



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

7 septembrie 2022 *

„Trimitere preliminară – Articolul 49 TFUE – Libertatea de stabilire – Restricție – Justificare – Organizarea sistemului educațional – Instituții de învățământ superior – Obligația de a oferi programe de studii în limba oficială a statului membru în cauză – Articolul 4 alineatul (2) TUE – Identitatea națională a unui stat membru – Apărarea și promovarea limbii oficiale a unui stat membru – Principiul proporționalității”

În cauza C-391/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia), prin decizia din 14 iulie 2020, primită de Curte la 29 iulie 2020, în procedura inițiată de

Boriss Cilevičs,

Valērijs Agešins,

Vjačeslavs Dombrovskis,

Vladimirs Nikonovs,

Artūrs Rubiks,

Ivans Ribakovs,

Nikolajs Kabanovs,

Igors Pimenovs,

Vitālijs Orlovs,

Edgars Kucins,

Ivans Klementjevs,

Inga Goldberga,

Evija Papule,

* Limba de procedură: letona.

Jānis Krišāns,

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš

cu participarea:

Latvijas Republikas Saeima,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul L. Bay Larsen (raportor), vicepreședinte, doamnele A. Prechal și K. Jürimäe și domnii C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin și J. Passer, președinți de cameră, domnii M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb și N. Piçarra, doamna L. S. Rossi și domnul N. Wahl, judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnii Cilevičs, Agešins, Dombrovskis, Nikonovs, Rubiks, Ribakovs, Kabanovs, Pimenovs, Orlovs, Kucins și Klementjevs, doamnele Goldberga și Papule, domnii Krišāns și Urbanovičs, doamna Švecova, domnii Dolgopolovs și Klementjevs, doamna Ločmele-Luņova și domnul Zariņš, de B. Cilevičs;
 - pentru guvernul leton, de K. Pommere și V. Soņeca, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul francez, de E. de Moustier și N. Vincent, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman și M. H. S. Gijzen, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul austriac, de A. Posch, E. Samoilova și J. Schmoll, în calitate de agenți;
 - pentru Comisia Europeană, de L. Armati, I. Rubene și L. Malferrari, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 martie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 49 și 56 TFUE, precum și a articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri de control al constituționalității Augstskolu likums (Legea privind instituțiile de învățământ superior), inițiată în urma acțiunii introduse de domnii Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins și Ivans Klementjevs, doamnele Inga Goldberga și Evija Papule, domnii Jānis Krišāns și Jānis Urbanovičs, doamna Ļubova Švecova, domnii Sergejs Dolgopolovs și Andrejs Klementjevs, doamna Regīna Ločmele-Luņova și domnul Ivars Zariņš, membri ai Latvijas Republikas Saeima (Parlamentul Republicii Letonia, denumit în continuare „Parlamentul leton”).

Cadrul juridic

Constituția letonă

- 3 În temeiul articolului 1 din Latvijas Republikas Satversme (Constituția Republicii Letonia, denumită în continuare „Constituția letonă”), Letonia este o republică democratică independentă.
- 4 Articolul 4 din Constituția letonă prevede:
„Limba oficială a Republicii Letonia este letona. [...]”
- 5 Articolul 105 din această constituție prevede:
„Orice persoană are dreptul de a deține în proprietate. Dreptul de proprietate nu poate fi exercitat într-un mod care să contravină interesului public. Dreptul de proprietate nu poate fi limitat decât prin lege. Exproprierea pentru motive de utilitate publică este permisă numai în cazuri excepționale, pe baza unei legi speciale și în schimbul unei despăgubiri echitabile.”
- 6 Articolul 112 din constituția menționată prevede:
„Orice persoană are dreptul la educație. Statul asigură accesul gratuit la învățământul primar și secundar. Învățământul primar este obligatoriu.”
- 7 Articolul 113 din aceeași constituție are următorul cuprins:
„Statul recunoaște libertatea de creație științifică, artistică și de altă natură și asigură protecția dreptului de autor și a drepturilor de brevet.”

Legea privind instituțiile de învățământ superior

- 8 Articolul 5 din Augstskolu likums (Legea privind instituțiile de învățământ superior) din 2 noiembrie 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 179) prevedea că instituțiile de învățământ superior aveau ca misiune să cultive și să dezvolte științele și artele. Likums „Grozījumi Augstskolu likumā” (Legea de modificare a Legii privind instituțiile de învățământ superior) din 21 iunie 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr. 132) a modificat articolul 5 alineatul (1) a treia teză din Legea privind instituțiile de învățământ superior după cum urmează:

„În cadrul activităților lor, [instituțiile de învățământ superior] cultivă și dezvoltă științele, artele și limba oficială.”

- 9 În conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, statul și alte persoane juridice sau fizice, inclusiv persoane juridice sau fizice străine, pot înființa instituții de învățământ superior în Letonia.
- 10 Legea de modificare a Legii privind instituțiile de învățământ superior a modificat de asemenea articolul 56 din aceasta din urmă. În consecință, articolul 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior are următorul cuprins:

„În instituțiile de învățământ superior și în școlile de studii superioare, cursurile sunt oferite în limba oficială. Oferirea unor programe de studii într-o limbă străină este posibilă numai în următoarele cazuri:

1) Programele de studii urmate în Letonia de studenți străini și programele de studii organizate în cadrul cooperării prevăzute în programele Uniunii Europene și în acordurile internaționale pot fi oferite în limbile oficiale ale Uniunii Europene. În cazul în care studiile care trebuie să fie urmate în Letonia au o durată mai mare de șase luni sau corespund unui număr de peste 20 de credite, numărul de ore de curs obligatorii pe care trebuie să le urmeze studenții străini trebuie să includă studiul limbii oficiale;

2) Cel mult o cincime din numărul de credite din programul de studii pot fi oferite în limbile oficiale ale Uniunii Europene, iar examenele finale și de stat și redactarea lucrărilor de calificare, de licență sau a disertațiilor de master nu sunt luate în considerare în acest scop;

3) Programele de studii care trebuie oferite într-o limbă străină pentru atingerea obiectivelor acestora [...] în cazul următoarelor categorii de programe: studii lingvistice și culturale sau programe privind studiul limbilor străine. [...]

4) Programele comune de studii pot fi oferite în limbile oficiale ale Uniunii Europene.”

- 11 Legea de modificare a Legii privind instituțiile de învățământ superior a completat dispozițiile tranzitorii ale acesteia din urmă cu punctul 49, care are următorul cuprins:

„Modificările articolului 56 alineatul (3) din prezenta lege referitoare la limba în care trebuie să fie oferite programele de studii intră în vigoare la 1 ianuarie 2019. Instituțiile de învățământ superior și școlile de studii superioare în care programele de studii sunt oferite într-o limbă care nu este conformă cu dispozițiile articolului 56 alineatul (3) din prezenta lege pot oferi în continuare astfel de programe în limba respectivă până la 31 decembrie 2022. Începând cu 1 ianuarie 2019, nu mai este permisă admiterea studenților la programele de studii oferite într-o limbă care nu este conformă cu dispozițiile articolului 56 alineatul (3) din prezenta lege.”

Legea privind Școala Superioară de Științe Economice din Riga

- 12 Articolul 19 alineatul (1) din Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (Legea privind Școala Superioară de Științe Economice din Riga) din 5 octombrie 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 164) prevede:

„Cursurile [Școlii Superioare de Științele Economice din Riga] sunt oferite în limba engleză. Redactarea și susținerea lucrărilor necesare pentru obținerea diplomei de licență, a celei de master sau a celei de doctor și a examenelor de calificare profesională se realizează în limba engleză.”

Legea privind Școala Superioară de Drept din Riga

- 13 Articolul 21 din Rīgas Juridiskās augstskolas likums (Legea privind Școala Superioară de Drept din Riga) din 1 noiembrie 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr. 220) prevede:

„[Școala Superioară de Drept din Riga] oferă programe de studii care au fost autorizate conform legii. Cursurile sunt oferite în limba engleză sau într-o altă limbă oficială a Uniunii Europene.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 14 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia) este sesizată cu o acțiune formulată de 20 de membri ai Parlamentului leton. Această acțiune urmărește să se examineze compatibilitatea articolului 5 alineatul (1) a treia teză și a articolului 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, precum și a punctului 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi, cu Constituția letonă, în special cu articolele 1, 105 și 112 din aceasta din urmă.
- 15 Reclamanții din litigiul principal susțin că aceste dispoziții ale Legii privind instituțiile de învățământ superior aduc atingere dreptului la educație. Astfel, în măsura în care dispozițiile menționate impun instituțiilor private de învățământ superior să cultive și să dezvolte limba oficială a Republicii Letonia, limitând, așadar, posibilitățile acestora din urmă de a propune programe de studii în limbi străine, ele ar restrânge autonomia instituțiilor menționate, precum și libertatea academică a personalului didactic și a studenților lor.
- 16 Pe de altă parte, ar fi de asemenea restrâns dreptul instituțiilor private de învățământ superior de a exercita o activitate comercială și de a furniza, cu titlu oneros, un serviciu de învățământ superior în conformitate cu autorizația obținută.
- 17 În plus, aceleași dispoziții ar încălca principiul legalității, consacrat la articolul 1 din Constituția letonă, întrucât fondatorii instituțiilor private de învățământ superior ar putea avea o încredere legitimă în faptul că ar putea obține beneficii din exploatarea instituțiilor pe care le dețin în proprietate.
- 18 De asemenea, prin crearea unei bariere la intrarea pe piața învățământului superior, precum și prin împiedicarea resortisanților și a întreprinderilor din alte state membre să furnizeze servicii de învățământ superior în limbi străine, articolul 5 alineatul (1) a treia teză și articolul 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, precum și punctul 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi ar aduce atingere libertății de stabilire și liberei circulații a serviciilor garantate de articolul 49 și, respectiv, de articolul 56 TFUE, precum și libertății de a desfășura o activitate comercială, consacrată la articolul 16 din cartă.

- 19 Parlamentul leton susține că aceste dispoziții sunt conforme cu articolele 1, 105 și 112 din Constituția letonă, întrucât nu constituie o limitare a acestor drepturi fundamentale. Dispozițiile menționate nu ar restrânge drepturile instituțiilor private de învățământ superior, deoarece dreptul la educație nu ar acoperi decât protecția drepturilor studenților. Acestea nu ar restrânge nici dreptul de proprietate, deoarece nu garantează niciun drept al particularilor de a obține profit.
- 20 Chiar dacă s-ar considera că aceste drepturi fac obiectul unei restrângeri, aceasta din urmă ar fi prevăzută de lege și ar urmări atingerea unui obiectiv legitim, în raport cu care ea ar fi proporțională.
- 21 În plus, Parlamentul leton apreciază că dreptul Uniunii nu limitează competența statelor membre de a adopta, în domeniul învățământului, normele necesare pentru protecția valorilor constituționale ale acestor state. Astfel, Republica Letonia nu ar fi obligată să garanteze că învățământul superior poate fi oferit într-o altă limbă decât limba oficială a acestui stat membru.
- 22 În sfârșit, articolul 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior ar prevedea dispoziții specifice pentru realizarea unor programe de învățământ în limbile Uniunii și nu s-ar îndepărta de obiectivul creării unui spațiu european al educației.
- 23 La 11 iunie 2020, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională) a pronunțat o hotărâre prin care a decis să scindeze cauza principală, cu care era sesizată, în două cauze.
- 24 Pe de o parte, apreciind că articolul 5 alineatul (1) a treia teză și articolul 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, precum și punctul 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi reglementează un domeniu care, în temeiul articolului 165 TFUE, intră în sfera de competență a statelor membre și că, pe de altă parte, nu era de dorit ca o eventuală trimitere preliminară să lase nesoluționată problema conformității acestor dispoziții din dreptul leton cu Constituția letonă, instanța de trimitere s-a pronunțat cu privire la compatibilitatea dispozițiilor menționate cu articolele 112 și 113 din această constituție.
- 25 Instanța de trimitere a statuat astfel că articolul 5 alineatul (1) a treia teză din Legea privind instituțiile de învățământ superior era constituțional. În schimb, aceasta a statuat că articolul 56 alineatul (3) din legea menționată și punctul 49 din dispozițiile tranzitorii ale acesteia, în măsura în care aceste din urmă dispoziții se aplică instituțiilor private de învățământ superior, personalului didactic al acestora și studenților, nu erau conforme cu articolele 112 și 113 din constituția menționată.
- 26 Pe de altă parte, în ceea ce privește compatibilitatea articolului 5 alineatul (1) a treia teză și a articolului 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, precum și a punctului 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi cu articolele 1 și 105 din Constituția letonă, instanța de trimitere a decis să continue examinarea cauzei principale. În această privință, ea apreciază că dreptul de proprietate consacrat la articolul 105 menționat trebuie interpretat în lumina libertății de stabilire, consacrată la articolul 49 TFUE, și că este necesar să se clarifice conținutul acestei libertăți fundamentale.
- 27 Această instanță apreciază că, deși reiese, pe de o parte, din articolul 4 alineatul (2) TUE că Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre, printre ale cărei manifestări s-ar număra limba oficială, și, pe de altă parte, din articolul 165 TFUE că conținutul și organizarea învățământului superior sunt de competența statelor membre, Curtea a recunoscut că libertatea de stabilire se aplica și în domeniile în care aceste statele membre rămân competente.

- 28 Instanța de trimitere exprimă îndoieli în ceea ce privește aspectul dacă o reglementare a unui stat membru care impune, în domeniul învățământului superior, inclusiv în cadrul instituțiilor private de învățământ superior, utilizarea limbii oficiale a acestui stat membru, prevăzând în același timp anumite limite ale acestei obligații, constituie o restricție privind libertatea de stabilire, consacrată la articolul 49 TFUE.
- 29 În plus, această instanță amintește că dispozițiile în discuție în litigiul principal nu sunt aplicabile în cazul a două instituții superioare, și anume Școala Superioară de Științe Economice din Riga și Școala Superioară de Drept din Riga, care rămân reglementate de legi speciale.
- 30 În aceste condiții, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Curtea Constituțională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) O reglementare precum cea în discuție în litigiul principal constituie o restricție privind libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 [TFUE] sau, cu caracter subsidiar, privind libera prestare a serviciilor, garantată la articolul 56 [TFUE], precum și privind libertatea de a desfășura o activitate comercială, recunoscută la articolul 16 din [cartă]?
- 2) Ce considerații trebuie să se aibă în vedere pentru aprecierea caracterului justificat, adecvat și proporțional al reglementării respective în raport cu obiectivul său legitim de a proteja limba oficială ca manifestare a identității naționale?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitatea și la menținerea obiectului litigiului principal

- 31 În primul rând, în ceea ce privește admisibilitatea prezentei cereri de decizie preliminară, trebuie amintit că dispozițiile Tratatului FUE în materie de libertate de stabilire și de liberă prestare a serviciilor nu își găsesc aplicarea într-o situație în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47).
- 32 Cu toate acestea, Curtea a arătat că, în cazul în care instanța de trimitere o sesizează în cadrul unei proceduri în anularea unor dispoziții aplicabile nu numai resortisanților naționali, ci și resortisanților celorlalte state membre, decizia pe care această instanță o va adopta în urma hotărârii Curții pronunțate cu titlu preliminar va produce efecte și în privința acestor din urmă resortisanți, ceea ce justifică faptul ca ea să răspundă la întrebările care i-au fost adresate în raport cu dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertățile fundamentale în pofida faptului că toate elementele litigiului principal sunt limitate la un singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2013, Libert și alții, C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 35, precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 51).
- 33 Or, aceasta este situația în procedura de control al constituționalității Legii privind instituțiile de învățământ superior, care este în discuție în prezenta cauză. Astfel, din decizia de trimitere reiese că, pe de o parte, această procedură conduce la un control abstract al anumitor dispoziții ale legii menționate, care urmărește să examineze conformitatea acestor dispoziții cu normele juridice de rang superior, ținând seama de toate persoanele cărora li se aplică dispozițiile menționate. Pe de

altă parte, conform articolului 8 alineatul (1) din legea menționată, statul și alte persoane juridice sau fizice, inclusiv persoane juridice sau fizice străine, pot înființa instituții de învățământ superior în Letonia.

- 34 Rezultă că instanța de trimitere a indicat elementele concrete, menționate la punctul anterior din prezenta hotărâre, care permit să se stabilească o legătură între obiectul litigiului principal, ale cărui împrejurări se limitează în ansamblul lor la interiorul statului membru în cauză, și articolele 49 și 56 TFUE, astfel încât interpretarea acestor libertăți fundamentale se dovedește necesară pentru soluționarea acestui litigiu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, *Ullens de Schooten C-268/15*, EU:C:2016:874, punctul 54).
- 35 În ceea ce privește, în al doilea rând, menținerea litigiului principal, Comisia Europeană a exprimat îndoieli cu privire la caracterul util al unui răspuns al Curții la întrebările adresate în măsura în care instanța de trimitere a considerat că articolul 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior și punctul 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi nu erau conforme cu Constituția letonă.
- 36 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din cererea de decizie preliminară și astfel cum reiese din cuprinsul punctului 23 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere a decis, prin hotărârea din 11 iunie 2020, să scindeze cauza principală, cu care era sesizată, în două cauze.
- 37 Pe de o parte, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 25 din prezenta hotărâre, aceasta a statuat că articolul 5 alineatul (1) a treia teză din Legea privind instituțiile de învățământ superior era conform cu articolele 112 și 113 din Constituția letonă. În schimb, articolul 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior și punctul 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi, în măsura în care se aplică instituțiilor private de învățământ superior, personalului didactic al acestora și studenților lor, nu erau conforme cu articolele 112 și 113 menționate.
- 38 Pe de altă parte, această instanță a decis să continue examinarea cauzei principale în ceea ce privește conformitatea articolului 5 alineatul (1) a treia teză și a articolului 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, precum și a punctului 49 din dispozițiile tranzitorii ale acestei legi cu articolele 1 și 105 din Constituția letonă, considerând că dreptul de proprietate consacrat de acest din urmă articol trebuia interpretat în lumina libertății de stabilire consacrate de articolul 49 TFUE, al cărui conținut era necesar să fie precizat.
- 39 În plus, instanța de trimitere a decis, cu scopul de a lăsa un termen rezonabil legiuitorului național pentru a adopta o nouă reglementare, să mențină în vigoare dispozițiile care fuseseră declarate neconstituționale și să amâne producerea efectelor nevalidității acestor dispoziții până la 1 mai 2021.
- 40 După cum a arătat domnul avocat general la punctul 24 din concluzii, condițiile de admisibilitate a unei trimiteri preliminare trebuie să fie îndeplinite nu numai la data sesizării Curții, ci și pe tot parcursul procedurii. Astfel, atunci când neconformitatea dispozițiilor relevante ale dreptului național cu constituția națională, declarată de curtea constituțională a statului membru în cauză, are ca efect eliminarea acestora din ordinea juridică națională, Curtea nu mai este, în principiu, în măsură să se pronunțe cu privire la întrebările care îi sunt adresate. Ținând seama de evoluția dreptului național aplicabil litigiului principal și în lipsa unei precizări din partea instanței de trimitere în ceea ce privește relevanța pentru soluționarea acestui litigiu a întrebărilor adresate, acestea din urmă ar fi considerate ipotetice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 iunie 2013, *Di Donna, C-492/11*, EU:C:2013:428, punctele 27-32).

- 41 În această privință, trebuie amintit că numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții [Hotărârea din 2 septembrie 2021, INPS (Alocații de naștere și de maternitate pentru deținătorii de permis unic), C-350/20, EU:C:2021:659, punctul 38].
- 42 În consecință, în cazul în care întrebarea adresată are ca obiect interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. Rezultă că o întrebare preliminară care privește dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertință. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei astfel de întrebări nu este posibil decât atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea solicitată a validității unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea ori cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 29 mai 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen și alții, C-426/16, EU:C:2018:335, punctele 30-31).
- 43 În speță, chiar dacă instanța de trimitere a declarat că articolul 5 alineatul (1) a treia teză din Legea privind instituțiile de învățământ superior era conform cu articolele 112 și 113 din Constituția letonă, nu este mai puțin adevărat că această instanță ar putea, având în vedere răspunsurile date de Curte la întrebările pe care i le-a adresat, să ajungă la concluzia contrară în ceea ce privește conformitatea acestei dispoziții cu articolele 1 și 105 din această constituție, interpretate în lumina dispozițiilor Tratatului FUE privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor, precum și a articolului 16 din cartă.
- 44 Pe de altă parte, ca răspuns la o cerere de lămuriri adresată de Curte cu privire la necesitatea menținerii cererii de decizie preliminară având în vedere declararea nevalidității, în temeiul Constituției letone, a dispozițiilor naționale la care se referă întrebările adresate, ale căror efecte se produc de la 1 mai 2021, și ținând seama în special de adoptarea Legii privind modificarea Legii privind instituțiile de învățământ superior, care a intrat în vigoare la acea dată, instanța de trimitere a precizat că rămâne competentă să aprecieze constituționalitatea acestor dispoziții.
- 45 Instanța de trimitere subliniază în această privință că dispozițiile menționate, deși declarate neconstituționale, au fost în vigoare o anumită perioadă și, prin urmare, au fost susceptibile să producă efecte juridice defavorabile pentru persoanele juridice cărora le erau aplicate, precum și să dea naștere unor litigii.
- 46 Întrucât instanța menționată trebuie să stabilească printre altele dacă dispozițiile în discuție în litigiul principal trebuiau înlăturate din ordinea juridică letonă chiar și pentru perioada anterioară producerii efectelor nevalidității lor, este necesar să se considere că un răspuns al Curții la întrebările adresate rămâne util pentru soluționarea litigiului principal.
- 47 Prin urmare, este necesară pronunțarea cu privire la cererea de decizie preliminară.

Cu privire la fond

48 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 49 și 56 TFUE, precum și articolul 16 din cartă trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru care impune, în principiu, instituțiilor de învățământ superior obligația de a oferi cursurile exclusiv în limba oficială a acestui stat membru.

Observații introductive

49 Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie să se constate mai întâi că instanța de trimitere se referă la dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor, precum și la cele ale cartei.

50 În ceea ce privește, în primul rând, libertățile fundamentale, Curtea a statuat că, în cazul în care o măsură națională are în același timp legătură cu mai multe libertăți fundamentale, Curtea o examinează, în principiu, numai în raport cu una dintre aceste libertăți dacă se dovedește că, în circumstanțele din speță, celelalte sunt cu totul secundare în raport cu prima și pot fi analizate împreună cu aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punctul 47).

51 Tot dintr-o jurisprudență consacrată rezultă că, pentru a determina libertatea fundamentală preponderentă, trebuie luat în considerare obiectul reglementării în cauză (Hotărârea din 3 martie 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punctul 51).

52 În plus, Curtea a statuat că organizarea, în schimbul unei remunerații, a unor cursuri de învățământ superior este o activitate economică ce intră sub incidența capitolului 2 din titlul IV din partea a treia din Tratatul FUE, referitor la dreptul de stabilire, atunci când este efectuată de resortisantul 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 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământul Superior), C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 160, și Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punctul 39].

53 În schimb, sunt „prestări de servicii”, în sensul articolului 56 TFUE, toate prestările care nu sunt oferite în mod stabil și continuu de la un sediu din statul membru de destinație, fiind precizat că nicio dispoziție din Tratatul FUE nu permite să se determine în mod abstract durata sau frecvența începând cu care prestarea unui serviciu sau a unui anumit tip de serviciu nu mai poate fi considerată drept prestare de servicii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 mai 2012, Duomo Gpa și alții, C-357/10-C-359/10, EU:C:2012:283, punctele 31 și 32).

54 În speță, este necesar să se arate că, astfel cum reiese din cererea de decizie preliminară, articolul 8 alineatul (1) din Legea privind instituțiile de învățământ superior reglementează posibilitatea statului și a altor persoane juridice sau fizice, inclusiv a persoanelor juridice sau fizice străine, de a înființa instituții de învățământ superior în Letonia. Pe de altă parte, natura specifică a serviciilor vizate, și anume activitățile de învățământ superior, presupune ca aceste activități să fie, în general, exercitate în mod stabil și continuu.

55 Prin urmare, este necesar să se considere că reglementarea în discuție în litigiul principal intră, în mod preponderent, sub incidența libertății de stabilire.

- 56 În ceea ce privește o eventuală examinare a acestei reglementări în raport cu articolul 16 din cartă, trebuie amintit că, astfel cum a statuat Curtea, o examinare a restricției reprezentate de o reglementare națională în temeiul articolului 49 TFUE acoperă și eventualele restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților prevăzute la articolele 15-17 din Carta drepturilor fundamentale, astfel că nu este necesară o examinare separată a libertății de a desfășura o activitate comercială consacrate la articolul 16 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punctul 50).
- 57 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere numai în raport cu articolul 49 TFUE.

Cu privire la restricția privind libertatea garantată la articolul 49 TFUE

- 58 Potrivit articolului 6 TFUE, Uniunea este competentă să desfășoare acțiuni de sprijinire, de coordonare sau de completare a acțiunii statelor membre, printre altele în domeniul educației.
- 59 Deși dreptul Uniunii nu aduce atingere acestei competențe a statelor membre în ceea ce privește, pe de o parte, conținutul învățământului și organizarea sistemului educațional, precum și diversitatea lor culturală și lingvistică și, pe de altă parte, conținutul și organizarea formării profesionale, astfel cum rezultă din articolul 165 alineatul (1) și din articolul 166 alineatul (1) TFUE, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte dreptul Uniunii, în special dispozițiile referitoare la libertatea de stabilire (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, punctul 70).
- 60 Articolul 49 primul paragraf 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.
- 61 Trebuie considerate restricții privind libertatea de stabilire toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertăților garantate de articolul 49 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2015, Stanley International Betting și Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punctul 45).
- 62 În speță, chiar dacă resortisanții altor state membre au posibilitatea de a se stabili în Letonia și pot oferi programe de învățământ superior, o astfel de posibilitate este, în principiu, condiționată de obligația de a oferi aceste programe numai în limba oficială a acestui stat membru.
- 63 Or, o asemenea obligație este de natură să facă mai puțin atractivă pentru acești resortisanți stabilirea lor în statul membru care impune această obligație, care constituie, așadar, o restricție privind libertatea garantată de articolul 49 TFUE. În special, după cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 75 din concluzii, astfel de resortisanți nu vor fi în măsură, atunci când dispun de o instituție de învățământ într-un alt stat membru, să recurgă la o mare parte a personalului administrativ și a corpului didactic angajat în cadrul acestei instituții, implicând astfel costuri care nu sunt neglijabile.
- 64 Totodată, o asemenea restricție există și în privința resortisanților altor state membre care, înainte de adoptarea Legii privind instituțiile de învățământ superior, au exercitat această libertate prin înființarea în Letonia a instituțiilor care oferă un program de învățământ într-o altă limbă decât letona. Astfel, după încheierea perioadei tranzitorii, acești resortisanți vor trebui să își adapteze

programa de învățământ la cerințele legii menționate, ceea ce poate determina costuri care nu sunt neglijabile, în special în ceea ce privește o mare parte din personalul lor administrativ și didactic.

Cu privire la justificarea restricției privind libertatea garantată la articolul 49 TFUE

65 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, 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 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior), C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 178].

– Cu privire la existența unui motiv imperativ de interes general

66 Astfel cum reiese din cererea de decizie preliminară, obligația de a oferi cursuri de învățământ superior în limba letonă, care decurge printre altele din cuprinsul articolului 56 alineatul (3) din Legea privind instituțiile de învățământ superior, urmărește să apere și să promoveze utilizarea limbii oficiale a Republicii Letonia.

67 Curtea a amintit în această privință că dispozițiile dreptului Uniunii nu se opun adoptării unei politici care vizează apărarea și promovarea unei limbi oficiale sau a limbilor oficiale ale unui stat membru (Hotărârea din 16 aprilie 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 25).

68 Curtea a statuat astfel că, potrivit articolului 3 alineatul (3) al patrulea paragraf TUE, precum și articolului 22 din cartă, Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice. Conform articolului 4 alineatul (2) TUE, Uniunea respectă de asemenea identitatea națională a statelor sale membre, din care face parte și protecția limbii oficiale a statului membru în cauză (Hotărârea din 12 mai 2011, Runevič-Vardyn și Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punctul 86, și Hotărârea din 16 aprilie 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 26).

69 Este necesar să se recunoască importanța pe care o are învățământul în vederea realizării unei astfel de politici de apărare și de promovare a utilizării limbii oficiale a unui stat membru (Hotărârea din 28 noiembrie 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punctul 20).

70 Astfel, trebuie să se considere că obiectivul privind promovarea și stimularea utilizării uneia dintre limbile oficiale ale unui stat membru constituie un obiectiv legitim de natură să justifice, în principiu, o restricție privind obligațiile impuse de libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 aprilie 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 27, și Hotărârea din 21 iunie 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punctul 50).

– Cu privire la aptitudinea restricției vizate de a garanta realizarea obiectivului urmărit

71 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 65 din prezenta hotărâre, trebuie să se examineze și dacă reglementarea în discuție în litigiul principal este de natură să garanteze realizarea acestui obiectiv legitim și dacă ea nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge.

- 72 În această privință, revine în final instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal și să interpreteze legislația națională, sarcina de a stabili dacă și în ce măsură o astfel de reglementare îndeplinește aceste cerințe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții, C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 64).
- 73 Cu toate acestea, Curtea, care este chemată să ofere un răspuns util acestei instanțe, este competentă să dea indicații întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise care i-au fost prezentate, de natură să permită instanței menționate să se pronunțe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții, C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 65).
- 74 În speță, o reglementare a unui stat membru care prevede o obligație a instituțiilor de învățământ superior de a utiliza, în principiu, limba oficială a acestui stat membru este de natură să garanteze realizarea obiectivului de apărare și de promovare a acestei limbi. Astfel, această reglementare favorizează practicarea limbii respective de către ansamblul populației vizate și garantează că aceeași limbă este utilizată și în contextul formărilor universitare.
- 75 Cu toate acestea, trebuie amintit că reglementarea menționată nu poate fi considerată ca fiind de natură să garanteze acest obiectiv decât dacă răspunde în mod veritabil preocupării de a-l atinge și dacă este pusă în practică într-un mod coerent și sistematic (Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punctul 89).
- 76 Având în vedere domeniul lor limitat de aplicare, excepțiile prevăzute de aceeași reglementare nu sunt de natură să împiedice realizarea obiectivului de apărare și de promovare a limbii oficiale a statului membru respectiv.
- 77 Pe de altă parte, este necesar să se arate că, în speță, astfel cum precizează instanța de trimitere, reglementarea letonă prevede că utilizarea obligatorie a limbii letone nu privește două instituții private de învățământ superior a căror funcționare este reglementată de legi speciale, ceea ce permite astfel acestor două instituții să continue să propună programe de învățământ în limba engleză sau, dacă este cazul, într-o altă limbă oficială a Uniunii.
- 78 Astfel cum reiese din răspunsul scris al guvernului leton la întrebările adresate de Curte, cele două instituții menționate au fost înființate prin acorduri internaționale încheiate între Republica Letonia și Regatul Suediei. Or, din cererea de decizie preliminară reiese că articolul 56 alineatul (3) punctul 1 din Legea privind instituțiile de învățământ superior prevede întocmai că un program de învățământ care se desfășoară în Letonia poate fi oferit într-o altă limbă oficială a Uniunii decât limba letonă atunci când acest program este organizat în cadrul unor acorduri internaționale.
- 79 În aceste condiții, deși este cert că cele două instituții de învățământ superior a căror funcționare este reglementată de legi speciale beneficiază de un statut special, cursurile fiind oferite în limba engleză sau, dacă este cazul, într-o altă limbă oficială a Uniunii, nimic nu se opune totuși ca alte instituții să își poată oferi formarea într-o altă limbă oficială a Uniunii decât limba letonă, cu condiția ca funcționarea lor să intre sub incidența unui acord internațional încheiat între Republica Letonia și alte state.
- 80 Rezultă astfel că regimul derogatoriu aplicabil acestor două instituții s-ar putea aplica oricărei instituții aflate într-o situație similară. Pe de altă parte, această categorie de instituții se distinge în mod pertinent de instituțiile supuse obligației de principiu de a preda în speță în limba letonă,

în măsura în care primele se înscriu într-o logică specială de cooperare universitară internațională. Prin urmare, având în vedere obiectivul specific pe care îl urmăresc și ținând seama de domeniul lor de aplicare limitat, existența unor dispoziții care permit anumitor instituții de învățământ superior să beneficieze de un regim derogatoriu în cadrul unei cooperări prevăzute de programe ale Uniunii și de acorduri internaționale nu este de natură să lipsească de coerență reglementarea în discuție în litigiul principal.

– *Cu privire la necesitatea și la proporționalitatea restricției în cauză*

- 81 Trebuie amintit că măsurile care restrâng o libertate fundamentală nu pot fi justificate decât dacă obiectivul urmărit nu poate fi atins prin măsuri mai puțin restrictive (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, Sayn-Wittgenstein,, C-208/09, EU:C:2010:806, punctul 90).
- 82 În plus, nu este indispensabil ca măsura restrictivă edictată de autoritățile unui stat membru să corespundă unei concepții adoptate de toate statele membre în ceea ce privește modalitățile de protecție a dreptului fundamental sau a interesului legitim în cauză. În schimb, necesitatea și proporționalitatea dispozițiilor adoptate în materie nu sunt excluse pentru simplul motiv că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat în alt stat (Hotărârea din 22 decembrie 2010, Sayn -Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punctul 91).
- 83 Desigur, statele membre dispun de o largă marjă de apreciere în alegerea măsurilor susceptibile să realizeze obiectivele politicii lor prin care se urmărește protejarea limbii oficiale, din moment ce o astfel de politică constituie expresia identității naționale, în sensul articolului 4 alineatul (2) TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 aprilie 2013, Las C-202/11, EU:C:2013:239, punctul 26). Totuși, această marjă de apreciere nu poate justifica afectarea semnificativă a drepturilor conferite particularilor de dispozițiile tratatelor care consacră libertățile lor fundamentale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2011, Runevič-Vardyn și Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punctul 78).
- 84 Trebuie arătat că o reglementare a unui stat membru care ar impune, fără nicio excepție, ca programele de învățământ superior să fie oferite în limba oficială a acestui stat membru ar depăși ceea ce este necesar și proporțional pentru atingerea obiectivului urmărit de această reglementare, și anume apărarea și promovarea acestei limbi. Într-adevăr, o asemenea reglementare ar conduce, în realitate, la impunerea, în mod absolut, a utilizării a acestei limbi în ansamblul programelor de învățământ superior, cu excluderea oricărei alte limbi și fără a ține seama de motivele care pot justifica oferirea în alte limbi a diferitor programe de învățământ superior.
- 85 În schimb, statelor membre le este permis să instituie, în principiu, o obligație de a utiliza limba lor oficială în cadrul acestor programe, cu condiția ca o astfel de obligație să fie însoțită de excepții care să asigure posibilitatea de a utiliza în cadrul formărilor universitare o altă limbă decât limba oficială.
- 86 În speță, pentru a nu depăși ceea ce este necesar în acest scop, astfel de excepții ar trebui să permită utilizarea unei alte limbi decât limba letonă cel puțin în ceea ce privește formările oferite în cadrul unei cooperări europene sau internaționale și formările care au legătură cu altă cultură și cu alte limbi decât letona.
- 87 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care impune, în principiu, instituțiilor de învățământ superior obligația de a

oferi cursurile exclusiv în limba oficială a acestui stat membru, cu condiția ca o astfel de reglementare să fie justificată de motive legate de protecția identității naționale a acestuia, cu alte cuvinte ca ea să fie necesară și proporțională cu protecția obiectivului urmărit în mod legitim.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 88 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care impune, în principiu, instituțiilor de învățământ superior obligația de a oferi cursurile exclusiv în limba oficială a acestui stat membru, cu condiția ca o astfel de reglementare să fie justificată de motive legate de protecția identității naționale a acestuia, cu alte cuvinte ca ea să fie necesară și proporțională cu protecția obiectivului urmărit în mod legitim.

Semnături