CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO présentées le 22 février 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La Commission demande à la Cour l'annulation de l'adjonction de l'article 235 du traité CEE à la base juridique de la décision 87/327/CEE du Conseil, du 15 juin 1987, portant adoption du programme d'action communautaire en matière de mobilité des étudiants (Erasmus) [1], ainsi que l'annulation du dernier considérant de cette décision, qui motive cette adjonction. A titre subsidiaire, pour le cas où la Cour ne pourrait prononcer une telle annulation partielle, elle demande l'annulation de la décision tout court, dans la mesure où elle est basée sur ledit article 235.

2. La Commission estime que l'article 128 du traité, assorti de la décision 63/266/CEE du Conseil, du 2 avril 1963, portant établissement des principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle [2], serait la seule base juridique correcte pour la décision Erasmus, de sorte que le recours à l'article 235 constituerait une violation du traité. Elle ajoute que le recours à cet article serait de toute façon fondé sur une motivation insuffisante et imprécise.

3. Dans son arrêt relatif au système des préférences généralisées (SPG) [3], la Cour a confirmé qu'« il résulte des termes mêmes de l'article 235 que le recours à cet article comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune autre disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte ».

4. Il y a, par ailleurs, lieu de constater qu'en l'espèce la controverse sur la base juridique correcte n'est pas de portée purement formelle, dès lors que les articles 128 et 235 comportent des règles différentes pour la formation de la volonté du Conseil. Le choix de la base juridique était donc susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu de la décision attaquée.

5. Pour ce qui concerne la décision 63/266/CEE, je ne m'étendrai pas sur la controverse, plus apparente que réelle, qui a divisé les parties sur l'importance qu'il y aurait lieu de lui accorder, que ce soit à titre de précédent ou comme base juridique de la décision attaquée, étant donné qu'elle n'a en tout cas pas pu modifier le champ d'application et la portée de l'article 128 du traité [4].

* Langue originale: le français.

1 — JO L 166 du 25.6.1987, p. 20.

2 — JO du 20.4.1963, p. 1338.

3 — Arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, affaire 45/86, point 13.

4 — Dans son arrêt « Hormones » du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, 68/86, la Cour a déclaré, d'une part, qu'une simple pratique du Conseil n'est pas susceptible de déroger à des règles du traité et, par conséquent, créer un précédent liant les institutions de la Communauté quant à la base juridique correcte (point 24) et, d'autre part, que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité et ne sont à la disposition ni des États membres, ni des institutions elle-mêmes (point 38).

6. Cet article dispose que,

« sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, le Conseil établit les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun ».

7. Selon le Conseil et les parties intervenantes, cette disposition ne constituerait pas une base juridique suffisante pour l'adoption d'une décision telle que la décision Erasmus. Ils font valoir, d'une part, que les actions que comporte le programme Erasmus vont au-delà des compétences attribuées au Conseil par l'article 128 et, d'autre part, que ce programme couvre des domaines ne relevant pas de la formation professionnelle.

1. L'étendue des pouvoirs du Conseil

8. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le programme Erasmus est, comme le titre de la décision incriminée l'indique, un « programme d'action communautaire », qui doit être mis en œuvre par la Commission conformément à l'annexe de la décision (voir l'article 3 de celle-ci).

9. Les actions définies dans cette annexe entraînent des contacts directs entre l'institution compétente pour gérer le programme et

— les universités (actions 1, 3 et 4),

— les associations d'universités (action 4),

— le personnel enseignant ainsi que les administrateurs des universités (action 1),

— les centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études (action 3),

— les promoteurs de cycles communs entre les universités (action 3).

10. Toutes ces entités pourront bénéficier d'aides de la Communauté, accordées sur décision de la Commission. Celle-ci pourra aussi financer des publications destinées à mieux faire connaître les possibilités d'étudier et d'enseigner dans les autres États membres (action 4) et attribuer à des étudiants ou des membres du personnel enseignant des « prix Erasmus » (action 4).

11. Ce ne sont que les bourses accordées par la Communauté aux étudiants des universités accomplissant une période d'études dans un autre État membre qui sont gérées par les autorités compétentes des États membres (action 2).

12. La question est donc de savoir si le pouvoir du Conseil d'établir les « principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle » comporte celui d'adopter un programme d'action communautaire consistant dans de telles réalisations concrètes, à mettre en œuvre par la Commission en

collaboration directe avec des universités et des enseignants.

13. La controverse provient du fait que l'article 128 utilise des notions à première vue difficilement conciliables entre elles. D'une part, il vise une « politique commune de formation professionnelle », d'autre part, il ne se réfère à la compétence des institutions communautaires qu'en rapport avec l'établissement de « principes généraux pour (sa) mise en œuvre ».

14. Selon les thèses qu'elles défendent, les parties attachent plus ou moins de poids à l'un ou à l'autre de ces deux éléments. A mon avis, pourtant, il n'y a pas lieu de les opposer ainsi. Cette formule doit être lue dans son ensemble. « L'établissement des principes généraux » doit déboucher sur la « mise en œuvre d'une politique commune », qui constitue l'objectif à atteindre.

15. Mais est-ce qu'il résulte pour autant de l'article 128 que cette politique commune peut être mise en œuvre directement par les institutions de la Communauté, et qui plus est, sous forme d'actions concrètes telles que l'octroi d'une subvention à telle association d'universités ou à tel enseignant individuel?

16. Pour pouvoir répondre à cette question, nous devons d'abord replacer l'article 128 dans le système du traité en concentrant notre attention sur les dispositions dans lesquelles il est question de la « mise en œuvre d'une politique commune ».

17. Aux termes de l'article 3, « l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, entre autres:

...

b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers,

...

d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,

e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,

...

i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie.

... »

18. Il me semble difficile de contester que si la politique commune en matière de formation professionnelle revêtait la même portée et le même degré d'intensité communautaire que les politiques communes dans les domaines de l'agriculture, du transport et du commerce extérieur, elle aurait été citée dans l'article 3, qui énumère les grands objectifs de la Communauté.

19. La politique agricole commune et la politique commune des transports font

même partie des « fondements » de la Communauté (titre de la deuxième partie du traité). S'il est vrai que la politique commerciale commune, comme la politique commune de formation professionnelle, fait partie de la troisième partie du traité, intitulée simplement « la politique de la Communauté », un chapitre entier et à part est néanmoins réservé à la première, tandis que la seconde n'est visée que par un seul article particulier dans le titre III, consacré à « la politique sociale » dans son ensemble, de surcroît à une place qui a suscité beaucoup d'interrogations. Elle se trouve, en effet, à la fin du chapitre réservé au Fonds social européen, dont, seule, la création figure parmi les objectifs énumérés à l'article 3. Stabenow considère [5], à juste titre à mon avis, que cette localisation de l'article 128 constitue une indication que lors de la rédaction du traité l'encouragement de la formation professionnelle était considéré comme la mission principale du Fonds social et que les « principes généraux » devaient fournir à cet effet un cadre de référence (« Bezugsrahmen »). En fait, la formation professionnelle a toujours été l'une des activités prioritaires du Fonds social.

20. En second lieu, il y a lieu de constater que, contrairement à l'article 128, les articles 43, 75 et 113 prévoient à côté de l'établissement de lignes directrices (article 43, paragraphe 1), ou du développement de principes uniformes (article 113, paragraphe 1), la présentation, par la Commission, de propositions ayant directement pour objet la mise en œuvre des politiques communes en question. Ces mesures doivent être arrêtées, dans le cas de la politique agricole commune et de la politique commune des transports, après consultation du Parlement européen.

21. Elles sont adoptées à l'unanimité au cours des deux premières étapes de la période transitoire et à la majorité qualifiée par la suite (article 43, paragraphe 2, article 75, paragraphe 1, article 111, paragraphe 3, article 113, paragraphe 4, article 114). Enfin, l'article 116, qui prévoit que pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun les États membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une *action commune* dans le cadre des organisations internationales de caractère économique, prescrit lui-aussi à la Commission de soumettre au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la *portée et* à la *mise en œuvre* de cette action commune.

22. A cela s'ajoute que l'article 41, sous a), prévoit une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions *financés en commun.*

23. Même s'il est certain que cet article, qui concerne le domaine de l'agriculture, ne vise pas seulement la formation professionnelle, il n'en est pas moins vrai qu'il n'aurait pas été nécessaire d'y prévoir la possibilité de projets financés en commun, si une telle possibilité résultait déjà de l'article 128, disposition générale en matière de formation professionnelle.

24. En face de ce tableau d'ensemble d'une incontestable cohérence, il n'est *pas* possible

5 — Wolfgang Stabenow dans Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3e édition, 1983, tome 1, commentaire de l'article 128, p. 2087, n° 2.

de supposer que c'est par oubli ou par inadvertance que les auteurs du traité ont omis, à l'article 128, de confier au Conseil la mission d'arrêter, sur proposition de la Commission, les *mesures nécessaires à la mise en œuvre* d'une politique commune de formation professionnelle. Il n'est pas possible de lire cet article comme s'il conférait *implicitement* au Conseil la compétence d'arrêter, à la majorité simple, et sans consultation obligatoire du Parlement, de telles mesures. Aux yeux des auteurs du traité, cette mise en œuvre devait donc être laissée à d'autres, qui ne sauraient être que les États membres.

25. Comme nous l'avons constaté ci-dessus, la décision Erasmus a cependant pour objet de telles *mesures concrètes*. Il en va de même du programme Comett I, basé lui aussi sur les articles 128 et 235 [6], et du programme Comett II, [7] basé sur le seul article 128. Ce dernier permet également à la Commission d'adopter des mesures qui « s'adressent aux personnes en formation, y compris celles qui ont terminé leur formation initiale, ainsi que celles en activité, y inclus les partenaires sociaux et les formateurs concernés » (annexe à la décision, paragraphe 1, alinéa 2). Il permet à la Commission d'accorder un soutien financier à concurrence de 50 % des frais éligibles, mais pouvant aller jusqu'à 100 % aux « associations universités-entreprises pour la formation (AUEF) ». Contrairement à ce qui a lieu dans le programme Erasmus, la Commission peut aussi accorder directement des bourses à des étudiants et à d'autres personnes effectuant une période de formation de trois à douze mois dans une entreprise dans un autre État membre, ainsi qu'au personnel des universités et des entreprises; elle peut soutenir des cours de formation aux technologies, aider à la conception, à la mise au point et à l'expérimentation au niveau européen de projets conjoints de formation aux technologies, etc. La décision Comett II revêt donc un grand intérêt en ce qui concerne l'affaire qui nous occupe, parce qu'elle permet de se rendre compte encore mieux de toute l'étendue des compétences que l'article 128, selon l'avis des partisans d'une interprétation large de cette disposition, confère au Conseil et permet à ce dernier de déléguer à la Commission.

26. A l'appui de cette interprétation large, la Commission invoque aussi le principe de l'« effet utile ». Même si l'article 128 omet d'indiquer les moyens concrets à l'aide desquels la politique commune de formation professionnelle doit être mise en œuvre, nous dit-elle, on n'est cependant pas en droit de donner à cette disposition une interprétation qui conduirait à refuser à la Communauté les moyens d'action nécessaires pour la conduire utilement.

27. Ici, la Commission fait sans doute allusion à votre arrêt « politique migratoire » du 9 juillet 1987 [8], dans le cadre duquel vous avez relevé que,

« lorsqu'un article du traité CEE, en l'occurrence l'article 118, *charge la Commission d'une mission précise*, il faut admettre, sous peine d'enlever tout effet utile à cette disposition, qu'il lui confère, par là-même,

6 — Décision du Conseil du 24 juillet 1986, portant adoption du programme de coopération entre l'université et l'entreprise en matière de formation dans le domaine des technologies (Comett), JO L 222 du 8.8.1986, p. 17.

7 — Décision du Conseil du 16 décembre 1988, portant adoption de la seconde phase du programme de coopération entre l'université et l'entreprise en matière de formation dans le cadre des technologies (Comett II) (1990-1994), JO L 13 du 17.1.1989, p. 28.

8 — Allemagne, France, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni/Commission, affaires jointes 281, 283, 284, 285 et 287/85, Rec. p. 3203.

nécessairement les pouvoirs indispensables pour s'acquitter de cette mission » (point 28).

28. Je reconnais volontiers que ce qui, dans le cadre de l'article 118, vaut pour la Commission, *vaut d'une façon générale pour les institutions communautaires.* En ce sens, la Commission a raison de dire que, à l'article 128, le traité n'a pas pu vouloir la fin (une politique commune) sans prévoir les moyens d'action nécessaires pour l'atteindre.

29. Il en résulte, à coup sûr, que les principes généraux que le Conseil peut établir ne sont pas de simples orientations, mais des règles juridiques obligatoires.

30. Le renvoi à l'« effet utile » de l'article 128 ne doit toutefois pas conduire à substituer ou à ajouter aux moyens d'action qu'il prévoit expressément d'autres moyens d'action d'une nature différente, même si ceux-ci devaient permettre d'atteindre plus aisément et plus efficacement les objectifs poursuivis. C'est précisément pour combler de telles lacunes et pour permettre à la Communauté de réaliser pleinement ses objets, même si le traité ne l'a pas dotée, à cette fin, des pouvoirs d'action requis, que l'article 235 a été rédigé.

31. Cette distinction est également inhérente à l'arrêt « politique migratoire » précité. L'« effet utile » de l'article 118 a conduit la Cour à reconnaître à la Commission le pouvoir d'obliger les États membres de participer à une procédure de consultation qu'elle a décidée d'organiser (point 28), sans qu'elle puisse toutefois leur imposer le résultat à atteindre par cette consultation, ni les empêcher de mettre en vigueur des projets, accords ou dispositions qu'elle jugerait non conformes avec les politiques et actions communautaires (point 34).

32. Il est vrai que l'article 118 charge seulement la Commission à promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social. L'article 128 fait en quelque sorte un pas de plus en fixant comme objectif la « mise en œuvre d'une politique commune qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun ». Le principe de l'effet utile exige donc que soit atteint un résultat conforme à cette définition, mais, en prévoyant uniquement l'établissement de principes généraux, l'article 128 ne prescrit pas que la politique commune aboutisse à une véritable harmonisation des dispositions nationales relatives à la formation professionnelle [9], et il ne charge pas les institutions de la Communauté de la mise en œuvre de la politique commune.

33. L'objectif visé peut, en effet, être atteint en rendant les principes généraux aussi précis que possible, en les adaptant périodiquement aux nouveaux problèmes qui apparaîtraient, en établissant des études comparatives et en organisant régulièrement des consultations obligatoires au cours desquelles les expériences nationales sont confrontées et des conclusions communes dégagées.

34. Par ailleurs, il appartient à la Commission de suivre attentivement la mise en œuvre des principes généraux par les États membres, d'attirer leur attention sur d'éventuelles discordances et d'ouvrir, le cas

9 — En ce sens, voir Stabenow dans le commentaire déjà cité, p. 2088.

échéant, à leur égard, une procédure au titre de l'article 169, puisque les principes généraux lient les États membres. L'article 128, conjointement avec l'article 155, permet aussi à la Commission de recommander aux États membres des actions à entreprendre de façon parallèle. Si ces actions sont judicieusement choisies, les États membres ne manqueront pas de s'y engager chacun en ce qui le concerne.

35. Cette façon de voir correspond à la définition que le Conseil avait donnée de la politique commune de formation professionnelle dans la décision 63/266/CEE. Aux termes du premier principe de cette décision, « par politique commune de formation professionnelle on entend une action commune cohérente et progressive impliquant que *chaque État membre définisse* des programmes *et assure* des réalisations qui soient conformes aux principes généraux et aux mesures d'application qui en découleront ».

36. La référence à d'éventuelles mesures d'application est-elle de nature à prouver qu'en 1963 au moins le Conseil était d'avis que les principes généraux pouvaient aussi être mis en œuvre par de véritables actions de la Communauté? Je ne le pense pas. Le texte que je viens de citer est clairement conçu dans l'optique que non seulement les « réalisations », mais aussi les « programmes » relèvent de la seule responsabilité des États membres. J'estime être en droit d'en conclure qu'aux yeux du Conseil les « mesures d'application découlant des principes généraux » devaient seulement consister à préciser la portée des principes généraux par rapport à tel ou tel aspect particulier de la politique de formation professionnelle.

37. Il est vrai que le dernier alinéa du premier principe de la décision de 1963 précise aussi que « l'application de ces principes généraux incombe aux États membres et aux institutions compétentes de la Communauté dans le cadre du traité ». Mais l'ajout « dans le cadre du traité » n'aurait pas été nécessaire, si le Conseil avait été d'avis que l'article 128 permettait déjà, à lui seul, aux institutions de prendre toutes les mesures d'application jugées nécessaires. Ces mots doivent être interprétés dans le sens que les institutions peuvent appliquer les principes généraux dans la mesure où d'autres dispositions du traité leur confèrent à cet effet les pouvoirs nécessaires.

38. Or, les seules dispositions qui puissent entrer en ligne de compte à cet égard sont celles relatives au Fonds social européen et l'article 235. (Éventuellement aussi l'article 100, si les différences entre les politiques nationales étaient de nature à avoir une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun.)

39. Dans le cadre de la présente affaire, l'agent du Conseil a estimé que son institution avait aussi le droit d'entreprendre, sur la base de l'article 128 seul, des actions visant à orienter et à stimuler les activités des États membres, mais qui se situeraient à un niveau inférieur à celui d'une action de la Communauté dont les objectifs et les mécanismes seraient déterminés par un acte juridique communautaire et qui serait exécutée par la Commission. A mon avis, cela constitue déjà une interprétation assez hardie de l'article 128, et il faudrait examiner très soigneusement cas par cas en quoi de telles « actions » pourraient consister. Mais ce problème-là n'est pas d'actualité. Il s'agit ici d'examiner les mesures prévues par le programme Erasmus.

40. Or, je ne peux pas être d'accord avec la Commission lorsqu'elle soutient que les actions communautaires prévues par le programme Erasmus ne constitueraient précisément que des « actions de promotion » stimulant les États membres plutôt que de leur imposer directement de nouvelles contraintes juridiques, étant donné que les actions prévues présupposeraient la participation volontaire des bénéficiaires potentiels.

41. En l'occurrence, nous sommes, en effet, en présence de mesures concrètes qui doivent être directement mises en œuvre « sur le terrain ». Le programme ne se limite nullement à stimuler les États membres, mais il crée dans leur chef des obligations immédiates par rapport à de telles mesures concrètes. Ainsi, les autorités compétentes des États membres sont expressément chargées de gérer les bourses accordées aux étudiants au titre de l'action 2 et de collaborer étroitement à la réalisation des actions prévues à l'action 3 pour promouvoir la mobilité par la reconnaissance académique des diplômes et périodes d'études.

42. Par ailleurs, même si le Conseil a recouru à un acte d'une nature particulière, à savoir une décision sui generis (« Beschluß »), ne figurant pas parmi ceux énumérés expressément à l'article 189 du traité, cet acte ressemble fort, quant à sa véritable nature, à un règlement, puisqu'il ouvre directement à des particuliers, par exemple des universités, des enseignants ou des étudiants, le droit de demander à pouvoir en bénéficier. Le fait que ces bénéficiaires potentiels ne deviennent des bénéficiaires effectifs que s'ils le veulent bien eux-mêmes et si leur demande est agréée n'est pas propre à des programmes d'action du type Erasmus; c'est le cas pour toute une série d'aides et de primes accordées notamment dans le cadre de la politique agricole commune, et cela généralement sur la base de règlements.

43. Enfin, un argument additionnel qui démontre que le programme Erasmus ne se limite pas à des « actions de promotion » stimulant les États membres peut être tiré du fait que la gestion directe du programme et l'octroi des aides aux bénéficiaires (sauf en ce qui concerne les bourses pour les étudiants) sont assurés par la Commission.

44. Il découle de tout ce qui précède qu'un « programme d'action communautaire » tel que le programme Erasmus n'a pas pu être adopté sur la seule base de l'article 128 et que le Conseil devait nécessairement le fonder également sur l'article 235.

45. Il reste à dire un mot au sujet des dépenses à charge du budget entraînées par ce programme. A ce propos, il suffit de constater que, puisque l'article 128 à lui seul ne permet pas aux institutions de la Communauté d'entreprendre elles-mêmes ou bien de susciter et de financer des mesures concrètes en vue de la mise en œuvre de la politique commune de formation professionnelle « sur le terrain », il ne peut pas non plus servir de justification aux dépenses découlant pour le budget de telles actions.

46. Passons maintenant au second argument invoqué par le Conseil pour justifier le recours à l'article 235, à savoir que l'ensemble des mesures prévues par le programme Erasmus ne relèveraient pas du domaine de la formation professionnelle.

2. La notion de « formation professionnelle »

47. Selon le Conseil et les parties intervenantes, la décision incriminée couvrirait des domaines autres que celui de la formation professionnelle, d'une part, parce que toute forme d'enseignement universitaire n'en relève pas nécessairement et, d'autre part, parce que certains objectifs poursuivis par le programme Erasmus y sont étrangers.

48. A cet égard, il y a d'abord lieu de souligner qu'il résulte effectivement de l'arrêt Blaizot du 22 février 1988 [10] que si les études universitaires relèvent, dans leur généralité, de la formation professionnelle, il en va autrement pour certains cycles d'études particuliers, qui, du fait de leurs caractéristiques propres, s'adressent à des personnes désireuses d'approfondir leurs connaissances générales plutôt que d'accéder à la vie professionnelle.

49. Il y a ensuite lieu de constater que si, dans son arrêt Gravier du 13 février 1985 [11], la Cour a conclu que les « conditions d'accès à la formation professionnelle relèvent du domaine d'application du traité » (point 25), elle n'en avait pas moins, au préalable, pris soin de préciser que

« l'*organisation* de l'éducation et la *politique* de l'enseignement ne font pas partie en tant que telles des domaines que le traité a soumis à la compétence des institutions communautaires » (point 19) [12].

50. Dans cet arrêt, la Cour n'a donc expressément visé que « l'*accès* et la *participation* aux cours d'enseignement et d'apprentissage » (point 35), et non l'organisation de ces cours en tant que telle, qui relève de la politique de l'enseignement et de la formation.

51. Enfin, dans son arrêt Casagrande du 3 juillet 1974 [13], la Cour avait déclaré que

« si la politique de l'enseignement et de la formation ne fait pas partie en tant que telle des domaines que le traité a soumis à la compétence des institutions communautaires, il ne s'ensuit pas que l'exercice des compétences transférées à la Communauté serait, de quelque façon, limité s'il était de nature à *affecter les mesures prises en exécution d'une politique* telle que celle de l'enseignement et de la formation » (point 6).

52. On peut déduire de tous ces arrêts que la définition de la politique de l'enseignement, y compris l'organisation de l'éducation, reste toujours de la compétence des États membres, même si le droit communautaire peut affecter certaines « mesures prises en exécution » de celle-ci.

53. Mais la décision Erasmus, d'une part, ne fait pas de distinction entre l'enseignement universitaire selon qu'il relève de la formation professionnelle ou de l'éducation générale et, d'autre part, *prévoit des mesures qui affectent directement l'organisation même de* cet enseignement dans les différents États membres.

10 — Blaizot/Université de Liège e.a., 24/86, notamment point 20.

11 — Gravier/Ville de Liège, 293/83, Rec. p. 593.

12 — Dans le même sens, voir l'arrêt Forcheri/Belgique du 13 juillet 1983, 152/82, (Rec. p. 2323).

13 — Casagrande/Landeshauptstadt München, 9/74, Rec. p. 773.

54. Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, elle vise non seulement à accroître notablement la *mobilité des étudiants*, mais également à promouvoir une *coopération plus étroite entre les universités*.

55. Le paragraphe 2 du même article donne une définition extrêmement large du terme « université » au sens du programme, et par là de la notion d'enseignement universitaire. Ce terme « couvre *tous* les types d'établissements d'enseignement et de formation post-secondaires qui confèrent, le cas échéant dans le cadre d'une formation avancée, des qualifications *ou des titres* de ce niveau, quelle que soit leur appellation respective dans les États membres ».

56. Cette définition englobe ainsi également celles des études universitaires qui, selon l'arrêt Blaizot, précité, ne relèvent pas de la formation professionnelle.

57. Cette constatation ne saurait être mise en cause au motif, avancé par la Commission, que le « programme Erasmus a été conçu comme un programme de formation professionnelle » et que la « mobilité des étudiants (est) envisagée dans le programme Erasmus en fonction de la formation professionnelle » (point 37 du mémoire en réplique). En effet, il résulte des points 16 et 20 de l'arrêt Blaizot que si les études universitaires répondent, dans leur généralité, aux critères de la formation professionnelle, elles le font « de par leur nature », et si certains cycles d'études particuliers échappent à la formation professionnelle, ils le font « du fait de leurs caractéristiques propres ».

58. Pour savoir si des études déterminées relèvent de la formation professionnelle, il n'y a donc certainement pas lieu de tenir compte de ce que ceux qui les poursuivent le font en vue de l'accession à une profession déterminée ou non, ni de ce que des mesures prises dans le domaine de l'enseignement universitaire le sont dans l'optique d'une telle accession, *du moment que toutes les études*, même celles ne préparant objectivement pas à l'accès à des activités professionnelles, *sont susceptibles d'en être affectées*.

59. Enfin, la coopération interuniversitaire que le programme Erasmus est appelé à promouvoir, et qui figure parmi les objectifs énumérés à l'article 2 de la décision incriminée, doit se concrétiser, aux termes de l'action 1 décrite à son annexe, par la mise sur pied d'un « réseau européen » constitué des universités qui auront conclu avec des universités d'autres États membres des accords d'échanges d'étudiants et d'enseignants. Ces accords devront avoir pour objet « d'organiser la possibilité pour les étudiants d'une université de suivre une période d'études pleinement reconnue, dans au moins un autre État membre, en tant que partie intégrée de leur diplôme ou qualification académique ». Dans ce cadre, une priorité sera accordée à l'élaboration de programmes d'études intégrées comportant la pleine reconnaissance des périodes d'études effectuées dans les universités concernées.

60. La coopération interuniversitaire telle qu'elle est ainsi conçue entraînera indubitablement des modifications dans l'organisation de l'enseignement, en ce qu'elle est destinée à constituer des filières particulières d'enseignement, relevant de deux ou plusieurs universités appartenant à différents États membres et à aménager des programmes d'enseignement particuliers à cette fin.

61. Ce qui précède suffit pour conclure que le Conseil a eu raison d'estimer, au dernier considérant de la décision incriminée, que

« ce programme d'action comporte des aspects concernant l'enseignement pouvant être regardés, en l'état actuel du droit communautaire, comme dépassant le cadre de la politique commune de formation professionnelle telle que prévue par l'article 128 du traité ».

62. Il s'y ajoute que d'autres objectifs et éléments du programme Erasmus peuvent être considérés comme ne relevant pas exclusivement de l'article 128. En tout cas, la rédaction même de la décision Erasmus n'est pas faite pour dissiper tout doute à cet égard.

63. Il n'est pas contesté que le programme Erasmus trouve son origine politique dans les travaux du comité ad hoc sur l'Europe des citoyens, et notamment dans son rapport au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985 [14]. Les considérants 8 et 9 de la décision attaquée se réfèrent expressément à l'Europe des citoyens, et l'un des objectifs énumérés à l'article 2 est précisément celui de « renforcer les relations entre citoyens des différents États membres pour consolider le concept d'une Europe des citoyens ».

64. Le chapitre 5 du rapport en question, intitulé « Jeunesse, éducation, échanges et sport », consacre un paragraphe très succinct à la formation professionnelle (5.7), et contient comme unique proposition

« que les États membres, si possible de concert avec les entreprises et les partenaires sociaux, mettent tout en œuvre dans le cadre des politiques nationales pour assurer que tous les jeunes qui le souhaitent puissent bénéficier d'une formation professionnelle d'une durée d'un an ou si possible de deux ans en complément au cycle d'études obligatoires ».

65. Ce sont précisément ces actions des États membres que la décision 87/569/CEE du Conseil, du 1er décembre 1987 [15], attaquée dans le cadre de l'affaire 56/88, est destinée à appuyer et compléter.

66. Pour le reste, l'essentiel du chapitre 5 du rapport en question est consacré aux échanges de jeunes, qu'il s'agisse d'élèves (5.2 et 5.3), d'étudiants (5.6) ou de travailleurs (5.8). La coopération interuniversitaire proposée (5.6) devait elle-même être axée principalement sur de tels échanges.

67. Le moins qu'on puisse dire est que l'importance ainsi accordée aux échanges s'est répercutée dans la formulation de la décision Erasmus, définie dans son titre comme programme d'action communautaire en matière de *mobilité* des étudiants, qu'elle est destinée à « accroître notablement » (article 1er, paragraphe 1). Dans la communication 88/C240/03 publiée au JO C 240 du 15.9.1988, p. 3 [16], la promotion de cette mobilité est présentée comme étant le « principal objectif » du programme Erasmus.

14 — Voir le Bulletin des Communautés européennes, supplément 7/85, p. 19 et suiv.

15 — Décision concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle, JO L 346 du 10.12.1987, p. 31.

16 — Erasmus, aide financière pour la coopération et la mobilité dans l'enseignement supérieur de la Communauté européenne (année académique 1989-1990).

68. De même, la plupart des actions décrites à l'annexe de la décision Erasmus sont destinées à « promouvoir les échanges d'étudiants au niveau communautaire » (action 1, paragraphe 1).

69. Mis à part les contacts que la décision vise à établir entre les administrateurs des universités et les enseignants pour comparer leurs méthodes respectives, il ne me semble pas exagéré de considérer que le but primaire et originel du programme Erasmus n'est pas directement d'accroître la formation professionnelle des étudiants susceptibles d'en bénéficier, mais de développer les contacts entre étudiants ressortissants de différents États membres et d'élargir leurs connaissances personnelles plutôt que professionnelles. Le programme Erasmus ne garantit, en tout cas, pas que l'acquisition d'une « expérience directe de la vie économique et sociale d'autres États membres » [article 2, i)] aille toujours de pair avec l'amélioration de la formation professionnelle. Il n'exclut dès lors pas que des séjours à l'étranger puissent constituer une fin en soi, indépendante de toute considération de formation professionnelle.

70. Or, les échanges de personnes, en tant que tels, ne tombent certainement pas sous le coup de l'article 128 et semblent ne pouvoir être promus que sur base de l'article 235, comme le démontre la décision 88/348/CEE du Conseil, du 16 juin 1988, établissant un programme d'action « Jeunesse pour l'Europe » pour promouvoir les échanges de jeunes dans la Communauté (JO L 158 du 25.6.1988, p. 42).

71. Compte tenu de ce contexte, il me paraît difficile d'admettre que le programme Erasmus ait comme objectif direct et immédiat d'améliorer la formation professionnelle au niveau universitaire et que la promotion de la mobilité des étudiants ne serait qu'un moyen pour réaliser ce but. Même si je ne veux pas nécessairement aller jusqu'à faire à la Commission le procès d'intention de n'avoir donné à l'objectif de promouvoir cette mobilité qu'une « coloration » de formation professionnelle pour faire tomber la décision incriminée dans le domaine d'application de l'article 128, je suis convaincu que celle-ci poursuit un objectif de mobilité de personnes tout autant que de formation professionnelle d'étudiants universitaires. Pour cette raison également, j'estime que le recours à la double base des articles 128 et 235 a été nécessaire [17].

3. La motivation du recours à l'article 235

72. Pour que le Conseil soit obligé d'avoir recours à l'article 235, il suffit que l'acte en question comporte un seul élément qui ne pourrait pas être basé sur une autre disposition du traité.

73. Comme nous l'avons vu, les motifs indiqués dans le dernier considérant (présence d'aspects concernant l'enseignement pouvant être regardés comme dépassant le cadre de la politique commune de formation professionnelle) se réfèrent à un tel élément.

74. La décision doit, dès lors, être considérée comme suffisamment motivée, même si, par ailleurs, d'autres aspects de la décision auraient pu être mentionnés pour justi-

17 — Dans son arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, 165/87, la Cour a expressément déclaré que, « dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du traité, celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondants sur le fondement des deux dispositions en cause« (point 11).

fier le recours à cet article. Le grief d'une motivation insuffisante ne saurait dès lors être accueilli.

75. A titre tout à fait subsidiaire, c'est-à-dire pour le cas où vous ne partageriez pas ma façon de voir et que vous décideriez que le Conseil a pu trouver dans l'article 128 les compétences nécessaires pour arrêter le programme Erasmus, il me reste à prendre position au sujet du point de savoir s'il est possible, comme la Commission le demande à titre principal, de « déclarer nuls et non avenus l'adjonction de l'article 235 à la base juridique de la décision 87/327/CEE du Conseil ainsi que le dernier considérant de cette décision portant motivation de ladite base juridique ».

76. Une telle solution ne me semble pas possible, étant donné que l'adjonction de l'article 235, en subordonnant l'adoption de la décision à l'accord unanime de tous les États membres, a pu avoir une influence sur le contenu même de la décision. Si le recours à l'article 235 n'était pas justifié, alors c'est la décision dans son ensemble qui devrait être déclarée nulle et non avenue.

Conclusion

77. Il résulte cependant des développements qui précèdent qu'à mon avis le Conseil n'a pas pu trouver, dans l'article 128, tous les pouvoirs d'action nécessaires à l'adoption de la décision 87/327/CEE et que c'est à juste titre qu'il a fondé celle-ci également sur l'article 235. Par ailleurs, l'adjonction de cet article est suffisamment motivée dans le dernier considérant. En conséquence, je vous propose de rejeter le recours et de condamner la Commission aux dépens, y compris ceux des parties intervenantes.