de la décision d'exécution 2022/2506, aux termes duquel cette dernière est sans incidence sur les obligations qui incombent à la Hongrie, notamment, à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires, y compris l'obligation d'effectuer les paiements, démontre que le Conseil a pris en considération les effets de cette décision sur les destinataires finaux et les bénéficiaires des financements de l'Union.

173 De plus, ainsi qu'il ressort du considérant 62 de la décision d'exécution 2022/2506, la disposition attaquée n'affecte pas l'allocation globale des fonds des programmes de l'Union en gestion directe ou indirecte. Concrètement, cela signifie que les universités hongroises qui ne sont pas détenues par des fiducies d'intérêt public établies sur la base de la loi hongroise IX ainsi que leurs étudiants, enseignants et chercheurs peuvent bénéficier des fonds de l'Union au titre des programmes Erasmus+ et Horizon Europe.

174 Enfin, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel la Commission et le Conseil n'ont pas examiné la possibilité d'introduire une réduction de fonds proratisée en fonction de la nature, de la durée, de la gravité et de la portée des violations, il y a lieu de relever que la disposition attaquée a été adoptée dans le but de remédier à des violations de nature systémique. Ainsi, des réductions de fonds proratisées n'auraient pas protégé efficacement le budget de l'Union.

175 En tout état de cause, à supposer que les autres solutions proposées par la requérante soient moins contraignantes, il n'est pas établi qu'elles permettraient d'atteindre l'objectif énoncé au point 159 ci-dessus, à savoir protéger le budget de l'Union contre les atteintes susceptibles de découler de violations des principes de l'État de droit dans un État membre, aussi efficacement que la disposition attaquée. Il n'est ainsi pas établi que la disposition attaquée va manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

176 En troisième lieu, en ce qui concerne le caractère proportionné de la disposition attaquée, la requérante soutient que cette disposition emporte des conséquences sur les plans financier et professionnel ainsi que sur sa réputation qui sont négatives à long terme pour les établissements d'enseignement supérieur concernés.

177 Or, ainsi qu'il ressort du point 171 ci-dessus, parmi les cinq mesures énumérées à l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement 2020/2092, la moins contraignante et la moins perturbatrice pour les programmes en cours, au regard des objectifs poursuivis, était l'obligation de ne pas contracter de nouveaux engagements juridiques. De plus, il y a lieu de relever que, dans le cadre de l'article 5, paragraphe 1, dudit règlement, le Conseil ne dispose pas d'une large marge d'appréciation concernant le choix et la portée des mesures pouvant être adoptées au titre de ce règlement, étant donné que cet article énumère de manière exhaustive les mesures pouvant être adoptées.

178 Par ailleurs, la disposition attaquée n'est pas disproportionnée, dès lors que son incidence sur l'allocation globale des fonds et sur les destinataires finaux ou les bénéficiaires, à l'égard desquels la Hongrie doit remplir ses obligations, est limitée, ainsi qu'il est rappelé au considérant 62 de la décision d'exécution 2022/2506.

179 Partant, le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité doit être écarté comme étant non fondé.

Sur le moyen tiré d'une violation du droit d'opérer sur un marché non faussé, consacré à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, lu en combinaison avec les articles 101 à 108 TFUE

180 La requérante soutient que la disposition attaquée enfreint l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, lu en combinaison avec les articles 101 à 108 TFUE, en ce qu'elle restreint son droit d'exercer ses activités sur un marché non faussé et la concurrence libre et nuit de manière disproportionnée à sa position concurrentielle dans le cadre de projets en cours ou futurs.

181 La requérante fait notamment valoir que l'exclusion générale des universités de tout financement direct de l'Union équivaut à un mécanisme d'aide sélectif, dès lors que ses concurrents peuvent bénéficier des financements de l'Union dont elle se trouve désormais exclue, ce qui entraîne une distorsion de la concurrence. La disposition attaquée fausserait la concurrence dans la mesure où l'exclusion du financement de l'Union vicierait un processus de sélection fondé sur le mérite et mené par les experts indépendants de la Commission, exclurait de façon sélective la requérante du bénéfice des aides de l'Union et aurait pour effet de mettre les fonds attribués à la requérante à la disposition d'universités concurrentes. En outre, la disposition attaquée conduirait à un boycott collectif de la part des universités concurrentes et partenaires.

182 Le Conseil conteste la recevabilité de ce moyen, en soulignant que la requérante n'explique pas en quoi la disposition attaquée peut être considérée comme une aide d'État, ni en quoi elle est incompatible avec le marché intérieur.

183 En ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le Conseil, soutenu par le Parlement et la Commission, conteste l'argumentation de la requérante.

184 À titre liminaire, s'agissant de la fin de non-recevoir soulevée par le Conseil, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal en vertu de l'article 53, premier alinéa, du même statut et de l'article 76, sous d), du règlement de procédure, toute requête doit indiquer l'objet du litige, les moyens et arguments invoqués ainsi qu'un exposé sommaire desdits moyens.

185 Conformément à une jurisprudence constante, le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et le règlement de procédure n'obligent pas la partie requérante à citer dans la requête les articles qu'elle invoque. Il suffit que les faits, les moyens et les conclusions de la partie requérante se trouvent énoncés dans la requête. À l'inverse, il ne suffit pas d'énoncer une disposition du traité FUE ou du droit de l'Union pour qu'un moyen soit recevable. En effet, en vertu de l'article 76, sous d), du règlement de procédure, la requête doit, notamment, contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. En outre, cet exposé doit être suffisamment clair et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, pour qu'un moyen soit recevable, il faut que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels le moyen se fonde ressortent à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même, et ce afin d'éviter que le Tribunal n'omette de statuer sur un grief pertinent pour la solution du litige. Tout moyen qui n'est pas suffisamment articulé dans la requête introductive d'instance doit être considéré comme étant irrecevable [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-814/21, EU:C:2024:963, point 60 et jurisprudence citée].

186 En l'espèce, le moyen tiré d'une violation de l'article 16 de la charte des droits fondamentaux et des articles 101 à 108 TFUE est conforme à l'article 76, sous d), du règlement de procédure, dans la mesure où, bien que les arguments développés par la requérante ne soient pas particulièrement précis, il résulte de ses écritures qu'elle soutient clairement que la disposition attaquée enfreint son droit d'opérer sur un marché non faussé, en ce qu'elle restreint son droit d'exercer ses activités sur un marché non faussé et la concurrence libre et nuit de manière disproportionnée à sa position concurrentielle dans les projets en cours ou futurs, au bénéfice de ses concurrents.

187 Il s'ensuit que ce moyen est recevable.

188 En ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le Tribunal rappelle que l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, intitulé « Liberté d'entreprise », dispose que la liberté d'entreprise doit être reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.

189 La protection conférée par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux comporte, en particulier, la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale ainsi que la liberté contractuelle et la concurrence libre (voir arrêts du 22 janvier 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, point 42 et jurisprudence citée, et du 10 juillet 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, point 140 et jurisprudence citée).

190 En l'espèce, premièrement, le Tribunal constate que la disposition attaquée respecte le contenu essentiel de la liberté d'entreprise. En effet, cette disposition n'empêche pas l'exercice du droit d'opérer sur un marché non faussé, en tant que tel, dès lors qu'elle n'exclut pas que les fiducies et les entités concernées puissent continuer à exercer leurs activités de recherche et d'enseignement à titre onéreux sur le marché.

191 En effet, ainsi qu'il ressort de l'annexe A.3 de la requête, correspondant à une « FAQ » de la Commission publiée sur le portail « Financements et appels à proposition », les entités affectées par la disposition attaquée, telles que la requérante, bien qu'elles ne puissent plus recevoir de fonds de l'Union, peuvent toujours participer à des appels à financement de l'Union, notamment dans le cadre d'un consortium, en tant que partenaire associé non habilité à recevoir un financement de l'Union.

192 Deuxièmement, la requérante ne saurait invoquer un droit acquis au maintien d'avantages financés par le budget de l'Union dont elle a joui à un moment donné. Dans ces conditions, la réduction temporaire des financements du budget de l'Union en cas de violations systémiques des principes de l'État de droit ne saurait être considérée comme une atteinte ou une restriction au droit fondamental de la liberté d'entreprise (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, point 22).

193 Troisièmement, force est de constater que l'argument de la requérante selon lequel la disposition attaquée viole le droit d'opérer sur un marché non faussé au motif qu'elle crée un mécanisme d'aide sélectif en faveur de ses concurrents repose sur une prémisse erronée. En effet, la disposition attaquée ne peut être considérée comme un mécanisme entrant dans le champ d'application de l'article 107 TFUE, étant donné qu'elle vise des ressources de l'Union, et non des ressources d'État, gérées directement ou indirectement par l'Union, sans marge d'appréciation des États membres.

194 Quatrièmement, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel la disposition attaquée conduit à un boycott collectif de la part des universités concurrentes et partenaires, il y a lieu de rappeler que la disposition attaquée n'impose une interdiction de contracter des engagements juridiques avec une fiducie d'intérêt public ou une entité qu'elle détient qu'à la Commission, lorsqu'elle exécute le budget de l'Union en gestion directe ou indirecte.

195 S'agissant de l'effet éventuel ou potentiel de l'interdiction de contracter des engagements juridiques avec une fiducie d'intérêt public ou une entité qu'elle détient sur ses autres relations contractuelles et collaborations avec d'autres universités ou consortiums, dans le cadre des programmes Erasmus+ et Horizon Europe, la requérante n'a pas démontré, à l'exigence de preuve requise, que, en raison de la disposition attaquée, elle serait éventuellement ou potentiellement exclue de tout accord, appel à propositions, consortium ou de toute collaboration par ses partenaires ou concurrents. En effet, il ressort de l'annexe A.3 de la requête, mentionnée au point 191 ci-dessus, et de l'annexe A.16 de la requête concernant une lettre envoyée par l'Agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HADEA) au coordinateur du consortium pour le « Groupe de projet pour la nouvelle économie et la technologie blockchain » que cette dernière peut continuer à participer à des consortiums et ne semble d'ailleurs pas avoir été exclue par ses partenaires de tous les partenariats auxquels elle était auparavant associée ni de tous les futurs partenariats.

196 En tout état de cause, à supposer que la disposition attaquée puisse avoir des répercussions indirectes sur les relations de la requérante avec d'autres universités ou consortiums, force est de constater qu'elle répond à un objectif d'intérêt général, tel qu'il a été rappelé ci-dessus, et est proportionnée à ce dernier.

197 Dès lors, il convient de rejeter l'argument de la requérante tiré de ce que la disposition attaquée entraîne un boycott collectif.

198 Cinquièmement, eu égard au libellé de l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, la liberté d'entreprise peut être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique. Cette circonstance trouve notamment son reflet dans la manière dont il convient d'apprécier la réglementation de l'Union ainsi que la législation et les pratiques nationales au regard du

principe de proportionnalité en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux (voir arrêt du 10 juillet 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, point 141 et jurisprudence citée).

199 Dès lors, à supposer même que la disposition attaquée doive être considérée comme une restriction à la liberté d'entreprise, elle est, ainsi qu'il a déjà été constaté ci-dessus, prévue par la loi, justifiée et proportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général qu'est la protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en vertu du règlement 2020/2092.

200 En tout état de cause, comme l'a soutenu le Conseil à juste titre, l'application de ces mesures en vertu du règlement 2020/2092 ne porte pas atteinte à la libre concurrence dans le secteur de l'enseignement supérieur. En effet, l'exclusion temporaire d'acteurs du financement et des programmes de l'Union, qui, en raison de l'existence du risque systémique de conflits d'intérêts, présentent un risque réel en ce qui concerne l'utilisation régulière et licite des fonds de l'Union, renforce au contraire une concurrence libre, en ce qu'elle permet de veiller à ce que chacun respecte les mêmes règles, et notamment les principes de l'État de droit.

201 Il s'ensuit que la disposition attaquée ne restreint pas le droit d'opérer sur un marché non faussé, consacré à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, lu en combinaison avec les articles 101 à 108 TFUE.

202 Partant, le moyen tiré d'une violation du droit d'opérer sur un marché non faussé, consacré à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, lu en combinaison avec les articles 101 à 108 TFUE, doit être écarté comme étant non fondé.

Sur le moyen tiré d'une violation de la présomption d'innocence et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination

203 La requérante soutient que la disposition attaquée discrimine les établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public, dont elle-même, par rapport à d'autres établissements d'enseignement supérieur hongrois fonctionnant sous une forme juridique différente, à d'autres établissements d'enseignement supérieur d'autres États membres et à d'autres partenaires du consortium dont elle fait partie.

204 En outre, la requérante soutient que la disposition attaquée viole la présomption d'innocence consacrée à l'article 48 de la charte des droits fondamentaux.

205 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

206 Premièrement, s'agissant de la violation de la présomption d'innocence, il convient de rappeler que l'article 48 de la charte des droits fondamentaux, intitulé « Présomption d'innocence et droits de la défense », dispose en son paragraphe 1 que tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

207 À cet égard, il y a lieu de souligner que la Cour a jugé que la finalité du règlement 2020/2092 consistait à protéger le budget de l'Union contre des atteintes découlant de manière suffisamment directe de violations des principes de l'État de droit dans un État membre, et non à

sanctionner de telles violations (arrêts du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, EU:C:2022:97, point 119, et du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 137).

208 Or, en l'espèce, aucun élément du dossier n'indique que la Commission a allégué que la requérante était impliquée dans la violation des principes de l'État de droit, par exemple, en cas de corruption, de fraude systémique ou de conflits d'intérêts concrets, ou que les mesures adoptées avaient exclu la requérante d'un financement dans un but principalement punitif.

209 Par conséquent, la décision d'exécution 2022/2506 n'imposant en tant que telle aucune sanction, elle ne saurait être considérée comme une accusation en matière pénale (voir, en ce sens, Cour EDH, 8 juin 1976, Engel et autres c. Pays-Bas, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82, et Cour EDH, 12 mai 2017, Simeonovi c. Bulgarie, CE:ECHR:2017:0512JUD002198004, § 110).

210 Partant, il y a lieu d'écarter comme inopérant le grief tiré d'une violation de la présomption d'innocence.

211 Deuxièmement, s'agissant de la violation des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, il découle d'une jurisprudence constante que le principe d'égalité de traitement, en tant que principe général du droit de l'Union, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié. Une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné (voir arrêt du 3 février 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, point 95 et jurisprudence citée).

212 Le caractère comparable de situations différentes s'apprécie eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent. Ces éléments doivent, notamment, être déterminés et appréciés à la lumière de l'objet et du but de l'acte qui institue la distinction en cause. Doivent, en outre, être pris en considération les principes et les objectifs du domaine dont relève cet acte (voir arrêt du 3 février 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, point 99 et jurisprudence citée).

213 La requérante ayant invoqué la violation du principe d'égalité de traitement, c'est à elle qu'il incombe d'identifier avec précision les situations comparables dont elle estime qu'elles ont été traitées de manière différente ou les situations différentes dont elle estime qu'elles ont été traitées de manière identique [voir, en ce sens, arrêt du 12 avril 2013, Du Pont de Nemours (France) e.a./Commission, T-31/07, non publié, EU:T:2013:167, point 311].

214 En l'espèce, en premier lieu, la requérante soutient qu'elle est désavantagée par rapport aux établissements d'enseignement supérieur publics hongrois qui ne sont pas détenus par une fiducie d'intérêt public du fait que ceux-ci ne sont pas couverts par la disposition attaquée.

215 À cet égard, il ressort des considérants 11, 13, 29 et 43 de la décision d'exécution 2022/2506 que le cadre réglementaire hongrois n'empêche pas les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques de siéger dans les conseils d'administration des fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public.

216 C'est notamment cette particularité, propre à la législation applicable aux fiducies d'intérêt public et aux entités détenues par celles-ci, qui a servi de fondement à l'adoption de la disposition attaquée.

217 Or, la requérante n'a pas démontré que les établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public se trouvaient dans une situation comparable à celle des établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par l'État ou fonctionnant sous une forme juridique différente.

218 En second lieu, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel les établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public, dont elle fait partie, sont discriminés par rapport aux établissements d'enseignement supérieur d'autres États membres et aux partenaires du consortium dont elle fait partie, il y a lieu de constater qu'elle n'a pas démontré que la possibilité pour les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques de siéger dans les conseils d'administration des fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public existait également en ce qui concernait les établissements d'enseignement supérieur d'autres États membres et les partenaires du consortium, dont elle fait partie.

219 Par conséquent, la requérante n'a pas démontré que les établissements d'enseignement supérieur hongrois détenus par une fiducie d'intérêt public, dont elle-même, se trouvaient dans une situation comparable à celle des établissements d'enseignement supérieur d'autres États membres et des partenaires du consortium, dont elle fait partie.

220 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de rejeter le grief tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination comme non fondé.

Sur l'exception d'illégalité dirigée contre le règlement 2020/2092

221 La requérante soulève, à titre subsidiaire, une exception d'illégalité du règlement 2020/2092, dans l'hypothèse où celui-ci devrait être interprété comme autorisant des mesures visant une catégorie spécifique de personnes, sans prévoir la possibilité d'exemptions individuelles. En effet, l'absence d'exemptions individuelles dans ledit règlement violerait les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination, la présomption d'innocence et les droits de la défense.

222 Le Conseil, soutenu par la Commission et le Parlement, conteste cette argumentation.

223 En vertu de l'article 277 TFUE, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE pour invoquer devant le juge de l'Union l'inapplicabilité de cet acte.

224 L'article 277 TFUE constitue l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui lui est adressée, la validité des actes de portée générale qui forment la base d'une telle décision (voir arrêt du 16 mars 2023, Commission/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, point 44 et jurisprudence citée). Toutefois, l'article 277 TFUE n'ayant pas pour but de permettre à une partie de contester l'applicabilité de quelque acte de portée générale que ce soit à la faveur d'un recours quelconque, l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours (voir arrêts du 16 mars 2023,

Commission/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, point 45 et jurisprudence citée, et du 16 juin 2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Commission, T-126/19, EU:T:2021:360, point 33 et jurisprudence citée). Ainsi, il ressort de la jurisprudence que, à l'occasion d'un recours en annulation intenté contre une décision, peuvent valablement faire l'objet d'une exception d'illégalité les dispositions d'un acte de portée générale qui constituent la base de ladite décision ou qui entretiennent un lien juridique direct avec une telle décision (voir, en ce sens, arrêt du 16 mars 2023, Commission/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, point 46 et jurisprudence citée).

225 Selon la jurisprudence, il résulte de l'article 5, paragraphe 1, du règlement 2020/2092 qu'il prévoit de manière exhaustive les « mesures appropriées » pouvant être adoptées et qui se rapportent toutes à l'exécution du budget de l'Union (arrêts du 16 février 2022, Hongrie/Parlement et Conseil, C-156/21, EU:C:2022:97, point 135, et du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-157/21, EU:C:2022:98, point 153).

226 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du règlement 2020/2092, qui constitue la base légale de la décision d'exécution 2022/2506, les mesures appropriées à adopter consistent, pour l'essentiel, en des suspensions de paiements, d'exécution d'engagements juridiques, de décaissement de tranches, d'avantages économiques découlant d'instruments garantis, d'approbation de programmes ou d'engagements, en des résiliations d'engagements juridiques, en des interdictions de contracter de nouveaux engagements juridiques ou de conclure de nouveaux accords, en des remboursements anticipés de prêts garantis, en des réductions d'avantages économiques découlant d'instruments garantis, d'engagements ou de préfinancements et en des interruptions de délais de paiement.

227 De plus, comme cela est indiqué au point 156 ci-dessus, il ressort de l'article 5, paragraphe 3, du règlement 2020/2092 que les mesures appropriées doivent être proportionnées, c'est-à-dire limitées à ce qui est strictement nécessaire au regard de l'incidence réelle ou potentielle de violations des principes de l'État de droit sur la gestion financière du budget de l'Union ou sur ses intérêts financiers. En outre, la nature, la durée, la gravité et la portée des violations des principes de l'État de droit doivent être dûment prises en compte. Il en résulte que les mesures prises doivent être strictement proportionnées à l'incidence des violations constatées des principes de l'État de droit sur le budget de l'Union ou sur la protection de ses intérêts financiers.

228 Dans ce contexte, le règlement 2020/2092 permet à la Commission et au Conseil de tenir compte des intérêts légitimes des entités concernées, lorsqu'ils exercent leur pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'adoption des mesures nécessaires et procèdent à leur analyse de proportionnalité. Ainsi, alors que ce règlement définit de manière exhaustive le type de « mesures appropriées » pouvant être adoptées par le Conseil, il n'exclut pas que des exemptions individuelles ou catégorielles puissent être prévues dans le cadre de ces mesures.

229 Il convient donc de rejeter l'exception d'illégalité comme non fondée et, partant, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

230 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il convient de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil,

conformément aux conclusions de ce dernier, à l'exception de ceux exposés dans le cadre de l'exception d'irrecevabilité rejetée par l'ordonnance du 4 avril 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Conseil et Commission (T-133/23, non publiée, EU:T:2024:212), qui doivent être supportés par le Conseil.

231 Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Hongrie, le Parlement et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (chambre intermédiaire)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Állatorvostudományi Egyetem est condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne, à l'exception de ceux exposés dans le cadre de l'exception d'irrecevabilité rejetée par l'ordonnance du 4 avril 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Conseil et Commission (T-133/23, non publiée, EU:T:2024:212), qui doivent être supportés par le Conseil.

3) La Hongrie, le Parlement européen et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.

Papasavvas	Costeira	Truchot
Schwarcz	Kancheva	Öberg
Zilgalvis	Tichy-Fisslberger	Verschuur

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 septembre 2026.

Signatures