Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

6 octombrie 2020 *

Cuprins

I. Cadrul juridic 5

A. Dreptul OMC 5

1. Acordul de instituire a OMC 5

2. GATS 5

3. Înțelegerea privind soluționarea litigiilor 8

B. Dreptul Uniunii 9

C. Dreptul maghiar 10

II. Procedura precontencioasă 11

III. Cu privire la acțiune 12

A. Cu privire la admisibilitate 12

1. Argumentația părților 12

2. Aprecierea Curții 13

B. Cu privire la competența Curții 14

1. Argumentația părților 14

2. Aprecierea Curții 16

C. Cu privire la fond 18

1. Cu privire la cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile 18

* Limba de procedură: maghiara.

a) Cu privire la efectele care trebuie conferite angajamentului Ungariei în ceea ce privește serviciile de învățământ superior, în raport cu regula tratamentului național prevăzută la articolul XVII din GATS 19

1) Argumentația părților 19

2) Aprecierea Curții 20

b) Cu privire la modificarea condițiilor de concurență în avantajul prestatorilor naționali similari 21

1) Argumentația părților 21

2) Aprecierea Curții 22

c) Cu privire la justificarea în temeiul articolului XIV din GATS 22

1) Argumentația părților 22

2) Aprecierea Curții 23

2. Cu privire la cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză 24

a) Cu privire la articolul XVII din GATS 24

1) Cu privire la modificarea condițiilor de concurență în avantajul prestatorilor naționali similari 25

i) Argumentația părților 25

ii) Aprecierea Curții 25

2) Cu privire la existența unei justificări 25

i) Argumentația părților 25

ii) Aprecierea Curții 26

b) Cu privire la articolul 49 TFUE 26

1) Cu privire la aplicabilitatea articolului 49 TFUE 26

i) Argumentația părților 26

ii) Aprecierea Curții 27

2) Cu privire la existența unei restricții 27

i) Argumentația părților 27

ii) Aprecierea Curții 28

3) Cu privire la existența unei justificări 28

i) Argumentația părților 28

ii) Aprecierea Curții 29

c) Cu privire la articolul 16 din Directiva 2006/123 și, cu titlu subsidiar, la articolul 56 TFUE 30

1) Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2006/123 30

i) Argumentația părților 30

ii) Aprecierea Curții 30

2) Cu privire la existența unei restricții 31

i) Argumentația părților 31

ii) Aprecierea Curții 31

3) Cu privire la existența unei justificări 31

i) Argumentația părților 31

ii) Aprecierea Curții 32

3. Cu privire la articolul 13, la articolul 14 alineatul (3) și la articolul 16 din cartă 32

a) Cu privire la aplicabilitatea cartei 32

1) Argumentația părților 32

2) Aprecierea Curții 33

b) Cu privire la existența unor limitări ale drepturilor fundamentale în cauză 33

1) Argumentația părților 33

2) Aprecierea Curții 34

c) Cu privire la existența unei justificări 35

1) Argumentația părților 35

2) Aprecierea Curții 36

Cu privire la cheltuielile de judecată 36

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Admisibilitate – Competența Curții – Acordul General privind Comerțul cu Servicii – Articolul XVI – Accesul pe piețe – Lista de angajamente specifice – Condiție privind existența unei autorizații – Articolul XX alineatul (2) – Articolul XVII – Tratament național – Prestator de servicii având sediul într-un stat terț – Reglementare națională a unui stat membru care impune condiții pentru furnizarea de servicii de învățământ superior pe teritoriul său – Cerință referitoare la încheierea unei convenții internaționale cu statul în care se află sediul prestatorului – Cerință privind organizarea unei forme de învățământ în

statul în care se află sediul prestatorului – Modificarea condițiilor de concurență în avantajul prestatorilor naționali – Justificare – Ordine publică – Prevenirea practicilor înșelătoare – Articolul 49 TFUE – Libertatea de stabilire – Directiva 2006/123/CE – Servicii în cadrul pieței interne – Articolul 16 – Articolul 56 TFUE – Libera prestare a serviciilor – Existența unei restricții – Justificare – Motiv imperativ de interes general – Ordine publică – Prevenirea practicilor înșelătoare – Nivel ridicat de calitate a învățământului – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 13 – Libertatea universitară – Articolul 14 alineatul (3) – Libertatea de a înființa instituții de învățământ – Articolul 16 – Libertatea de a desfășura o activitate comercială – Articolul 52 alineatul (1)"

În cauza C-66/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 1 februarie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester și K. Talabér-Ritz, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Fehér și G. Koós, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnul A. Arabadjiev, doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, M. Safjan și S. Rodin, președinți de cameră, domnii E. Juhász, J. Malenovský (raportor), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, doamna C. Toader și domnul C. Lycourgos, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 24 iunie 2019,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 martie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, impunând instituțiilor de învățământ străine situate în afara Spațiului Economic European (SEE) condiția să încheie o convenție internațională pentru a putea furniza servicii de învățământ, în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) litera a) din Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Legea nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național) (*Magyar Közlöny* 2011/165), astfel cum a fost modificată prin Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Legea

nr. XXV din 2017 de modificare a Legii CCIV din 2011 privind învățământul superior național), adoptată de Parlamentul maghiar la 4 aprilie 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (denumită în continuare „Legea privind învățământul superior”), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din Acordul General privind Comerțul cu Servicii (denumit în continuare „Acordul GATS”), cuprins în anexa 1 B la Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), semnat la Marrakech și aprobat prin Decizia 94/800/CE a Consiliului din 22 decembrie 1994 privind încheierea, în numele Comunității Europene, referitor la domeniile de competența sa, a acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 10, p. 3) (denumit în continuare „Acordul de instituire a OMC”);

– constatarea faptului că, impunând instituțiilor de învățământ superior străine condiția să organizeze o formă de învățământ superior în țara lor de origine, în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 16 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50) și, în orice caz, în temeiul articolelor 49 și 56 TFUE, precum și al articolului XVII din GATS;

– constatarea faptului că, prin impunerea măsurilor sus-menționate, în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) literele a) și b) din Legea privind învățământul superior (denumite în continuare „măsurile în litigiu”), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și

– obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul OMC

1. Acordul de instituire a OMC

2 Articolul XVI alineatul (4) din Acordul de instituire a OMC prevede:

„Fiecare membru asigură conformitatea actelor cu putere de lege, normelor și procedurilor administrative cu obligațiile sale, astfel cum acestea sunt enunțate în acordurile cuprinse în anexe.”

2. GATS

3 Articolul I alineatele (1)-(3) din GATS prevede:

„(1) Prezentul acord se aplică măsurilor membrilor care afectează comerțul cu servicii.

(2) În sensul prezentului acord, comerțul cu servicii este definit ca reprezentând furnizarea unui serviciu:

[…]

(c) de către un furnizor de servicii al unui stat membru, prin prezența comercială pe teritoriul oricărui alt stat membru;

[…]

(3) În scopul prezentului acord:

(a) «măsuri ale membrilor» reprezintă măsuri luate de:
(i) guverne și autorități centrale, regionale sau locale și
(ii) organisme neguvernamentale, atunci când exercită puteri delegate de guverne sau autorități ale administrației centrale, regionale sau locale;

pentru îndeplinirea obligațiilor și angajamentelor sale, din cadrul prezentului acord, fiecare membru trebuie să ia orice măsură rezonabilă în limita posibilităților sale, pentru ca, pe teritoriul său, guvernele și autoritățile administrațiilor regionale și locale și organismele neguvernamentale să le respecte;

[…]”

4 Articolul XIV din GATS prevede:

„Sub rezerva cerinței ca aceste măsuri să nu se aplice într-o manieră care ar constitui fie un mijloc arbitrar sau nejustificat de discriminare între țările unde există astfel de condiții, fie o restricție deghizată în calea comerțului cu servicii, nicio prevedere a prezentului acord nu trebuie interpretată ca împiedicând adoptarea sau aplicarea de către orice membru a măsurilor:

(a) necesare pentru a proteja morala publică sau a menține ordinea publică;

[…]

(c) necesare pentru a asigura respectarea actelor cu putere de lege sau normelor administrative care nu contravin prevederilor prezentului acord, inclusiv acelora legate de:
(i) prevenirea practicilor înșelătoare sau frauduloase sau de remedierea efectelor neîndeplinirii contractelor de servicii;

[…]”

5 Articolele XVI-XVIII din GATS sunt cuprinse în partea a III-a din acest acord, intitulată „Angajamentele speciale”.

6 Articolul XVI din GATS, intitulat „Accesul la piețe”, prevede:

„(1) În ceea ce privește accesul pe piețe potrivit modurilor de furnizare identificate la articolul I, fiecare membru acordă serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru un tratament care nu este mai puțin favorabil decât cel prevăzut prin aplicarea modalităților, limitărilor și condițiilor convenite și specificate în lista sa.

(2) În sectoarele în care s-au asumat angajamente în materia accesului pe piață, măsurile pe care un membru nu trebuie să le aplice sau să [le] adopte, fie la nivelul unei subdiviziuni regionale, fie la nivelul întregului său teritoriu, în afara cazului în care se specifică altfel în lista sa, se definesc după cum urmează:

(a) limitări privind numărul de furnizori de servicii, fie sub formă de contingente numerice, de monopoluri, de furnizori exclusivi de servicii sau de cerințe ale unui test privind nevoile economice;

(b) limitări privind valoarea totală a tranzacțiilor de servicii sau a activelor, sub formă de contingente numerice sau de cerințe ale unui test privind nevoile economice;

(c) limitări privind numărul total de operațiuni de servicii sau cantitatea totală de servicii produse, exprimate în unități numerice determinate sub formă de contingente sau de cerințe ale unui test privind nevoile economice;

(d) limitări privind numărul total de persoane fizice care pot fi angajate într-un anume sector de servicii sau pe care un furnizor de servicii le poate angaja și care sunt necesare pentru furnizarea unui serviciu specific și se ocupă direct de acest serviciu, sub forma contingentelor numerice sau a cerințelor unui test privind nevoile economice;

(e) măsuri care restrâng sau se referă la forme specifice de entități juridice sau de asocieri în participațiune prin intermediul cărora un furnizor de servicii poate furniza un serviciu;

(f) limitări privind participarea capitalului străin, exprimate sub forma unei limite maxime în procente a deținerii de acțiuni de către străini sau privind valoarea totală a investițiilor străine individuale sau globale."

7 Articolul XVII din GATS, intitulat „Tratamentul național", prevede:

„(1) În sectoarele înscrise în lista sa și sub rezerva condițiilor și restricțiilor care sunt indicate în aceasta, fiecare membru trebuie să acorde serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru, în ceea ce privește toate măsurile afectând furnizarea de servicii, un tratament nu mai puțin favorabil decât cel pe care îl acordă propriilor servicii similare sau propriilor furnizori de servicii similare.

(2) Un membru poate îndeplini prevederea de la alineatul (1), acordând serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru fie un tratament identic din punct de vedere formal cu cel pe care îl acordă propriilor servicii similare și propriilor furnizori de servicii similare, fie un tratament formal diferit.

(3) Un tratament identic sau diferit din punct de vedere formal este considerat ca fiind mai puțin favorabil, dacă modifică condițiile de concurență în favoarea serviciilor sau furnizorilor de servicii ai respectivului membru în raport cu serviciile similare sau cu furnizorii de servicii similare ai unui alt membru."

8 Potrivit articolului XX alineatele (1) și (2) din GATS:

„(1) Fiecare membru indică într-o listă angajamentele specifice pe care le contractează în conformitate cu partea a III-a din prezentul acord. În ceea ce privește sectoarele pentru care aceste angajamente sunt asumate, fiecare listă precizează:

(a) modalitățile, limitările și condițiile privind accesul pe piață;

(b) condițiile și restricțiile privind tratamentul național;

[…]

(2) Măsurile simultan incompatibile cu articolele XVI și XVII trebuie să fie înscrise în coloana referitoare la articolul XVI. În acest caz, înscrierea este considerată ca introducând o condiție sau o restricție și la articolul XVII."

3. Înțelegerea privind soluționarea litigiilor

9 Înțelegerea privind regulile și procedurile de soluționare a litigiilor, cuprinsă în anexa 2 la Acordul de instituire a OMC (denumită în continuare „Înțelegerea privind soluționarea litigiilor”), prevede la articolul 1 alineatul (1) că regulile și procedurile pe care le conține se aplică litigiilor înaintate în conformitate cu dispozițiile privind consultările și soluționarea litigiilor din acordurile enumerate în anexa 1 la Acordul de instituire a OMC, printre care GATS.

10 Articolul 3 alineatul (2) din această înțelegere precizează:

„Sistemul OMC de soluționare a litigiilor este un element esențial pentru asigurarea certitudinii și previzibilității sistemului comercial multilateral. Membrii recunosc că acesta servește la păstrarea drepturilor și obligațiilor membrilor în conformitate cu acordurile vizate și la clarificarea dispozițiilor existente ale acestor acorduri în conformitate cu regulile cutumiare de interpretare a dreptului internațional public. Recomandările și hotărârile [Organului de soluționare a litigiilor] nu pot să sporească sau să diminueze drepturile și obligațiile prevăzute în acordurile vizate.”

11 Potrivit articolului 11 din această înțelegere:

„Funcția grupurilor speciale este aceea de a sprijini [Organul de soluționare a litigiilor] să se achite de responsabilitățile sale în baza prezentei înțelegeri și a acordurilor vizate. În consecință, grupul special trebuie să facă o evaluare obiectivă a chestiunii cu care este sesizat, inclusiv o evaluare obiectivă a faptelor în cauză, a aplicabilității prevederilor acordurilor vizate relevante și a conformității faptelor cu aceste prevederi, precum și să formuleze alte constatări de natură să sprijine [Organul de soluționare a litigiilor] să facă recomandări sau să statueze după cum este prevăzut în acordurile vizate. Grupul special trebuie să aibă în mod regulat consultări cu părțile aflate în litigiu și să dea acestora posibilități adecvate de găsire a unei soluții reciproc satisfăcătoare.”

12 Articolul 17 din aceeași înțelegere, intitulat „Examinarea în apel”, prevede printre altele:

„(6) Apelul se limitează la chestiunile de drept cuprinse în raportul grupului special și la interpretările de drept făcute de acest grup.

[…]

(13) Organul de apel poate să confirme, să modifice sau să infirme constatările și concluziile juridice ale grupului special.

[…]”

13 Potrivit articolului 19 alineatul (1) din Înțelegerea privind soluționarea litigiilor:

„În cazurile în care un grup special sau Organul de apel ajunge la concluzia că o măsură este incompatibilă cu un acord vizat, el recomandă ca membrul respectiv să facă în așa fel încât măsura respectivă să devină conformă cu acel acord. În afara recomandărilor, grupul special sau Organul de apel poate sugera membrului respectiv modalități de aplicare a acestor recomandări.”

14 Articolul 21 din această înțelegere, intitulat „Supravegherea aplicării recomandărilor și a hotărârilor”, prevede:

„(1) Pentru soluționarea efectivă a litigiilor în interesul tuturor membrilor, este indispensabil să se dea curs în cel mai scurt timp recomandărilor sau hotărârilor [Organului de soluționare a litigiilor].

[…]

(3) La o reuniune a [Organului de soluționare a litigiilor] care are loc în termen de 30 zile de la data adoptării raportului grupului special sau al Organului de apel, membrul respectiv informează [Organul de soluționare a litigiilor] despre intențiile sale cu privire la aplicarea recomandărilor și a hotărârilor acestuia. În cazul în care este imposibil pentru un membru să se conformeze imediat cu recomandările făcute și hotărârile pronunțate, acest membru dispune de un termen rezonabil pentru a face acest lucru. […]

[…]

(6) [Organul de soluționare a litigiilor] supraveghează aplicarea recomandărilor sau a hotărârilor adoptate. […]

[…]”

15 Articolul 22 alineatul (1) din respectiva înțelegere prevede:

„Compensația și suspendarea concesiilor sau a altor obligații sunt măsuri temporare la care se poate recurge în cazul în care recomandările și hotărârile nu sunt aplicate într-un termen rezonabil. […]”

16 Potrivit articolului 23 alineatul (1) din aceeași înțelegere:

„În cazul în care unii membri caută să obțină o reparație în caz de încălcare a obligațiilor sau de anulare ori reducere a avantajelor care rezultă din acordurile vizate sau în caz de împiedicare a atingerii unui obiectiv al respectivelor acorduri, ei recurg și se conformează regulilor și procedurilor din prezenta înțelegere.”

B. Dreptul Uniunii

17 Considerentul (41) al Directivei 2006/123 are următorul cuprins:

„Conceptul de «ordine publică», astfel cum este interpretat de Curtea de Justiție, cuprinde protecția împotriva unei amenințări reale și suficient de grave la adresa unuia dintre interesele fundamentale ale societății și poate include, în special, aspecte legate de demnitatea umană, protecția minorilor și a adulților vulnerabili și bunăstarea animalelor. […]”

18 Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123, aceasta se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

19 Articolul 4 punctul 1 din această directivă definește noțiunea de „serviciu” ca fiind „orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la [articolul 57 TFUE]”.

20 Articolul 16 din directiva menționată, intitulat „Libertatea de a presta servicii”, prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) Statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru altul decât cel în care sunt stabiliți.

Statele membre în care este prestat serviciul asigură accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor.

Statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă următoarele principii:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie, direct sau indirect, discriminatorii pe motiv de cetățenie sau, în ceea ce privește persoanele juridice, pe motivul privind statul membru în care sunt stabilite;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

[…]

(3) Prezentele dispoziții nu împiedică statul membru în care se deplasează prestatorul să impună cerințe în ceea ce privește o activitate de servicii în cazul în care acestea sunt justificate din motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică sau protecția mediului, în conformitate cu alineatul (1). […]”

C. Dreptul maghiar

21 În temeiul articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, o instituție de învățământ superior străină poate exercita, pe teritoriul Ungariei, o activitate de învățământ în vederea eliberării unei diplome numai în cazul în care „guvernul maghiar și guvernul statului în care se află sediul instituției de învățământ superior străine au consimțit să fie legate printr-o convenție pentru susținerea de principiu a instituției în vederea exercitării unei activități în Ungaria, convenție care, în cazul unui stat federal, se bazează pe acordul prealabil cu guvernul central atunci când acesta nu este competent să încheie o convenție internațională” (denumită în continuare „cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile”).

22 În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Legea privind învățământul superior, articolul 76 alineatul (1) litera a) din această lege nu se aplică instituțiilor de învățământ superior străine stabilite într-un alt stat membru al SEE.

23 Articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior prevede că instituțiile de învățământ superior străine care desfășoară o activitate în Ungaria trebuie nu numai să aibă calitatea de instituții de învățământ superior acreditate de stat în țara în care se află sediul instituției în cauză, ci și să organizeze „în mod efectiv o formă de învățământ superior” în țara în cauză (denumită în continuare „cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză”).

24 Conform articolului 77 alineatul (3) din Legea privind învățământul superior, dispozițiile articolului 76 alineatul (1) litera b) din această lege se aplică și instituțiilor de învățământ superior cu sediul într-un stat membru al SEE.

25 Articolul 115 alineatul (7) din Legea privind învățământul superior stabilea la 1 ianuarie 2018 termenul acordat instituțiilor de învățământ superior străine pentru a îndeplini condițiile definite la articolul 76 alineatul (1) din această lege, cu excepția statelor federale pentru care trebuia încheiat un acord prealabil cu guvernul central în termen de șase luni de la publicarea Legii nr. XXV din 2017, și anume înainte de 11 octombrie 2017. Această dispoziție prevedea în plus că instituțiilor de învățământ superior străine care nu îndeplineau condițiile impuse prin legea menționată li se va retrage autorizația de care dispuneau și că, începând cu 1 ianuarie 2018, niciun student nu va putea fi înscris

în anul întâi de studiu organizat în Ungaria de o instituție de învățământ superior străină, cursurile deja începute în Ungaria la 1 ianuarie 2018 putând fi finalizate, cel târziu în anul universitar 2020/2021, în condiții neschimbate potrivit unui regim progresiv de renunțare.

II. Procedura precontencioasă

26 Considerând că, prin adoptarea Legii nr. XXV din 2017, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 9, 10 și 13, al articolului 14 punctul 3 și al articolului 16 din Directiva 2006/123, precum și, cu titlu subsidiar, al articolelor 49 și 56 TFUE, al articolului XVII din GATS și al articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din cartă, Comisia a adresat, la 27 aprilie 2017, o scrisoare de punere în întârziere acestui stat membru, căruia i-a acordat un termen de o lună pentru a formula observații. Ungaria a răspuns prin scrisoarea din 25 mai 2017, în care contesta neîndeplinirea obligațiilor care îi erau astfel reproșate.

27 La 14 iulie 2017, Comisia a emis un aviz motivat în care concluziona în special că:

– impunând instituțiilor de învățământ superior străine situate în afara SEE condiția să încheie o convenție internațională pentru a putea furniza servicii de învățământ, în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS;

– impunând instituțiilor de învățământ superior străine condiția să organizeze o formă de învățământ superior în țara lor de origine, în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 16 din Directiva 2006/123 și, în orice caz, în temeiul articolelor 49 și 56 TFUE și

– impunând măsurile în litigiu, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din cartă.

28 Comisia a acordat Ungariei un termen de o lună pentru a lua măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat sau pentru a prezenta observații.

29 Prin scrisoarea din 17 iulie 2017, Ungaria a solicitat o prelungire a acestui termen, care i-a fost refuzată de Comisie.

30 Ungaria a răspuns la avizul motivat prin scrisoarea din 14 august 2017, în care susținea inexistența neîndeplinirilor obligațiilor care i se reproșează.

31 Prin scrisoarea din 11 septembrie 2017, acest stat membru a transmis Comisiei noi observații urmărind în special să facă o comparație între situația sa și cea a altor state membre, precum și să furnizeze informații suplimentare privind mai multe state membre.

32 La 26 septembrie 2017, a avut loc o reuniune de experți între reprezentanții Comisiei și cei ai Ungariei.

33 La 5 octombrie 2017, Comisia a adresat Ungariei un aviz motivat suplimentar în care susținea că, impunând instituțiilor de învățământ superior străine obligația de a organiza o formă de învățământ superior în țara lor de origine, în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS.

34 Prin scrisoarea din 6 octombrie 2017, Ungaria a transmis Comisiei informații suplimentare, în care explica faptul că Statele Unite ale Americii erau singurul stat federal care nu este membru al SEE și cu care trebuia încheiat un acord prealabil, astfel cum se prevede la articolul 76 alineatul (1) litera a)

din Legea privind învățământul superior. Potrivit informațiilor furnizate ulterior de autoritățile maghiare, un astfel de acord prealabil ar fi fost încheiat în termenul prevăzut inițial la articolul 115 alineatul (7) din această lege, a cărui dată limită era 11 octombrie 2017.

35 Ungaria a răspuns la avizul motivat suplimentar prin scrisoarea din 18 octombrie 2017, în care informa Comisia cu privire la adoptarea de către Parlamentul maghiar, la 17 octombrie 2017, a unui proiect de lege de modificare a Legii privind învățământul superior având în special ca efect amânarea până la 1 ianuarie 2019 a datei limită prevăzute la articolul 115 alineatul (7) din legea menționată pentru a îndeplini condițiile vizate la articolul 76 alineatul (1) din aceasta.

36 Ungaria indica, pe de altă parte, în această scrisoare, că Legea privind promulgarea acordului privind cooperarea în domeniul învățământului superior încheiat între guvernul maghiar și statul Maryland (Statele Unite) privind desfășurarea de către McDaniel College a unei activități în Ungaria fusese publicată în *Magyar Közlöny* (Monitorul oficial al Ungariei).

37 În sfârșit, prin scrisoarea datată 13 noiembrie 2017, Ungaria a adresat Comisiei noi informații suplimentare, precizând că, la 30 octombrie 2017, fusese semnată convenția internațională necesară pentru continuarea în Ungaria a activității Universității de Medicină din Heilongjiang Daxue (China).

38 În aceste condiții, la 1 februarie 2018, Comisia a introdus prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor privind măsurile în litigiu.

39 Prin Decizia din 25 iulie 2018, președintele Curții a decis soluționarea cauzei cu prioritate, în aplicarea articolului 53 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții.

III. Cu privire la acțiune

A. Cu privire la admisibilitate

1. Argumentația părților

40 În memoriul în apărare, Ungaria susține că acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă, din cauza comportamentului Comisiei în cursul procedurii precontencioase și a nelegalităților care ar decurge din acesta. Acest stat membru arată mai întâi că, fără a furniza vreo justificare, Comisia i-a impus să își prezinte observațiile cu privire la scrisoarea de punere în întârziere, apoi cu privire la avizul motivat, în termen de o lună, în locul termenului de două luni care este aplicat în mod obișnuit în cadrul procedurilor precontencioase, și aceasta în condițiile în care Ungaria trebuia să fie în măsură să răspundă altor două proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate în paralel și cărora li se aplicau de asemenea termene similare. În continuare, Comisia i-ar fi respins cererile de prelungire a acestui termen fără a furniza o motivare adecvată.

41 Un astfel de comportament ar demonstra că Comisia nu a încercat să asculte în mod adecvat Ungaria, cu încălcarea principiului cooperării loiale și a dreptului la bună administrare. Acest comportament ar constitui de asemenea o încălcare a dreptului Ungariei de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare.

42 În memoriul său în duplică, Ungaria subliniază totodată că Comisia încearcă să își justifice comportamentul invocând împrejurarea că autoritățile maghiare nu erau dispuse să abroge dispozițiile în litigiu din Legea privind învățământul superior. Or, o astfel de împrejurare nu ar putea fi invocată pentru a justifica o reducere a termenelor aplicabile procedurii precontencioase, în caz contrar fiind încălcate obiectivele acesteia din urmă.

43 Pe de altă parte, Ungaria susține că, prin faptul că a lăsat în mod clar să se înțeleagă că a inițiat prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor exclusiv în interesul Central European University (CEU) și pentru considerații pur politice, Comisia a adus o atingere gravă dreptului la bună administrare, consacrat la articolul 41 alineatul (1) din cartă.

44 Comisia contestă temeinicia acestei argumentări.

2. Aprecierea Curții

45 În ceea ce privește, în primul rând, argumentația întemeiată pe termenele de răspuns pretins excesiv de scurte impuse de Comisie Ungariei, trebuie amintit că obiectivul procedurii precontencioase este de a acorda statului membru vizat posibilitatea de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii sau de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie (Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Italia, C-371/04, EU:C:2006:668, punctul 9). Regularitatea acestei proceduri constituie o garanție esențială urmărită de Tratatul FUE nu numai pentru a asigura protecția drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a asigura că eventuala procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit [Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism temporar de transfer al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 91, precum și jurisprudența citată].

46 Aceste obiective impun Comisiei să acorde statelor membre vizate un termen rezonabil pentru a răspunde la scrisoarea de punere în întârziere și pentru a se conforma unui aviz motivat sau, dacă este cazul, pentru a-și pregăti apărarea. Pentru aprecierea caracterului rezonabil al termenului stabilit, este necesar să se țină seama de ansamblul împrejurărilor ce caracterizează situația din speță [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Ungaria și Republica Cehă (Mecanism temporar de transfer al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 92, precum și jurisprudența citată].

47 Curtea a statuat astfel că un termen scurt poate să se justifice în situații specifice, mai ales atunci când există o urgență pentru a remedia o neîndeplinire a obligațiilor sau atunci când statul membru vizat cunoaște pe deplin punctul de vedere al Comisiei cu mult timp înainte de inițierea procedurii [Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Ungaria și Republica Cehă (Mecanismul temporar de transfer al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 92].

48 În speță, Parlamentul maghiar a adoptat, la 4 aprilie 2017, Legea nr. XXV, în temeiul căreia instituțiilor de învățământ superior care nu îndeplinesc condițiile enumerate în prezent la articolul 76 alineatul (1) din Legea privind învățământul superior, pe de o parte, li se va retrage autorizația de a-și exercita activitatea și, pe de altă parte, nu vor mai avea dreptul să admită noi studenți în anul întâi începând de la 1 ianuarie 2018, cursurile deja începute trebuind să fie finalizate cel mai târziu în anul universitar 2020/2021.

49 La 27 aprilie 2017, Comisia a adresat Ungariei o scrisoare de punere în întârziere și i-a acordat un termen de o lună pentru a prezenta observații. La 14 iulie 2017, această instituție a emis un aviz motivat în care a acordat respectivului stat membru un termen de o lună pentru a lua măsurile necesare pentru a se conforma avizului sau pentru a prezenta observații.

50 Având în vedere împrejurările menționate mai sus, din care reiese că termenul acordat Ungariei era motivat de urgența, potrivit Comisiei, de a remedia neîndeplinirea obligațiilor reproșată acestui stat membru, un termen de o lună nu rezultă a fi nerezonabil.

51 De altfel, contrar celor susținute de guvernul maghiar, această apreciere nu este repusă în discuție de faptul că Comisia a introdus prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor abia la 1 februarie 2018. Astfel, Comisia fusese informată în prealabil, printr-o scrisoare din 18 octombrie 2017, cu privire la amânarea, până la 1 ianuarie 2019, a datei de la care instituțiile de învățământ superior care nu îndeplineau condițiile impuse la articolul 76 alineatul (1) din Legea privind învățământul superior nu vor mai avea dreptul să admită noi studenți în anul întâi.

52 În orice caz, după cum rezultă din jurisprudența Curții, faptul că Comisia supune o procedură precontencioasă unor termene scurte nu este, în sine, susceptibil să determine inadmisibilitatea acțiunii ulterioare în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, o asemenea inadmisibilitate nu se impune decât în cazul în care comportamentul Comisiei a împiedicat statul membru vizat să invoce în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie și a încălcat astfel dreptul la apărare, aspect care trebuie dovedit de statul membru menționat [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 30 și jurisprudența citată].

53 Or, în speță, Ungaria nu face o astfel de dovadă.

54 Dimpotrivă, din examinarea desfășurării procedurii precontencioase, astfel cum a fost amintită la punctele 26-37 din prezenta hotărâre, rezultă, mai întâi, că Ungaria a prezentat, în termenul de o lună care i-a fost acordat de Comisie, observații detaliate referitoare la scrisoarea de punere în întârziere, apoi la avizul motivat. În continuare, acest stat membru a prezentat noi observații cu privire la acest subiect în trei scrisori datate 11 septembrie, 6 octombrie și 13 noiembrie 2017, toate fiind acceptate de Comisie. În sfârșit, din analiza documentelor schimbate în cursul procedurii precontencioase, precum și a cererii de sesizare reiese că Comisia a luat în considerare în mod corespunzător ansamblul observațiilor formulate de Ungaria în diferitele faze ale acestei proceduri, inclusiv pe cele prezentate ulterior expirării termenelor stabilite.

55 În aceste împrejurări, este lipsit de relevanță faptul că Ungariei i-au fost acordate termene analoge, în aceeași perioadă, în alte două proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care o vizau.

56 În ceea ce privește, în al doilea rând, susținerea Ungariei potrivit căreia se pare că Comisia ar fi inițiat prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cu unicul obiectiv de a proteja interesele CEU în scopuri pur politice, trebuie amintit că obiectivul urmărit de procedura prevăzută la articolul 258 TFUE este constatarea obiectivă a nerespectării de către un stat membru a obligațiilor pe care i le impune dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 2019, Comisia/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punctul 40 și jurisprudența citată). Or, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei astfel de proceduri, Comisia dispune, în ceea ce privește oportunitatea de a iniția o astfel de procedură, de o putere discreționară în privința căreia Curtea nu poate exercita un control jurisdicțional [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 49 și jurisprudența citată].

57 Din considerațiile care precedă rezultă că prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este admisibilă.

B. Cu privire la competența Curții

1. Argumentația părților

58 Ungaria invocă necompetența Curții de a soluționa prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în ceea ce privește motivele Comisiei întemeiate pe încălcări ale GATS.

59 În primul rând, acest stat membru arată că, în conformitate cu articolul 6 litera (e) TFUE, domeniul învățământului superior nu este de competența Uniunii Europene și că, în consecință, statele membre vizate sunt cele care, în acest domeniu, răspund în mod individual de eventuala nerespectare a obligațiilor lor în temeiul GATS.

60 În al doilea rând, în conformitate cu normele generale ale dreptului internațional, ar reveni exclusiv grupurilor speciale și Organului de apel al OMC (denumit în continuare „Organul de apel”) instituite de Organul de soluționare a litigiilor (denumit în continuare „OSL”) sarcina de a aprecia dacă Legea privind învățământul superior este compatibilă cu angajamentele asumate de Ungaria în temeiul GATS.

61 Astfel, după cum ar rezulta din jurisprudența Curții (Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania, C-61/94, EU:C:1996:313, punctele 15 și 16), Comisia ar fi competentă să examineze punerea în aplicare a unui acord al OMC care a devenit parte integrantă a dreptului Uniunii în cadrul relațiilor dintre statele membre și instituțiile Uniunii, dar nu în cadrul relațiilor dintre un stat membru și un stat terț.

62 Pe de altă parte, în ipoteza în care ar admite cererea Comisiei în măsura în care aceasta este întemeiată pe o încălcare a GATS, Curtea ar aduce atingere, prin interpretarea sa autonomă a articolelor GATS și a listei de angajamente specifice a Ungariei, competenței exclusive a membrilor OMC și a organelor care constituie sistemul de soluționare a litigiilor al OMC de a interpreta acordurile OMC, cu încălcarea articolului 216 alineatul (2) TFUE, riscând astfel să compromită interpretarea uniformă a GATS.

63 Astfel, odată constatată de Curte existența neîndeplinirii de către un stat membru a obligațiilor sale care decurg din GATS, statele terțe nu ar mai avea niciun interes să inițieze o procedură în cadrul sistemului OMC de soluționare a litigiilor.

64 Comisia răspunde, în primul rând, că, potrivit articolului 207 alineatul (4) TFUE, comerțul cu servicii de învățământ este de competența exclusivă a Uniunii în măsura în care este inclus în domeniul de aplicare al politicii comerciale comune. În consecință, prin asigurarea respectării angajamentelor care decurg din GATS, statele membre ar îndeplini o obligație față de Uniune, care și-a asumat răspunderea pentru buna executare a acordului.

65 În al doilea rând, conform articolului 216 alineatul (2) TFUE, acordurile internaționale încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru statele membre. În consecință, astfel cum ar reieși din jurisprudența Curții (Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania, C-61/94, EU:C:1996:313, punctul 15), nerespectarea lor de către acestea din urmă ar intra sub incidența dreptului Uniunii și ar constitui o neîndeplinire a obligațiilor care poate face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 258 TFUE.

66 În speță, din moment ce GATS este un acord internațional încheiat de Uniune, ar reveni, așadar, Comisiei sarcina de a se asigura că statele membre respectă obligațiile internaționale care decurg din acesta pentru Uniune, ceea ce ar permite, în special, prevenirea unei eventuale angajări a răspunderii internaționale a Uniunii în situația în care există un risc ca un litigiu să fie înaintat OMC.

67 Existența sistemului OMC de soluționare a litigiilor ar fi lipsită de relevanță în această privință. Pe de o parte, în fapt, Uniunea, în calitate de membru al OMC, ar fi obligată să asigure respectarea pe teritoriul său a obligațiilor care îi revin în temeiul acordurilor OMC. Pe de altă parte, țările terțe nu ar fi ținute nici de soluționarea, în cadrul Uniunii, a litigiilor privind obligațiile internaționale impuse Uniunii și statelor sale membre, nici de interpretarea dată de Curte acestor obligații internaționale.

2. Aprecierea Curții

68 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 258 TFUE, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor poate avea ca obiect numai constatarea nerespectării obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Italia, C-13/00, EU:C:2002:184, punctul 13).

69 Or, Curtea a statuat în mod repetat că un acord internațional încheiat de Uniune face parte integrantă, de la intrarea sa în vigoare, din dreptul acesteia [a se vedea în special Hotărârea din 30 aprilie 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punctele 5 și 6, Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții, C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 73, precum și Avizul 1/17 (Acordul ECG UE-Canada) din 30 aprilie 2019, EU:C:2019:341, punctul 117].

70 În speță, Acordul de instituire a OMC, din care face parte GATS, a fost semnat de Uniune și, ulterior, aprobat de aceasta la 22 decembrie 1994, prin Decizia 94/800. El a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1995.

71 Rezultă că GATS face parte din dreptul Uniunii.

72 În ceea ce privește, în primul rând, obiecția ridicată de Ungaria și menționată la punctul 59 din prezenta hotărâre, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, Uniunea dispune de o competență exclusivă în domeniul politicii comerciale comune.

73 Or, Curtea a statuat deja că angajamentele asumate în cadrul GATS țin de politica comercială comună [a se vedea în acest sens Avizul 2/15 (Acordul de liber schimb cu Singapore) din 16 mai 2017, EU:C:2017:376, punctele 36 și 54].

74 Rezultă că, deși din articolul 6 litera (e) TFUE reiese că statele membre dispun de o competență extinsă în domeniul educației, Uniunea fiind competentă în această materie numai „să desfășoare acțiuni de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunii statelor membre”, angajamentele asumate în cadrul GATS, inclusiv cele privind liberalizarea comerțului cu servicii de învățământ privat, țin de competența exclusivă a Uniunii.

75 Astfel, Ungaria susține în mod eronat că statele membre vizate răspund, în mod individual, în domeniul comerțului cu servicii de învățământ, pentru eventuala nerespectare a obligațiilor lor în temeiul GATS.

76 În ceea ce privește, în al doilea rând, obiecția invocată de Ungaria și expusă la punctele 60-63 din prezenta hotărâre, trebuie subliniat că acest stat membru nu contestă, în general, competența Curții de a soluționa, în temeiul articolului 258 TFUE, o acțiune prin care se urmărește constatarea neîndeplinirii de către un stat membru a obligațiilor sale care decurg dintr-un acord internațional obligatoriu pentru Uniune. Ungaria susține însă că particularitatea legată de existența sistemului OMC de soluționare a litigiilor, aplicabil în special obligațiilor membrilor OMC care decurg din GATS, se opune exercitării acestei competențe de către Curte.

77 Or, trebuie arătat că această chestiune nu a fost soluționată de Curte în jurisprudența referitoare la relațiile dreptului Uniunii cu dreptul OMC.

78 Astfel, până în prezent, Curtea s-a pronunțat fie în cadrul aprecierii validității unui act de drept derivat al Uniunii pentru motive întemeiate pe incompatibilitatea acestuia cu dreptul OMC (a se vedea în special Hotărârea din 1 martie 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, punctele 1 și 39, precum și jurisprudența citată), fie în cadrul eventualei angajări a răspunderii extracontractuale a Uniunii și al exercitării dreptului la repararea prejudiciului suferit (a se vedea în special Hotărârea din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia, C-120/06 P și C-121/06 P, EU:C:2008:476, punctele 1 și 107).

79 În special, în cauzele în care s-au pronunțat hotărârile citate la punctul anterior din prezenta hotărâre, Curtea fusese confruntată cu decizii provenite de la OMC care erau defavorabile Uniunii și a trebuit să se pronunțe cu privire la diverse aspecte ale executării acestora, în special cel al posibilității particularilor în cauză de a invoca dreptul OMC.

80 Or, în prezenta cauză, pe de o parte, Comisia arată că anumite dispoziții legislative adoptate de către un stat membru sunt incompatibile cu GATS, astfel încât acest stat membru nu ar fi respectat dreptul Uniunii din care acordul internațional menționat face parte integrantă. Pe de altă parte, în lipsa unei decizii emise de OSL care să declare un comportament al Uniunii sau al unui stat membru ca fiind incompatibil cu dreptul OMC, nu se pune problema unei eventuale executări a acesteia.

81 În aceste condiții, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 66 din prezenta hotărâre, Comisia arată că obiectivul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este de a evita orice angajare a răspunderii internaționale a Uniunii într-o situație în care există un risc ca litigiul să fie înaintat OMC.

82 În această privință, articolul 3 alineatul (2) din Înțelegerea privind soluționarea litigiilor precizează că sistemul OMC de soluționare a litigiilor este un element esențial pentru asigurarea certitudinii și a previzibilității sistemului comercial multilateral, având ca obiect păstrarea drepturilor și obligațiilor membrilor OMC, precum și clarificarea dispozițiilor acestor acorduri în conformitate cu regulile cutumiare de interpretare a dreptului internațional public.

83 Mai precis, în temeiul articolului 11 din Înțelegerea privind soluționarea litigiilor, un grup special este abilitat să facă o evaluare obiectivă a chestiunii cu care este sesizat, inclusiv o evaluare obiectivă a faptelor în cauză, a aplicabilității prevederilor acordurilor relevante vizate și a conformității acestor fapte cu aceste prevederi. În temeiul articolului 17 alineatul (13) din această înțelegere, Organul de apel poate să confirme, să modifice sau să infirme constatările și concluziile acestui grup special, competența sa limitându-se, potrivit articolului 17 alineatul (6) din înțelegerea menționată, la chestiunile de drept cuprinse în raportul grupului special respectiv și la interpretările de drept făcute de acesta din urmă. Membrii OMC sunt, în principiu, obligați să se conformeze imediat recomandărilor și hotărârilor OSL, astfel cum reiese din articolul 21 alineatele (1) și (3) din aceeași înțelegere.

84 Din aceste elemente rezultă că, în anumite condiții, controlul efectuat în cadrul sistemului OMC de soluționare a litigiilor poate conduce la constatări ale neconformității cu dreptul acestei organizații a măsurilor adoptate de un membru al acesteia și poate, în cele din urmă, să angajeze răspunderea internațională a Uniunii, care este membră a acestei organizații, în considerarea unei fapte ilicite.

85 În plus, trebuie amintit că, în temeiul articolului XVI alineatul (4) din Acordul de instituire a OMC, fiecare membru al OMC are obligația, în cadrul ordinii sale juridice interne, să asigure respectarea obligațiilor sale care decurg din dreptul OMC în diferitele părți ale teritoriului său. Pe de altă parte, o obligație analogă este prevăzută la articolul I alineatul (3) litera (a) din GATS.

86 În aceste condiții, particularitatea privind existența sistemului OMC de soluționare a litigiilor nu numai că nu are nicio incidență asupra competenței care este atribuită Curții în temeiul articolului 258 TFUE, ci exercitarea acestei competențe este, în plus, pe deplin coerentă cu obligația fiecărui membru al OMC de a asigura respectarea obligațiilor sale care decurg din dreptul acestei organizații.

87 Trebuie amintit de asemenea că, potrivit unei jurisprudențe constante, Uniunea are obligația să își exercite competențele cu respectarea dreptului internațional în ansamblul său, din acesta făcând parte nu numai dispozițiile convențiilor internaționale obligatorii pentru aceasta, ci și normele și principiile dreptului internațional general și cutumiar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punctul 47 și jurisprudența citată).

88 Or, mai întâi, astfel cum reiese din articolul 3 dintre articolele privind răspunderea statului pentru o faptă considerată ilicită la nivel internațional, elaborate de Comisia de Drept Internațional a Organizației Națiunilor Unite și de care Adunarea Generală a acestei organizații a luat notă în Rezoluția 56/83 din 12 decembrie 2001, care codifică dreptul internațional cutumiar și care sunt aplicabile Uniunii, calificarea unei fapte a statului ca fiind „ilicită la nivel internațional" ține doar de dreptul internațional. În consecință, această calificare nu poate fi afectată de calificarea aceleiași fapte care ar fi efectuată, eventual, în temeiul dreptului Uniunii.

89 În această privință, deși Comisia subliniază în mod întemeiat că aprecierea comportamentului reproșat statului membru vizat, care trebuie efectuată de Curte în temeiul articolului 258 TFUE, nu este obligatorie pentru ceilalți membri ai OMC, trebuie să se observe că o astfel de apreciere nu afectează nici aprecierea care ar putea fi adoptată, eventual, de OSL.

90 În continuare, din articolul 32 dintre articolele privind răspunderea statului pentru fapte ilicite la nivel internațional rezultă că statul responsabil nu se poate prevala de dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica o neîndeplinire a obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului internațional.

91 Rezultă de aici în special că nici Uniunea, nici statul membru în cauză nu se pot prevala de aprecierea, din perspectiva dreptului OMC, a comportamentului acestui stat, efectuată de Curte în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, pentru a refuza să se conformeze consecințelor juridice prevăzute de dreptul OMC în ipoteza în care OSL ar constata neconformitatea respectivului comportament cu acest drept.

92 În sfârșit, fără a aduce atingere limitelor impuse posibilității de a invoca dreptul OMC în vederea controlării legalității actelor instituțiilor Uniunii în fața instanței Uniunii, amintite în jurisprudența citată la punctul 78 din prezenta hotărâre, este necesar să se arate că principiul de drept internațional general al respectării angajamentelor contractuale (*pacta sunt servanda*), consacrat la articolul 26 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331), implică faptul că, în vederea interpretării și aplicării GATS, Curtea trebuie să țină seama de interpretarea dispozițiilor acestui acord adoptată de OSL. În plus, în ipoteza în care OSL nu ar fi interpretat încă dispozițiile în cauză, este de competența Curții să interpreteze aceste dispoziții în conformitate cu regulile cutumiare de interpretare a dreptului internațional care sunt obligatorii pentru Uniune, cu respectarea principiului executării cu bună-credință a acestui acord internațional, pe care îl prevede articolul 26 menționat.

93 Din considerațiile care precedă rezultă că argumentația invocată de Ungaria și întemeiată pe necompetența Curții de a soluționa prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în ceea ce privește motivul întemeiat pe o încălcare a GATS trebuie înlăturată în totalitate.

C. Cu privire la fond

1. Cu privire la cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile

94 Pentru a se pronunța cu privire la primul motiv, trebuie, mai întâi, să se precizeze întinderea angajamentelor Ungariei în materie de servicii de învățământ superior în raport cu norma privind tratamentul național care figurează la articolul XVII din GATS, în continuare, să se examineze aspectul dacă cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile modifică condițiile de concurență în avantajul prestatorilor naționali de astfel de servicii sau al serviciilor pe care le furnizează, cu încălcarea acestei dispoziții, și, în sfârșit, în cazul unui răspuns afirmativ, să se examineze argumentele Ungariei prin care urmărește justificarea acestei modificări în temeiul uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul XIV din GATS.

a) Cu privire la efectele care trebuie conferite angajamentului Ungariei în ceea ce privește serviciile de învățământ superior, în raport cu regula tratamentului național prevăzută la articolul XVII din GATS

1) Argumentația părților

95 Comisia susține, în primul rând, că înscrierea serviciilor de învățământ superior cu finanțare privată pe lista angajamentelor specifice ale Ungariei și, în ceea ce privește instituirea unei prezențe comerciale, prevăzută la articolul I alineatul (2) litera (c) din GATS (denumit în continuare „modul de furnizare 3”), menționarea cuvântului „niciuna” în coloana referitoare la „limitările privind tratamentul național” prevăzut la articolul XVII din acest acord implică inexistența unei restricții în privința acestui angajament și, prin urmare, un angajament total al acestui stat membru în acest sens.

96 În al doilea rând, această instituție arată că nu se poate considera că condiția menționată de Ungaria în coloana referitoare la „limitările privind accesul la piețe” prevăzut la articolul XVI din GATS, potrivit căreia „înființarea de instituții este condiționată de eliberarea unei autorizații de către autoritățile centrale”, se referă și la regula tratamentului național, în temeiul articolului XX alineatul (2) din GATS.

97 În această privință, Comisia arată mai întâi că această condiție este formulată într-un mod atât de vag și atât de general încât permite ca obținerea acestei autorizații să depindă de orice condiție specifică, cu încălcarea modului de redactare a articolului XX alineatul (1) literele (a) și (b) din GATS. O astfel de condiție, referitoare la obținerea unei autorizații prealabile, ar fi, pe de altă parte, de natură să compromită finalitatea asumării unor angajamente în temeiul articolelor XVI și XVII din GATS, astfel cum este enunțată la al doilea paragraf al preambulului GATS și care constă în „extinderea comerțului cu servicii în condiții de transparență și de liberalizare progresivă”. În plus, chiar presupunând că această condiție, înscrisă în coloana referitoare la „limitările privind accesul la piețe”, se aplică efectiv tratamentului național, aceasta, astfel cum este formulată, nu poate include cerința specifică prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, referitoare la faptul că guvernul maghiar și guvernul statului în care se află sediul instituției de învățământ superior străine au consimțit să fie obligate printr-o convenție privind susținerea de principiu acordată acestei instituții în vederea eventualei exercitări de către aceasta a unei activități în Ungaria.

98 În continuare, Comisia arată că, în conformitate cu Orientările privind întocmirea listelor de angajamente specifice în cadrul Acordului General privind Comerțul cu Servicii (GATS), adoptate de Consiliul pentru comerțul cu servicii al OMC la 23 martie 2001 (S/L/92), prevederile în materie de autorizare nu pot fi considerate limitări privind accesul pe piețe în temeiul articolului XVI din GATS. În consecință, Ungaria nu s-ar putea ascunde în spatele cerinței referitoare la eliberarea unei autorizații prealabile pentru a înlătura existența unei atingeri aduse principiului tratamentului național.

99 În sfârșit, Comisia arată că această cerință nu este o măsură care intră în domeniul de aplicare al articolului XVI din GATS. Astfel, articolul XVI alineatul (2) din acest acord ar enumera în mod exhaustiv limitările care intră în domeniul de aplicare al acestui articol. Or, cerința menționată nu ar figura pe această listă și nici nu ar fi similară cu vreuna dintre măsurile enumerate în aceasta.

100 Comisia concluzionează că, în ceea ce privește modul de furnizare 3, Ungaria s-a angajat să aplice prestatorilor de servicii din țări terțe membre ale OMC un tratament nu mai puțin favorabil decât cel pe care acest stat membru îl acordă furnizorilor săi naționali.

101 Ungaria susține că, în conformitate cu articolul XX alineatul (2) din GATS, condiția pe care a înscris-o în coloana referitoare la „limitările privind accesul pe piețe”, menționată la punctul 96 din prezenta hotărâre, are efecte și asupra obligației privind tratamentul național.

102 Acest stat membru susține, în plus, că formularea, în termeni generali, a acestei condiții îi permite să mențină un „sistem de licență discreționar” pentru care ar putea adapta în mod liber modalitățile, restrângând, dacă este nevoie, stabilirea prestatorilor străini, inclusiv prin impunerea încheierii prealabile a unei convenții internaționale.

2) Aprecierea Curții

103 Mai întâi, potrivit articolului XVII alineatul (1) din GATS, în sectoarele înscrise în lista sa de angajamente specifice și sub rezerva condițiilor și restricțiilor indicate în aceasta, fiecare membru al OMC trebuie să acorde serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru al OMC un tratament nu mai puțin favorabil decât cel pe care îl acordă propriilor servicii similare și propriilor furnizori de servicii similare.

104 În continuare, conform articolului XVI alineatul (1) din GATS, în ceea ce privește accesul pe piețe potrivit modurilor de furnizare identificate la articolul I, fiecare membru al OMC este obligat să acorde serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru al OMC un tratament care nu este mai puțin favorabil decât cel prevăzut prin aplicarea modalităților, limitărilor și condițiilor convenite și specificate în lista sa de angajamente specifice.

105 În sfârșit, articolul XX alineatul (1) din GATS precizează că fiecare membru al OMC este obligat să indice, într-o listă, angajamentele specifice pe care le contractează în conformitate cu partea a III-a din GATS, în care sunt cuprinse în special articolele XVI și XVII. În ceea ce privește sectoarele pentru care sunt asumate aceste angajamente, fiecare listă precizează modalitățile, limitările și condițiile privind accesul la piețe, precum și condițiile și restricțiile privind tratamentul național. Aceste liste de angajamente specifice fac parte integrantă din GATS.

106 În consecință, din articolele XVI, XVII și XX din GATS reiese că lista de angajamente specifice proprie unui membru al OMC precizează angajamentele asumate de acesta în privința fiecărui sector și mod de furnizare. O asemenea listă precizează printre altele modalitățile, limitările și condițiile referitoare la „limitările privind accesul la piețe”, precum și condițiile și restricțiile referitoare la „limitările privind tratamentul național”. Aceste precizări fac obiectul a două coloane distincte.

107 Pe de altă parte, conform articolului XX alineatul (2) din GATS, măsurile incompatibile atât cu articolul XVI, cât și cu articolul XVII din GATS trebuie să fie înscrise, în scopul simplificării, doar în coloana referitoare la „limitările privind accesul la piețe” din lista de angajamente specifice ale membrului în cauză, această înscriere unică fiind considerată în acest caz ca introducând în mod implicit și o condiție sau o restricție în materie de tratament național [a se vedea Raportul grupului special al OMC din 16 iulie 2012, intitulat „China – Anumite măsuri care afectează serviciile de plată electronică” (WT/DS 413/R), adoptat de OSL la 31 august 2012, paragraful 7.658].

108 Rezultă că o condiție înscrisă în mod formal doar în temeiul articolului XVI din GATS permite derogarea de la obligația privind tratamentul național prevăzută la articolul XVII numai în ipoteza în care tipul de măsuri pe care le introduce este contrar atât obligației prevăzute la articolul XVI, cât și celei prevăzute la articolul XVII din GATS [a se vedea Raportul grupului special al OMC din 16 iulie 2012, intitulat „China – Anumite măsuri care afectează serviciile de plată electronică” (WT/DS 413/R), adoptat de OSL la 31 august 2012, paragraful 7.658].

109 În speță, lista angajamentelor specifice adoptată de Ungaria (GATS/SC/40 din 15 aprilie 1994) cuprinde în coloana referitoare la „limitări privind accesul la piețe”, în ceea ce privește serviciile de învățământ superior furnizate prin intermediul unei prezențe comerciale, condiția potrivit căreia pentru înființarea școlilor este necesară eliberarea unei autorizații prealabile de către autoritățile centrale.

110 Coloana referitoare la „limitări privind tratamentul național” cuprinde mențiunea „niciuna”, în ceea ce privește subsectorul serviciilor de învățământ superior.

111 În aceste condiții, trebuie să se stabilească dacă condiția referitoare la existența unei autorizații prealabile, menționată la punctul 109 din prezenta hotărâre, înscrisă în coloana referitoare la „limitările privind accesul pe piețe”, este sau nu este aplicabilă și obligației privind tratamentul național prevăzute la articolul XVII din GATS.

112 În această privință, din conținutul normei privind simplificarea înscrise la articolul XX alineatul (2) din GATS, astfel cum a fost precizată la punctul 108 din prezenta hotărâre, rezultă că o condiție poate beneficia de respectiva normă și, prin urmare, să se aplice și în cazul articolului XVII din GATS, numai dacă are un caracter discriminatoriu.

113 Or, este necesar să se arate că, astfel cum reiese chiar din modul de redactare a condiției referitoare la existența unei autorizații prealabile, această condiție este menită să vizeze toate instituțiile de învățământ, indiferent de originea lor, astfel încât nu prezintă niciun aspect discriminatoriu. Prin urmare, norma prevăzută la articolul XX alineatul (2) din GATS nu se poate aplica în speță. În consecință, condiția menționată nu permite Ungariei să se prevaleze de o derogare de la obligația privind tratamentul național prevăzută la articolul XVII din GATS.

114 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se conchidă că, în mod întemeiat, Comisia susține că înscrierea de către Ungaria a serviciilor de învățământ superior cu finanțare privată în lista sa de angajamente specifice și, în ceea ce privește modul de furnizare 3, înscrierea cuvântului „niciuna” în coloana referitoare la „limitările privind tratamentul național” implică inexistența unei restricții aduse angajamentelor acestui stat membru în temeiul articolului XVII din GATS în ceea ce privește aceste servicii.

b) Cu privire la modificarea condițiilor de concurență în avantajul prestatorilor naționali similari

1) Argumentația părților

115 Comisia susține că, în măsura în care instituțiile de învățământ superior care au sediul într-un alt stat membru al OMC decât cele din SEE nu pot furniza servicii de învățământ superior în Ungaria decât cu condiția ca statul în care au sediul să fi încheiat în prealabil cu guvernul maghiar o convenție internațională, reglementarea maghiară rezervă acestor prestatori de servicii un tratament mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază atât prestatorii similari maghiari, cât și cei stabiliți într-un stat din SEE, cu încălcarea obligației privind tratamentul național prevăzute la articolul XVII din GATS.

116 Făcând referire la modul de redactare a Legii privind învățământul superior, Comisia adaugă că guvernul maghiar dispune de o putere discreționară în ceea ce privește conținutul convenției și decizia de a iniția negocieri în vederea încheierii acesteia. În consecință, ar fi posibil ca respectivul guvern să refuze, chiar și pentru motive arbitrare, încheierea unei astfel de convenții în condițiile în care statul în care se află sediul prestatorului de servicii ar fi dispus să o încheie.

117 Ungaria arată că obiectivul principal al cerinței referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile este intensificarea eforturilor diplomatice în materia politicii culturale. Guvernul maghiar s-ar fi declarat pregătit în mai multe rânduri să inițieze negocieri și ar depune toate eforturile pentru ca acestea să poată fi finalizate. Semnarea a două convenții, una cu statul Maryland (Statele Unite) și cealaltă cu Republica Populară Chineză, după modificarea Legii privind învățământul superior, ar face dovada că măsura adoptată nu constituie o condiție imposibil de îndeplinit.

2) Aprecierea Curții

118 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile, care impune încheierea unui acord între Ungaria și un alt stat, care nu aparține SEE, poate să afecteze, în orice caz, numai anumiți prestatori străini. Din moment ce această cerință impune prestatorilor străini respectivi o condiție suplimentară pentru furnizarea de servicii de învățământ superior în Ungaria în raport cu cele aplicabile prestatorilor de servicii similare stabiliți în acest stat membru sau în alt stat membru al SEE, cerința menționată introduce un tratament diferit din punct de vedere formal pentru aceste categorii de prestatori, în sensul articolului XVII alineatul (3) din GATS.

119 În conformitate cu această dispoziție, trebuie, așadar, să se stabilească dacă cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile, prin introducerea unui tratament diferit din punct de vedere formal, modifică condițiile de concurență în favoarea prestatorilor de servicii de învățământ superior stabiliți în Ungaria sau a serviciilor pe care le furnizează.

120 În această privință, trebuie subliniat că cerința menționată, astfel cum este formulată la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, implică faptul că Ungaria dispune de o putere discreționară, atât în ceea ce privește oportunitatea încheierii unei astfel de convenții, cât și în ceea ce privește conținutul acesteia din urmă. În aceste condiții, posibilitatea ca instituțiile de învățământ superior care au sediul într-un alt stat membru al OMC decât cele ale SEE să își exercite activitățile pe teritoriul maghiar depinde în întregime de puterea discreționară a autorităților maghiare.

121 Rezultă de aici dezavantaje concurențiale pentru furnizorii de servicii care au sediul într-un stat membru al OMC care nu aparțin SEE, astfel încât cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile modifică condițiile concurenței în favoarea prestatorilor maghiari, cu încălcarea articolului XVII din GATS.

c) Cu privire la justificarea în temeiul articolului XIV din GATS

1) Argumentația părților

122 Ungaria susține că cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile este necesară pentru menținerea ordinii publice și pentru prevenirea practicilor înșelătoare. Astfel, această cerință ar permite să se asigure că statul în care se află sediul instituției în cauză consideră acest prestator ca fiind „demn de încredere” și susține viitoarea activitate a acestei instituții în Ungaria. Cerința menționată ar permite în plus să garanteze că instituția în cauză respectă reglementarea statului în care este situat sediul său și care, dacă este cazul, impune respectarea anumitor condiții pentru a putea desfășura o activitate în Ungaria.

123 Acest stat membru arată în plus că nu există o soluție alternativă, compatibilă cu normele OMC, care ar permite atingerea obiectivelor vizate de legiuitorul maghiar.

124 În special, contrar a ceea ce preconizează Comisia, nu ar fi realist ca legislația națională relevantă să se aplice în același mod instituțiilor de învățământ superior străine vizate ca și instituțiilor maghiare.

125 Comisia susține că cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile nu poate fi justificată în temeiul niciuneia dintre excepțiile autorizate de GATS, în special cele prevăzute la articolul XIV litera (a) și litera (c) punctele (i) și (ii) din acesta.

126 În această privință, Ungaria nu ar fi furnizat, mai precis, niciun element care să permită susținerea afirmației sale potrivit căreia această cerință contribuie la menținerea ordinii publice, nici nu ar fi explicat în acest context în ce constă amenințarea reală și suficient de gravă care ar afecta unul dintre interesele fundamentale ale societății maghiare și nici nu ar fi precizat, de altfel, în ce mod cerința menționată s-ar putea dovedi necesară pentru atingerea obiectivului privind menținerea ordinii publice, presupunând că acesta ar fi dovedit, și de ce nu ar exista, în acest caz, o soluție alternativă mai puțin restrictivă.

127 În plus, Comisia susține că, din cauza puterii de apreciere de care dispune Ungaria pentru a iniția negocieri cu statul în care se află sediul unei instituții de învățământ superior străine, aceeași cerință nu respectă, în orice caz, condiția prevăzută la articolul XIV din GATS potrivit căreia măsurile eventual justificabile în raport cu acest articol nu trebuie să se „aplice într-o manieră care ar constitui fie un mijloc arbitrar sau nejustificat de discriminare între țările unde există astfel de condiții, fie o restricție deghizată în calea comerțului cu servicii”.

2) Aprecierea Curții

128 În primul rând, trebuie arătat că articolul XIV din GATS prevede printre altele, la litera (a) și la litera (c) punctul (i), că nicio dispoziție din acest acord nu va fi considerată ca împiedicând adoptarea sau aplicarea unor măsuri necesare, pe de o parte, pentru a proteja morala publică și a menține ordinea publică și, pe de altă parte, pentru a asigura respectarea actelor cu putere de lege sau a normelor administrative care nu contravin prevederilor acordului menționat, inclusiv acelora legate de prevenirea practicilor înșelătoare sau frauduloase sau de remediere a efectelor neîndeplinirii contractelor de servicii.

129 În aceste condiții, este necesar să se arate că aceste două obiective invocate de Ungaria, și anume, pe de o parte, cel privind menținerea ordinii publice și, pe de altă parte, cel privind prevenirea practicilor înșelătoare, sunt vizate într-adevăr în GATS.

130 În al doilea rând, în ceea ce privește examinarea caracterului justificat al cerinței referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile în raport cu obiectivul menținerii ordinii publice, nota de subsol 5, inserată sub articolul XIV litera (a) din GATS, precizează că „[e]xcepția vizând ordinea publică nu poate fi invocată decât în cazul în care există o amenințare adevărată și suficient de gravă pentru interesele fundamentale ale societății”.

131 Or, Ungaria nu a prezentat niciun argument de natură să dovedească, concret și detaliat, în ce mod exercitarea pe teritoriul său a unei activități de învățământ superior de către instituții cu sediul într-un stat care nu face parte din SEE ar constitui, în lipsa unei astfel de convenții, o amenințare reală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății maghiare.

132 În consecință, este necesar să se conchidă că cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile nu poate fi justificată prin argumentația Ungariei referitoare la menținerea ordinii publice.

133 În al treilea rând, în ceea ce privește obiectivul privind prevenirea practicilor înșelătoare, din argumentația Ungariei în acest sens, rezumată la punctul 122 din prezenta hotărâre, reiese că Ungaria pare să considere că încheierea prealabilă a unei convenții internaționale este necesară pentru a obține, din partea statului terț în cauză, garanția că instituția de învățământ superior străină în cauză este fiabilă și pentru a preveni astfel apariția unor riscuri în această privință.

134 Această argumentație nu poate totuși să justifice cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile.

135 Astfel, articolul XIV din GATS prevede că excepțiile pe care le enumeră nu pot fi aplicate astfel încât să constituie fie un mijloc arbitrar sau nejustificat de discriminare între țările unde există condiții similare, fie o restricție deghizată în calea comerțului cu servicii.

136 Or, pe de o parte, trebuie arătat, astfel cum a procedat în esență doamna avocată generală la punctele 119 și 120 din concluziile sale, că cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile permite Ungariei să împiedice în mod arbitrar intrarea unei instituții pe piața sa sau continuarea activităților unei instituții pe această piață, din moment ce încheierea unei astfel de convenții și, prin urmare, îndeplinirea acestei cerințe depind în definitiv doar de voința politică a acestui stat membru. Respectiva cerință se distinge astfel fundamental de o condiție potrivit căreia fiabilitatea unei instituții de învățământ străine ar trebui atestată printr-o declarație unilaterală a guvernului statului terț în care aceasta are sediul.

137 Pe de altă parte, în măsura în care se aplică unor instituții de învățământ superior străine care erau deja prezente pe piața maghiară, cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile nu este, în orice caz, proporțională, din moment ce obiectivul de prevenire a practicilor înșelătoare ar putea fi atins mai eficient prin controlarea activităților unor astfel de instituții în Ungaria și, dacă este cazul, prin interzicerea continuării acestor activități numai în cazul acelora dintre ele în legătură cu care s-a putut stabili că adoptaseră astfel de practici.

138 În aceste condiții, cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile nu poate fi justificată prin argumentația Ungariei întemeiată pe prevenirea practicilor înșelătoare.

139 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se constate că, prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS.

2. Cu privire la cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză

a) Cu privire la articolul XVII din GATS

140 Cu titlu introductiv, trebuie arătat, pe de o parte, că articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, la care se referă motivul Comisiei, impune instituției de învățământ superior străine care dorește să exercite o activitate în Ungaria să organizeze o formă de învățământ în statul în care are sediul, indiferent dacă acest stat este un stat membru sau un stat terț, și, pe de altă parte, că argumentația prezentată de Comisie în susținerea acestui motiv vizează cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care are sediul instituția în cauză, fără a distinge după cum această cerință se aplică instituțiilor de învățământ superior străine care au sediul într-un stat membru sau într-un stat terț. Cu toate acestea, dat fiind că, astfel cum rezultă din cele expuse la punctul 73 din prezenta hotărâre, articolul XVII din GATS ține de politica comercială comună, această dispoziție nu este relevantă în vederea examinării acestui motiv decât în măsura în care cerința menționată se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul într-un stat terț membru al OMC.

141 Domeniul de aplicare al angajamentelor Ungariei în temeiul articolului XVII din GATS, în ceea ce privește serviciile de învățământ superior, fiind precizat la punctul 114 din prezenta hotărâre, este necesar să se examineze dacă cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză, în măsura în care este vorba despre un stat terț membru al OMC, modifică condițiile concurenței în avantajul prestatorilor naționali similari sau al serviciilor pe care aceștia le furnizează, cu încălcarea aceleiași dispoziții, și, în cazul unui răspuns afirmativ, să se examineze argumentele Ungariei prin care se urmărește justificarea acestei modificări în temeiul uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul XIV din GATS.

1) Cu privire la modificarea condițiilor de concurență în avantajul prestatorilor naționali similari

i) Argumentația părților

142 Comisia susține că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză modifică condițiile de concurență în avantajul prestatorilor naționali și, prin urmare, că aceasta este contrară obligației privind tratamentul național pe care Ungaria este ținută să o respecte integral în temeiul articolului XVII din GATS.

143 Mai precis, Comisia arată că GATS nu supune recunoașterea calității de prestator care beneficiază de drepturile garantate de acest acord condiției de a furniza servicii în țara de origine. Prin urmare, în măsura în care ar avea ca efect împiedicarea prestatorilor de servicii străini să înființeze într-o primă fază o instituție în Ungaria, această cerință ar fi discriminatorie în privința lor.

144 Ungaria face trimitere, *mutatis mutandis*, la argumentația pe care a dezvoltat-o în ceea ce privește cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile.

ii) Aprecierea Curții

145 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 114 din prezenta hotărâre, Ungaria s-a angajat, în temeiul articolului XVII din GATS, să asigure un tratament național integral în ceea ce privește prezența comercială a prestatorilor de servicii de învățământ superior.

146 Or, este necesar să se arate că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză vizează în mod specific prestatorii cu sediul în străinătate.

147 În consecință, trebuie să se stabilească dacă cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză, prin introducerea acestui tratament diferit din punct de vedere formal, modifică condițiile de concurență în avantajul prestatorilor maghiari sau al serviciilor pe care le furnizează în raport cu furnizorii de servicii similare care au sediul în orice stat terț membru al OMC sau cu serviciile pe care le furnizează aceștia din urmă.

148 În această privință, trebuie arătat că prestatorii de servicii de învățământ superior care au sediul într-un stat terț membru al OMC și care doresc să se stabilească în Ungaria au obligația de a înființa în prealabil o instituție în acest stat terț și de a organiza efectiv o formă de învățământ superior în acest stat membru.

149 Rezultă de aici un dezavantaj concurențial pentru furnizorii de servicii străini în cauză, astfel încât cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză modifică condițiile de concurență în avantajul prestatorilor maghiari similari.

2) Cu privire la existența unei justificări

i) Argumentația părților

150 Pentru a justifica o astfel de modificare a condițiilor de concurență, Ungaria invocă, pe de o parte, obiectivul privind menținerea ordinii publice și, pe de altă parte, pe cel privind prevenirea practicilor înșelătoare.

151 Comisia susține că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză nu poate fi justificată în temeiul niciunuia dintre aceste obiective. Ea arată, mai precis, că Ungaria nu a furnizat niciun element care să permită susținerea afirmației sale potrivit

căreia această cerință contribuie la menținerea ordinii publice, nici nu a explicat în ce constă amenințarea reală și suficient de gravă la adresa unuia dintre interesele fundamentale ale societății maghiare și nici nu a precizat, de altfel, în ce mod cerința menționată s-ar putea dovedi necesară pentru atingerea obiectivului privind menținerea ordinii publice presupunând că acesta ar fi dovedit și de ce nu ar exista, în acest caz, o soluție alternativă mai puțin restrictivă.

ii) Aprecierea Curții

152 Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 128 și 129 din prezenta hotărâre, cele două obiective invocate de Ungaria, și anume, pe de o parte, cel privind menținerea ordinii publice și, pe de altă parte, cel privind prevenirea practicilor înșelătoare, sunt vizate efectiv la articolul XIV litera (a) și la articolul XIV litera (c) punctul (i) din GATS.

153 În această privință, Ungaria face trimitere, fără alte justificări, la argumentația sa privind cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile.

154 Or, este necesar să se arate că, procedând astfel, Ungaria nu a prezentat nicio argumentație de natură să dovedească, în mod concret și detaliat, motivul pentru care exercitarea pe teritoriul său a unei activități de învățământ superior de către instituții cu sediul într-un stat care nu face parte din SEE ar constitui, în cazul în care astfel de instituții nu organizează o formă de învățământ în statul în care au sediul, o amenințare reală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății maghiare care ar permite acestui stat membru să invoce o justificare legată de menținerea ordinii publice.

155 De asemenea, limitându-se astfel să facă trimitere la argumentația sa privind cerința referitoare la existența unei convenții internaționale prealabile, Ungaria nu a furnizat niciun element concret de natură să demonstreze de ce cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză ar fi necesară în vederea prevenirii practicilor înșelătoare.

156 Prin urmare, este necesar să se conchidă că, prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS, în măsura în care prima dispoziție menționată se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul într-un stat terț, membru al OMC.

b) Cu privire la articolul 49 TFUE

1) Cu privire la aplicabilitatea articolului 49 TFUE

i) Argumentația părților

157 Ungaria arată, cu titlu principal, că nu pot fi calificate drept „activitate economică”, în sensul Tratatului FUE, cursurile organizate de instituții de învățământ finanțate în cea mai mare parte din fonduri private atunci când, astfel cum este cazul în ceea ce privește CEU, prestatorul de servicii însuși finanțează activitatea de învățământ. Ar rezulta că articolul 49 TFUE nu se aplică în speță.

158 Comisia susține, dimpotrivă, că serviciile de învățământ superior furnizate în schimbul unei remunerații de către instituții private constituie „servicii” în sensul Tratatului FUE. În consecință, instituțiile private care exercită activități de învățământ și de cercetare științifică în mod stabil și continuu în Ungaria ar fi îndreptățite să se prevaleze de dreptul la libertatea de stabilire, în temeiul articolului 49 TFUE.

ii) Aprecierea Curții

159 Articolul 49 alineatul (1) TFUE prevede că, în cadrul dispozițiilor care figurează în capitolul 2 din titlul IV din partea a treia din Tratatul FUE, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru.

160 În această privință, trebuie arătat mai întâi că Curtea a statuat că organizarea, în schimbul unei remunerații, a unor cursuri de învățământ superior este o activitate economică care intră sub incidența acestui capitol 2 atunci când este efectuată de un resortisant al unui stat membru în alt stat membru, în mod stabil și continuu, de la un sediu principal sau secundar în acest din urmă stat membru (Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punctul 39).

161 În speță, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior este aplicabil instituțiilor de învățământ superior, fără să se facă vreo distincție după cum aceste instituții organizează sau nu cursuri în vederea eliberării unei diplome în schimbul unei remunerații.

162 În continuare, Curtea a statuat că libertatea de stabilire este aplicabilă unei situații în care o societate constituită potrivit legislației unui stat membru în care are sediul social dorește să înființeze o sucursală în alt stat membru, inclusiv atunci când această societate ar fi fost constituită în primul stat membru doar pentru a se stabili în al doilea stat membru, în care și-ar exercita principala sau chiar întreaga sa activitate economică (Hotărârea din 25 octombrie 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punctul 38).

163 În consecință, cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză intră sub incidența articolului 49 TFUE în măsura în care această cerință se aplică unei instituții de învățământ superior cu sediul într-un alt stat membru decât Ungaria și care organizează o formă de învățământ în acest din urmă stat în schimbul unei remunerații.

2) Cu privire la existența unei restricții

i) Argumentația părților

164 Potrivit Comisiei, constituie o restricție privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE, cerința potrivit căreia instituțiile de învățământ superior vizate sunt obligate, în temeiul articolului 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, să îndeplinească condiții specifice în statul membru în care se află sediul lor pentru a putea înființa o altă instituție în Ungaria.

165 În special, un stat membru nu ar putea refuza unei entități juridice beneficiul avantajelor legate de libertatea de stabilire pentru motivul că această entitate nu exercită nicio activitate economică în statul membru în care a fost constituită.

166 Ungaria susține, cu titlu subsidiar, că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză nu restrânge libertatea de stabilire. Astfel, această cerință ar fi legată de exercitarea unei activități, iar nu de constituirea societăților. În special, aceasta nu ar împiedica o instituție de învățământ superior străină să înființeze, de exemplu, în cadrul unui sediu secundar, o sucursală în Ungaria. Aceasta nu ar limita nici alegerea formei juridice a instituției și ar prevedea, în ceea ce privește prestatorii de servicii deja stabiliți în Ungaria prin intermediul unei instituții secundare, o condiție referitoare la exercitarea unei activități de învățământ superior.

ii) Aprecierea Curții

167 Conform jurisprudenței Curții, trebuie considerată o restricție privind libertatea de stabilire orice măsură care interzice, îngreunează sau face mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți (Hotărârea din 6 septembrie 2012, Comisia/Portugalia, C-38/10, EU:C:2012:521, punctul 26).

168 În speță, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior impune furnizorilor de servicii în cauză care doresc să presteze în Ungaria servicii de învățământ superior prin intermediul unei instituții stabile condiția să organizeze în mod efectiv o formă de învățământ superior în statul în care au sediul.

169 Or, o astfel de cerință este de natură să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire în Ungaria pentru resortisanții unui alt stat membru care ar dori să se stabilească în Ungaria pentru a furniza servicii de învățământ superior în acest stat.

170 În consecință, cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză constituie o restricție privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE.

3) Cu privire la existența unei justificări

i) Argumentația părților

171 Ungaria susține mai întâi că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză este necesară pentru menținerea ordinii publice și pentru prevenirea practicilor înșelătoare. Această cerință ar fi în plus necesară pentru a garanta calitatea ofertei de învățământ de către instituțiile vizate în Ungaria, cu atât mai mult cu cât diplomele eliberate de acestea din urmă sunt documente oficiale care produc efecte juridice.

172 Acest stat membru susține în continuare că cerința menționată este un mijloc care permite garantarea în mod adecvat a respectării unor asemenea obiective, întrucât autoritatea competentă ar fi astfel în măsură să dobândească convingerea că există o activitate reală și legală în țara în care se află sediul prestatorului de servicii, în scopul garantării unui învățământ universitar de un nivel ridicat de calitate în Ungaria.

173 În aceste condiții, Ungaria arată că autoritățile sale se limitează, în practică, să examineze activitatea de învățământ superior, diplomele deja eliberate, formarea atestată prin aceste diplome, și anume condițiile și programul de învățământ, precum și calificarea corpului didactic care asigură acest învățământ.

174 În sfârșit, nu ar exista o măsură mai puțin restrictivă, întrucât obiectivul care constă în garantarea cursurilor de învățământ superior de nivel înalt nu poate fi realizat decât prin examinarea activității desfășurate în statul în care are sediul instituția. În orice caz, în măsura în care învățământul superior nu a făcut obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii, statele membre ar dispune de o marjă de manevră importantă în această privință.

175 Comisia susține mai întâi că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză nu este de natură să răspundă niciunuia dintre obiectivele invocate de Ungaria. Astfel, Ungaria nu ar fi invocat nicio argumentație convingătoare în ceea ce privește motivele pentru care această cerință ar fi justificată și proporțională în raport cu obiectivele respective și nici nu ar fi indicat în ce ar consta abuzurile pe care cerința impusă ar putea să le împiedice.

176 Comisia susține în special că cerința menționată este neadecvată întrucât nivelul de calitate al învățământului oferit în statul în care se află sediul instituției în cauză nu ar furniza nicio indicație cu privire la calitatea serviciului furnizat în Ungaria. În plus, dacă obiectivul său ar fi cu adevărat acela de a preveni fraudele și abuzurile, Ungaria ar fi trebuit să adopte norme specifice în această privință.

177 În sfârșit, cerința referitoare la organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză ar fi disproporționată. Astfel, schimbul de informații cu agențiile de asigurare a calității și/sau de acreditare din statul în care se află sediul instituției de învățământ în cauză, astfel cum ar prevedea Concluziile Consiliului din 20 mai 2014 privind asigurarea calității în sprijinul educației și formării profesionale (JO 2014, C 183, p. 30), și cooperarea consolidată în cadrul SEE între autoritățile din învățământul superior ar constitui soluții alternative mai puțin restrictive.

ii) Aprecierea Curții

178 Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, o restricție privind libertatea de stabilire nu poate fi admisă decât cu condiția, în primul rând, să fie justificată de un motiv imperativ de interes general și, în al doilea rând, să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune ca aceasta să fie de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge (Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria, C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 166).

179 Pe de altă parte, revine statului membru în cauză sarcina de a demonstra că aceste condiții cumulative sunt îndeplinite [Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 77].

180 În speță, Ungaria invocă, în primul rând, necesitatea menținerii ordinii publice.

181 În această privință, trebuie amintit mai întâi că, în cadrul libertăților fundamentale garantate de tratate, motivele de ordine publică nu pot fi invocate decât în prezența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății (Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, punctul 50).

182 Or, Ungaria se limitează să afirme că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză permite autorității competente să dobândească convingerea că există o activitate reală și legală în țara în care se află sediul prestatorului de servicii în cauză. Astfel, după cum s-a subliniat la punctul 154 din prezenta hotărâre, ea nu a prezentat nicio argumentație de natură să dovedească, în mod concret și detaliat, motivul pentru care exercitarea pe teritoriul său a unei activități de învățământ superior de către asemenea instituții ar constitui, în lipsa respectării acestei cerințe, o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății maghiare.

183 Prin urmare, este necesar să se conchidă că existența unei astfel de amenințări nu este dovedită în speță.

184 În al doilea rând, Ungaria invocă obiectivul care constă în prevenirea practicilor înșelătoare. Fără a-și susține argumentația cu alte elemente, acest stat membru pare să considere că accesul instituțiilor de învățământ superior străine pe piața maghiară presupune riscul dezvoltării unor astfel de practici.

185 Or, întemeindu-se pe o prezumție generală, Ungaria nu demonstrează, în pofida sarcinii probei care îi revine, amintită la punctul 179 din prezenta hotărâre, în ce constă în mod concret un astfel de risc, nici cum ar permite să îl prevină cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză.

186 În orice caz, după cum a arătat în esență doamna avocată generală la punctul 185 din concluziile sale, Ungaria nu a explicat de ce obiectivul de prevenire a practicilor înșelătoare nu ar putea fi atins dacă s-ar permite unui furnizor care nu organizează în prealabil o formă de învățământ superior în statul membru în care are sediul să dovedească prin orice alt mijloc că respectă reglementarea acestui stat și că prezintă, astfel, un caracter fiabil.

187 În al treilea rând, obiectivul invocat de Ungaria care constă în asigurarea unei nivel ridicat de calitate a învățământului superior este cu siguranță susceptibil să justifice restricțiile privind libertatea de stabilire (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punctul 46).

188 Totuși, trebuie subliniat că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză nu conține nicio precizare cu privire la nivelul necesar al calității învățământului pe care instituția străină îl oferă în statul membru în care se află sediul său și că cerința menționată nu aduce în niciun fel atingere calității învățământului care va fi oferit în Ungaria, astfel încât ea nu este, în orice caz, de natură să garanteze realizarea acestui obiectiv.

189 Din considerațiile care precedă rezultă că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză nu poate fi justificată prin argumentația Ungariei întemeiată pe menținerea ordinii publice, nici prin cea întemeiată pe motive imperative de interes general legate de prevenirea practicilor înșelătoare și de necesitatea de a asigura un nivel ridicat al calității învățământului superior.

190 Prin urmare, este necesar să se conchidă că, prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 TFUE, având în vedere că prima dispoziție menționată se aplică instituțiilor de învățământ superior cu sediul în alt stat membru.

c) Cu privire la articolul 16 din Directiva 2006/123 și, cu titlu subsidiar, la articolul 56 TFUE

1) Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2006/123

i) Argumentația părților

191 Ungaria arată că nu pot fi calificate drept „activitate economică”, în sensul articolului 4 punctul 1 din Directiva 2006/123, cursurile organizate de instituții de învățământ finanțate în cea mai mare parte din fonduri private atunci când, astfel cum este cazul în ceea ce privește CEU, prestatorul de servicii însuși finanțează activitatea de învățământ. Prin urmare, această directivă nu ar fi aplicabilă în speță.

192 Comisia susține că, în conformitate cu articolul 2 din Directiva 2006/123, precum și cu articolul 4 punctul 1 din aceasta, care face trimitere la definiția serviciilor înscrisă în Tratatul FUE, domeniul de aplicare al acestei directive include activitățile de învățământ și cursurile de formare care sunt finanțate în cea mai mare parte prin intermediul unor participații financiare private. În consecință, instituțiile private care desfășoară temporar în Ungaria activități de învățământ și de cercetare științifică ar fi îndreptățite să se prevaleze de dreptul la libera prestare a serviciilor în temeiul directivei menționate.

ii) Aprecierea Curții

193 Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123, aceasta se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

194 În conformitate cu articolul 4 punctul 1 din directivă, prin „serviciu” se înțelege orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la articolul 57 TFUE.

195 În speță, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior privește în general prestarea de servicii de învățământ care pot fi exercitate de instituțiile de învățământ superior străine în Ungaria și, prin urmare, și organizarea unor forme de învățământ în schimbul unei remunerații. Or, această organizare constituie o „activitate economică” în sensul articolului 4 punctul 1 din Directiva 2006/123. Prin urmare, directiva este aplicabilă în speță.

2) Cu privire la existența unei restricții

i) Argumentația părților

196 Comisia susține că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză, în măsura în care vizează și instituțiile de învățământ superior care intenționează să furnizeze în Ungaria servicii transfrontaliere, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, garantată la articolul 16 din Directiva 2006/123. Cu titlu subsidiar, Comisia susține că această cerință încalcă articolul 56 TFUE.

197 Ungaria contestă această argumentație.

ii) Aprecierea Curții

198 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2006/123, statul membru în care este prestat serviciul asigură printre altele accesul liber la o activitate de servicii pe teritoriul său.

199 În speță, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior impune instituțiilor în cauză să organizeze o formă de învățământ superior în statul în care au sediul.

200 Privită din perspectiva Directivei 2006/123, o astfel de cerință, în măsura în care impune o condiție suplimentară prestatorilor de servicii care au sediul în alt stat membru, este de natură să restrângă dreptul acestora la libera exercitare a activităților de învățământ superior în Ungaria, în ipoteza în care ar dori să își desfășoare activitatea mai întâi în Ungaria și nu în statul membru în care au sediul, precum și în cazul în care aceștia ar intenționa să exercite o astfel de activitate exclusiv în Ungaria.

3) Cu privire la existența unei justificări

i) Argumentația părților

201 Ungaria susține că cerința privind organizarea unei forme de învățământ în statul membru în care se află sediul instituției în cauză este necesară pentru menținerea ordinii publice. În această privință, Ungaria face trimitere, *mutatis mutandis*, la argumentația sa referitoare la motivul întemeiat pe încălcarea articolului 49 TFUE.

202 Comisia consideră că Ungaria nu a demonstrat că serviciile de învățământ furnizate temporar de instituțiile de învățământ superior stabilite într-un stat membru aveau un impact asupra ordinii publice în Ungaria, astfel cum ar impune însă articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2006/123.

ii) Aprecierea Curții

203 În temeiul articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2006/123, statul membru în care se deplasează prestatorul pentru a-și furniza serviciul are posibilitatea să impună cerințe în ceea ce privește o activitate de servicii în cazul în care acestea sunt justificate în special din motive de ordine publică și de siguranță publică, precum și în conformitate cu alineatul (1) al articolului 16.

204 Cu toate acestea, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din jurisprudența citată la punctul 181 din prezenta hotărâre, la care face trimitere considerentul (41) al Directivei 2006/123, motivele de ordine publică și de siguranță publică presupun în special existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. Or, astfel cum s-a subliniat la punctele 154 și 182 din prezenta hotărâre, Ungaria nu a invocat nicio argumentație de natură să dovedească, în mod concret și detaliat, motivul pentru care exercitarea pe teritoriul său a unei activități de învățământ superior de către instituții cu sediul în alt stat membru ar constitui, în lipsa respectării cerinței privind organizarea unei forme de învățământ în statul în care se află sediul instituției în cauză, o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății maghiare.

205 Prin urmare, este necesar să se considere că această cerință nu poate fi justificată din perspectiva articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2006/123.

206 Rezultă din cele ce precedă că, prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 16 din Directiva 2006/123, în măsura în care prima dispoziție menționată se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul în alt stat membru. În consecință, nu este necesar să se examineze dacă acest stat membru a încălcat articolul 56 TFUE, o astfel de încălcare fiind invocată de Comisie numai cu titlu subsidiar.

207 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se constate că, prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS, având în vedere că prima dispoziție amintită se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul într-un stat terț membru al OMC, și obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 TFUE și al articolului 16 din Directiva 2006/123, având în vedere că prima dispoziție amintită se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul în alt stat membru.

3. Cu privire la articolul 13, la articolul 14 alineatul (3) și la articolul 16 din cartă

a) Cu privire la aplicabilitatea cartei

1) Argumentația părților

208 Comisia arată că, atunci când statele membre își îndeplinesc obligațiile care le revin în temeiul unor acorduri internaționale încheiate de Uniune, precum GATS, acestea „pun în aplicare dreptul Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, astfel încât sunt obligate să respecte dispozițiile acesteia din urmă.

209 Pe de altă parte, din moment ce articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior restrânge libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE, de Directiva 2006/123 și de GATS, această dispoziție ar trebui să fie compatibilă cu carta.

210 Ungaria susține că, pe de o parte, nu se poate considera că o măsură națională care încalcă angajamentele asumate de statele membre în cadrul GATS se înscrie în punerea în aplicare a dreptului Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

211 Pe de altă parte, dat fiind că, potrivit acestui stat membru, nici dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libera prestare a serviciilor, nici dispozițiile Directivei 2006/123 nu se aplică în speță și că, în consecință, măsurile în litigiu nu ar constitui o restricție care să încalce libertățile fundamentale consacrate de Tratatul FUE sau de Directiva 2006/123, ele nu ar intra în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, astfel încât carta ar fi lipsită de pertinență.

2) Aprecierea Curții

212 În ceea ce privește acțiunea statelor membre, domeniul de aplicare al cartei este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, conform căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai „în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”.

213 În speță, pe de o parte, astfel cum s-a arătat la punctul 71 din prezenta hotărâre, GATS face parte din dreptul Uniunii. În consecință, atunci când statele membre își execută obligațiile care decurg din acest acord, inclusiv pe cea impusă la articolul XVII alineatul (1) din acesta, trebuie să se considere că pun în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

214 Pe de altă parte, atunci când un stat membru susține că o măsură al cărei autor este și care restrânge o libertate fundamentală garantată de Tratatul FUE este justificată de un motiv imperativ de interes general recunoscut de dreptul Uniunii, trebuie să se considere că o asemenea măsură pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, astfel încât ea trebuie să fie conformă cu drepturile fundamentale consacrate de aceasta din urmă [Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă), C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 101 și jurisprudența citată]. Aceeași situație se regăsește în ceea ce privește articolul 16 din Directiva 2006/123.

215 În consecință, măsurile în litigiu trebuie să fie conforme cu drepturile fundamentale consacrate de cartă.

216 În aceste condiții, trebuie să se examineze dacă măsurile amintite limitează drepturile invocate de Comisie și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă ele sunt totuși justificate, astfel cum pretinde Ungaria.

b) Cu privire la existența unor limitări ale drepturilor fundamentale în cauză

1) Argumentația părților

217 Potrivit Comisiei, măsurile în litigiu afectează, în primul rând, libertatea universitară, garantată la articolul 13 din cartă, și, în al doilea rând, libertatea de a înființa instituții de învățământ, precum și libertatea de a desfășura o activitate comercială, consacrate la articolul 14 alineatul (3) din cartă și, respectiv, la articolul 16 din aceasta.

218 În ceea ce privește libertatea universitară, această instituție consideră că măsurile respective afectează posibilitatea instituțiilor de învățământ superior străine în cauză de a desfășura în mod liber lucrări de cercetare în Ungaria, precum și de a difuza cunoștințele și evoluțiile științifice.

219 În ceea ce privește libertatea de a înființa instituții de învățământ și libertatea de a desfășura o activitate comercială, Comisia apreciază că măsurile în litigiu restrâng dreptul particularilor de a exercita o activitate comercială și dreptul întreprinderilor de a beneficia de o anumită stabilitate în ceea ce privește activitatea lor.

220 Ungaria susține, în ceea ce privește libertatea universitară, că faptul că o instituție de învățământ superior trebuie să îndeplinească anumite obligații juridice nu afectează nici libertatea universitară a instituției vizate, nici pe cea a personalului său. Astfel, asemenea obligații nu ar avea în mod inevitabil o incidență asupra posibilității de a exercita activități științifice, din punct de vedere instituțional sau din punct de vedere personal.

221 În ceea ce privește libertatea de a înființa instituții de învățământ și libertatea de a desfășura o activitate comercială, Ungaria nu contestă în esență faptul că măsurile în litigiu limitează exercitarea celei dintâi dintre ele.

2) Aprecierea Curții

222 În ceea ce privește, în primul rând, libertatea universitară, aceasta este consacrată în termeni generali la articolul 13 a doua teză din cartă, potrivit căruia „[l]ibertatea universitară este respectată”.

223 În temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, este necesar să se dea drepturilor cuprinse în aceasta, care corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), același înțeles și cel puțin același domeniu de aplicare ca și cele prevăzute de această convenție.

224 Desigur, textul CEDO nu face referire la libertatea universitară. Totuși, reiese din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului că această libertate este asociată printre altele cu dreptul la libertatea de exprimare consacrat la articolul 10 din CEDO (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 15 aprilie 2014, Hasan Yazıcı împotriva Turciei, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, § 55 și 69, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 27 mai 2014, Mustafa Erdoğan și alții împotriva Turciei, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40 și 46), fapt confirmat și de comentariul referitor la articolul 13 din cartă cuprins în Explicațiile cu privire Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17).

225 Din această perspectivă specifică, libertatea universitară, atât în cercetare, cât și în învățământ, trebuie să garanteze libertatea de exprimare și de acțiune, libertatea de a comunica informații, precum și pe cea de a căuta și de a difuza fără restricții cunoașterea și adevărul, precizându-se că această libertate nu este limitată la cercetarea academică sau științifică, ci se extinde și la libertatea cadrelor universitare de a-și exprima în mod liber punctele de vedere și opiniile lor (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 27 mai 2014, Mustafa Erdoğan și alții împotriva Turciei, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

226 În aceste condiții, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctele 145 și 146 din concluziile sale, noțiunea de „libertate universitară” trebuie înțeleasă în sens mai larg.

227 În această privință, Curtea consideră util, pentru a clarifica diferitele elemente proprii libertății universitare și pentru a stabili dacă măsurile în litigiu constituie limitări ale acestei libertăți, să ia în considerare conținutul Recomandării 1762 (2006), adoptată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei la 30 iunie 2006 și intitulată „Libertatea universitară și autonomia universităților”, din care reiese că libertatea universitară presupune de asemenea o dimensiune instituțională și organizațională, legătura cu o infrastructură fiind o condiție esențială pentru exercitarea activităților de învățământ și de cercetare. Este de asemenea relevant punctul 18 din Recomandarea privind condiția personalului didactic din învățământul superior, adoptată la 11 noiembrie 1997 de Conferința generală a

Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO), reunită la Paris în perioada 21 octombrie-12 noiembrie 1997 în a 29-a sesiune, potrivit căruia „[a]utonomia este expresia instituțională a libertăților universitare și o condiție necesară pentru ca profesorii și instituțiile de învățământ superior să își poată îndeplini atribuțiile”. Punctul 19 din această recomandare precizează că „[e]ste obligația statelor membre de a proteja autonomia instituțiilor de învățământ superior împotriva oricărei amenințări, din orice parte”.

228 În lumina celor ce precedă, este necesar să se considere că măsurile în litigiu pot pune în pericol activitatea academică a instituțiilor de învățământ superior străine în cauză pe teritoriul maghiar și, prin urmare, pot priva universitățile în cauză de infrastructura autonomă necesară pentru desfășurarea cercetărilor lor științifice și pentru exercitarea activităților lor pedagogice. În consecință, măsurile menționate sunt de natură să limiteze libertatea universitară protejată la articolul 13 din cartă.

229 În ceea ce privește, în al doilea rând, libertatea de a înființa instituții de învățământ și libertatea de a desfășura o activitate comercială, acestea sunt consacrate la articolul 14 alineatul (3) din cartă și, respectiv, la articolul 16 din aceasta.

230 În temeiul articolului 14 alineatul (3) din cartă, libertatea de a înființa instituții de învățământ cu respectarea principiilor democratice trebuie respectată în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestora.

231 Pe de altă parte, articolul 16 din cartă prevede că libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.

232 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, astfel cum reiese din Explicațiile referitoare la Carta drepturilor fundamentale, libertatea de a înființa instituții de învățământ, publice sau private, este garantată ca unul dintre aspectele libertății de a desfășura o activitate comercială, astfel încât acestea trebuie examinate împreună.

233 În această privință, este necesar să se constate că măsurile în litigiu sunt, după caz, de natură să facă incertă sau să excludă însăși posibilitatea de a înființa în Ungaria o instituție de învățământ superioară sau de a continua funcționarea în acest stat a unei astfel de instituții deja existente.

234 În consecință, trebuie să se considere că măsurile menționate limitează atât libertatea de a înființa instituții de învățământ garantată la articolul 14 alineatul (3) din cartă, cât și libertatea de a desfășura o activitate comercială consacrată la articolul 16 din aceasta din urmă.

c) Cu privire la existența unei justificări

1) Argumentația părților

235 Ungaria susține că măsurile în litigiu sunt justificate în raport cu cerințele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă.

236 În ceea ce privește în special libertatea de a înființa instituții de învățământ și libertatea de a desfășura o activitate comercială, acest stat membru susține că ele trebuie exercitate cu respectarea principiilor democratice și în cadrul dispozițiilor naționale care reglementează exercitarea lor. Astfel, unui stat membru nu i-ar putea fi reproșată nicio limitare nelegală atunci când acesta reglementează o activitate economică în scopul de a permite altor subiecte de drept să exercite aceste libertăți.

237 Comisia susține că restrângerile pe care măsurile în litigiu le aduc libertăților consacrate la articolul 13, la articolul 14 alineatul (3) și, respectiv, la articolul 16 din cartă nu sunt justificate în raport cu cerințele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă.

238 Astfel, Ungaria nu ar demonstra, în speță, că restrângerile aduse prin măsurile în litigiu libertății universitare și libertății de a înființa instituții de învățământ răspund unor obiective de interes general recunoscute de Uniune sau necesității de a proteja drepturile și libertățile celorlalți, nici că aceste restrângeri sunt proporționale.

2) Aprecierea Curții

239 Articolul 52 alineatul (1) din cartă prevede că orice restrângere adusă exercitării drepturilor și libertăților recunoscute de cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

240 În speță, Curtea a considerat, la punctele 132, 138, 154, 155 și 189 din prezenta hotărâre, că măsurile în litigiu nu erau justificate de niciunul dintre obiectivele de interes general recunoscute de Uniune pe care le-a invocat Ungaria.

241 Rezultă că aceste măsuri, care restrâng drepturile consacrate la articolul 13, la articolul 14 alineatul (3) și, respectiv, la articolul 16 din cartă, astfel cum a statuat Curtea la punctele 228 și 234 din prezenta hotărâre, nu răspund, în orice caz, acestor obiective de interes general.

242 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se constate că, prin adoptarea măsurilor în litigiu, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din cartă.

243 Având în vedere toate considerațiile care precedă, este necesar să se constate că:

– prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS;

– prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit, în măsura în care această dispoziție se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul într-un stat terț membru al OMC, obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS și, în măsura în care ea se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul în alt stat membru, obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 TFUE și al articolului 16 din Directiva 2006/123; și

– prin adoptarea măsurilor în litigiu, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din cartă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

244 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În speță, întrucât Ungaria a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Legea nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național), astfel cum a fost modificată prin Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Legea nr. XXV din 2017 de

modificare a Legii CCIV din 2011 privind învățământul superior național), care supune exercitarea, în Ungaria, a unei activități de învățământ în vederea eliberării unei diplome de către instituțiile de învățământ superior străine situate în afara Spațiului Economic European condiției ca guvernul maghiar și guvernul statului în care se află sediul instituției respective să fi consimțit să fie legate printr-o convenție internațională, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din Acordul General privind Comerțul cu Servicii, cuprins în anexa 1 B la Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului, semnat la Marrakech și aprobat prin Decizia 94/800/CE a Consiliului din 22 decembrie 1994 privind încheierea, în numele Comunității Europene, referitor la domeniile de competența sa, a acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay (1986-1994).

2) **Prin adoptarea măsurii prevăzute la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Legea nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național), astfel cum a fost modificată prin Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Legea nr. XXV din 2017 de modificare a Legii CCIV din 2011 privind învățământul superior național), care supune exercitarea, în Ungaria, a activității instituțiilor de învățământ superior străine condiției ca acestea să organizeze o formă de învățământ superior în statul în care au sediul, Ungaria nu și-a îndeplinit, în măsura în care această dispoziție se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul într-un stat terț membru al Organizației Mondiale a Comerțului, obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din Acordul General privind Comerțul cu Servicii, cuprins în anexa 1 B la Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului, semnat la Marrakech și aprobat prin Decizia 94/800 a Consiliului, și, în măsura în care ea se aplică unor instituții de învățământ superior cu sediul în alt stat membru, obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 TFUE și al articolului 16 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne.**

3) **Prin adoptarea măsurilor prevăzute la articolul 76 alineatul (1) literele a) și b) din Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Legea nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național), astfel cum a fost modificată prin Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Legea nr. XXV din 2017 de modificare a Legii CCIV din 2011 privind învățământul superior național), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.**

4) **Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături