

HOTĂRÂREA CURȚII
din 30 mai 1989*

Comisia Comunităților Europene
împotriva
Consiliului Comunităților Europene

„Programul de acțiune europeană privind mobilitatea studenților (Erasmus) — Acțiune în anulare
— Baza juridică — Formare profesională”

Cauza 242/87

În cauza 242/87,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către domnul Gregorio Garzón Clariana, consilier juridic principal și de către domnii Julian Currall și Georgios Kremlis, membrii ai serviciului său juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Georgios Kremlis, Centre Wagner,

reclamantă,

împotriva

Consiliului Comunităților Europene, reprezentat de către domnii Arthur Alan Dashwood și respectiv Felix Van Craeynest, director și administrator principal al serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Joerg Kaser, director al serviciului juridic al Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

pârât,

susținut de

Republica Federală Germania, reprezentată de către domnul Martin Seidel, Ministerialrat în cadrul Ministerului Afacerilor Economice, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul ambasadei acesteia,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de către domnul H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, în calitate de agent și de către domnul Richard Plender, barrister, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul ambasadei acesteia,

și

* Limba de procedură: franceza.

Republica Franceză, reprezentată de către domnul Jean-Pierre Puissochet, în calitate de agent și de către domnul Marc Giacomini, agent supleant, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul ambasadei acesteia,

intervenienți,

având ca obiect anularea Deciziei 87/327/CEE a Consiliului din 15 iunie 1987 de adoptare a Programului de acțiune europeană privind mobilitatea studenților (JO L 166, p. 20),

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, T. Koopmans, R. Joliet și F. Grévisse, președinți de cameră, Sir Gordon Slynn, domnii G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler și G. C. Rodríguez Iglesias, judecători,

avocat general: domnul J. Mischo

grefier: doamna D. Louterman, administrator principal,

având în vedere raportul de ședință și în urma procedurii orale din 10 ianuarie 1989,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 22 februarie 1989,

pronunță prezenta

Hotărâre

1. Prin cererea depusă la grefa Curții la 7 august 1987, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolul 173 primul paragraf din Tratatul CEE, o acțiune care vizează anularea Deciziei 87/327/CEE a Consiliului din 15 iunie 1987 de adoptare a programului de acțiune europeană privind mobilitatea studenților (Erasmus) (JO L 166, p. 20).

2. Această decizie invocă drept bază juridică articolele 128 și 235 din Tratatul CEE, precum și Decizia 63/266 a Consiliului din 2 aprilie 1963 privind stabilirea principiilor generale pentru punerea în aplicare a unei politici comune de formare profesională (JO 63, p. 1338).

3. Comisia își întemeiază acțiunea pe două motive: pe încălcarea tratatului, pe faptul că articolul 235 a fost adăugat de Consiliu la baza juridică propusă de Comisie și pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură, în măsura în care această adăugare este întemeiată pe o motivare care nu îndeplinește cerințele care rezultă din articolul 190 din tratat.

4. Republica Federală Germania, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Republica Franceză au intervenit în sprijinul concluziilor Consiliului.

5. În ceea ce privește faptele cauzei, derularea procedurii, precum și motivele și argumentele părților, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în continuare decât în măsura necesară pentru raționamentul Curții.

Cu privire la baza juridică

6. Este necesar să se aducă aminte, cu titlu introductiv că, astfel cum a constatat deja Comisia, rezultă din termenii articolului 235 că recurgerea la acest articol drept bază juridică a unui act nu se justifică decât în cazul în care nicio altă dispoziție din tratat nu conferă instituțiilor comunitare competența necesară pentru a adopta acest act (Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia /Consiliul, 45/86, Rec. p. 1493).

7. Comisia susține faptul că era de competența Consiliului să adopte decizia atacată doar în temeiul articolului 128 din tratat și al Deciziei 63/266, menționată anterior.

Potrivit Consiliului și guvernelor interveniente, referirea suplimentară la articolul 235 era necesară, pe de o parte, deoarece acțiunile planificate în cadrul programului Erasmus depășeau atribuțiile conferite Consiliului prin articolul 128 în domeniul formării profesionale și, pe de altă parte, deoarece obiectul acestui program depășea cadrul formării profesionale în sensul articolului menționat anterior.

Prin urmare, este necesar să se examineze, sub aceste două aspecte, diferitele argumente care au fost prezentate pentru a justifica recurgerea la articolul 235.

a) Cu privire la atribuțiile Consiliului în domeniul formării profesionale

8. În timp ce Comisia estimează că articolul 128 din tratat constituie baza juridică corespunzătoare pentru adoptarea măsurilor operaționale de punere în aplicare a politicii comune de formare profesională, Consiliul și guvernele interveniente susțin că această dispoziție din tratat nu permite elaborarea acestei politici decât până la un stadiu embrionar. Într-adevăr, aceștia consideră că dispoziția în cauză are un caracter mai degrabă programatic decât instrumental și prevede o repartizare a competențelor între statele membre și instituțiile comunitare. În această privință, aceștia susțin că, în cazul în care este de competența Consiliului să definească criteriile pe care statele membre sunt obligate să le respecte în punerea în aplicare a politicii de formare profesională, nu îi revine acestuia, în schimb, să determine, pe baza acestei dispoziții, acțiuni comunitare de genul celor prevăzute prin programul Erasmus.

9. Având în vedere această dezbatere, este necesar să amintească faptul că articolul 128 prevede că „la propunerea Comisiei și după consultarea Comitetului Economic și Social, Consiliul stabilește principiile generale pentru punerea în aplicare a unei politici comune de

formare profesională care să poată contribui la dezvoltarea armonioasă atât a economiilor naționale, cât și a pieței comune”. Astfel cum a subliniat Curtea în mod întemeiat, previziunea punerii în aplicare a unei politici comune în domeniul formării profesionale interzice orice interpretare a acestei dispoziții care are ca rezultat refuzul adresat Comunității de a folosi mijloacele de acțiune necesare pentru a conduce în mod util această politică comună.

10. În Hotărârea din 13 februarie 1985 (Gravier, 293/83, Rec. p. 593), Curtea a constatat deja că politica comună de formare profesională, menționată la articolul 128 din tratat, era în curs de realizare treptată.

Decizia 63/266, menționată anterior, care constituie punctul de plecare al acestui proces de realizare progresivă, este întemeiată pe concepția potrivit căreia punerea în aplicare a principiilor generale ale politicii comune de formare profesională incumbă statelor membre și instituțiilor comunitare în cadrul unei cooperări (a se vedea, în special, primul principiu, paragraful 4, al patrulea principiu, paragrafele 1 și 2, al cincilea, al optulea și al nouălea principiu).

11. O interpretare a articolului 128 întemeiată pe această concepție conduce la recunoașterea facultății Consiliului de a adopta acte juridice care să prevadă acțiuni comunitare în domeniul formării profesionale și care impun statelor membre obligații de cooperare corespondente. O astfel de interpretare este conformă cu redactarea articolului 128 și asigură, de asemenea, un efect util pentru această dispoziție.

12. Această interpretare nu poate fi infirmată de faptul că articolul 128 nu prevede intervenția Parlamentului European și nu conține cerințele speciale în ceea ce privește majoritatea necesară pentru ca Consiliul să se pronunțe, în timp ce alte dispoziții ale tratatului prevăd cerințe procedurale mai stricte pentru adoptarea actelor care vizează punerea în aplicare a unei politici comune sau chiar coordonarea politicilor sau a dispozițiilor naționale.

13. În această privință, este necesar să se sublinieze că, în sistemul competențelor comunitare, atribuțiile instituțiilor și condițiile exercitării acestora decurg din diferitele dispoziții speciale ale tratatului, ale căror divergențe, în special în ceea ce privește intervenția Parlamentului European, nu se întemeiază întotdeauna pe criterii sistematice.

14. Cu toate acestea, este necesar să se adauge că, printre dispozițiile tratatului invocate în sprijinul poziției Consiliului, articolul 57 are o relevanță clară pentru a delimita domeniul de aplicare a articolului 128. Într-adevăr, articolul 57 prevede, în mod specific, adoptarea de directive care vizează recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri, precum și coordonarea dispozițiilor naționale privind accesul la activități independente și exercitarea acestora. De aici rezultă că acest tip de măsuri, chiar dacă acestea privesc domeniul formării profesionale, nu intră sub incidența articolului 128.

15. În schimb, domeniul de aplicare al acestei dispoziții în calitate de bază generală pentru adoptarea unor măsuri de politică în domeniul formării profesionale nu poate fi limitat de faptul că unele acțiuni speciale de formare profesională sunt prevăzute în special la articolul 41

din tratat, în cadrul politicii agricole comune și la articolul 125, în cadrul ajutorului acordat prin Fondul Social European.

16. De asemenea, s-a susținut faptul că un act, care cuprinde implicații bugetare atât de mari precum cele ale programului Erasmus, nu putea fi adoptat în temeiul articolului 128.

17. În această privință, este necesar să se sublinieze, mai întâi, că, în măsura în care acest argument este întemeiat pe comparația între cerințele procedurale ale articolului 128 și cele ale altor dispoziții din tratat, care prezintă implicații bugetare, acesta a fost deja respins mai sus.

18. În măsura în care argumentul este întemeiat pe faptul că deciziile bugetare aferente programului Erasmus necesită condiții procedurale mai greoaie decât cele stipulate de articolul 128, este necesar să se sublinieze că, în sistemul tratatului, condițiile de exercitare ale puterii normative și cele ale puterii bugetare nu sunt aceleași. Prin urmare, cerințele procedurii bugetare prevăzute pentru punerea la dispoziție a creditelor necesare executării programului în litigiu nu pot avea orice consecințe cu privire la cerințele de procedură menționate în vederea adoptării deciziei atacate, cerințe care intră sub incidența unei dispoziții complet independente.

19. În lumina celor menționate anterior, este necesar să se constate că acțiunile preconizate în cadrul programului Erasmus nu depășesc atribuțiile conferite Consiliului de articolul 128 din tratat în domeniul formării profesionale. Într-adevăr, decizia în litigiu prevede acțiuni comunitare de informare și de promovare și impune statelor membre obligații de cooperare.

20. Deși este adevărat că acțiunea 3 a programului se referă la „măsuri care vizează să promoveze mobilitatea prin recunoașterea universitară a diplomelor și a perioadelor de studii”, analiza diferitelor măsuri prevăzute în cadrul acestei acțiuni arată că acestea nu au decât un caracter pregătitor și de încurajare în raport cu recunoașterea preconizată, care, luată ca atare, nu face obiectul acțiunii. Acest caracter este suficient pentru a constata că acțiunea nu intră sub incidența domeniului exclusiv de aplicare al articolului 57 din tratat.

21. Rezultă din cele de mai sus că era de competența Consiliului să adopte actul atacat pe baza articolului 128 din tratat, sub rezerva întrebării de a ști dacă acest act nu depășește domeniul formării profesionale.

b) Cu privire la domeniul formării profesionale

22. În timp ce Comisia estimează că programul în litigiu nu se referă la formarea profesională, Consiliul și guvernele interveniente consideră ca acesta depășește acest cadru în mai multe privințe.

23. Aceștia susțin, în primul rând, că programul Erasmus se aplică tuturor studiilor universitare, dintre care o mare parte nu intră sub incidența formării profesionale.

24. În această privință, este necesar să se amintească faptul că, în conformitate cu o jurisprudență constantă pe viitor (a se vedea, în primul rând, Hotărârea din 13 februarie 1985, Gravier, menționată anterior) orice formă de învățământ care pregătește persoane pentru calificarea într-o profesie, meserie sau altă activitate specifică, sau care îi conferă acesteia o aptitudine specială pentru a practica o astfel de profesie, meserie sau activitate, face parte din învățământul profesional, indiferent de vârsta și nivelul de formare al elevilor sau studenților și chiar dacă programa de învățământ include o parte de educație generală.

25. În Hotărârea din 2 februarie 1988 (Blazot, 24/86, Rec. p. 379), Curtea a constatat deja că studiile universitare îndeplinesc, în general, aceste condiții, iar aceasta a precizat că acest lucru nu se aplica decât cu excepția anumitor cicluri de studii speciale care, din cauza propriilor lor caracteristici speciale, se adresează unor persoane care doresc să își aprofundeze cunoștințele generale mai degrabă decât să acceadă la viața profesională.

26. De asemenea, rezultă din această hotărâre că acest caracter de formare profesională a studiilor nu este exclus nici în cazul unor studii care, fără a conferi o calificare imediată pentru exercitarea unei profesii, conferă o aptitudine specială în acest sens, nici în cazul diferitelor cicluri de studii care se consideră o unitate fără a se putea distinge un ciclu care nu ține de formarea profesională și un alt ciclu care ține de această noțiune (a se vedea, de asemenea, Hotărârea din 27 septembrie 1988, Humbel, 263/86, Rec. p. 5365).

27. Rezultă că, în general, studiile cărora li se aplică programul în litigiu intră sub incidența domeniului formării profesionale și doar cu titlu excepțional acțiunile preconizate în cadrul acestui program se pot aplica studiilor universitare care, datorită caracteristicilor lor proprii, nu intră sub incidența domeniului menționat anterior. Numai această eventualitate nu poate justifica concluzia conform căreia programul în litigiu depășește cadrul politicii de formare profesională și, prin urmare, Consiliul nu are competența de a-l adopta în temeiul articolului 128 din tratat.

28. S-a susținut, în al doilea rând, că anumite obiective ale programului în litigiu, printre care acela de a „întări relațiile între cetățenii din diferitele state membre pentru a consolida conceptul unei Europe a cetățenilor” [articolul 2 punctul (iv) din decizia atacată], depășeau cadrul formării profesionale.

29. În această privință, este necesar să se sublinieze, pe de o parte, că, astfel cum a constatat deja Curtea, există o legătură specială între politica comună a formării profesionale și libera circulație a persoanelor (a se vedea Hotărârea din 13 februarie 1985, Gravier, menționată anterior) și, pe de altă parte, că scopul, perfect legitim, potrivit căruia dezvoltarea unei politici comune se înscrie în cadrul obiectivelor generale ale Comunității, precum realizarea unei Europe a cetățenilor, nu poate conduce la o modificare a bazei juridice corespunzătoare a actelor care țin, în mod obiectiv, de politica comună în cauză.

30. S-a afirmat, în al treilea rând, că decizia atacată afecta organizarea învățământului, prin faptul că aceasta viza să înființeze o rețea europeană de cooperare universitară (acțiunea 1 din program).

31. În această privință, este necesar să se amintească, mai întâi, faptul că în Hotărârea din 3 iulie 1974 (Casagrande, 9/74, Rec. p. 773), Curtea a considerat deja că în cazul în care politica educației și a formării nu face parte ca atare din domeniile pe care tratatul le-a supus competenței instituțiilor comunitare, nu rezultă de aici că exercitarea competențelor transferate Comunității este, într-o oarecare măsură, limitată în cazul în care aceasta era de natură să afecteze măsurile luate în cursul executării unei politici precum cea a educației și a formării.

32. În continuare, este necesar să se constate că, în conformitate cu termenii acțiunii 1 reproduse în anexa la decizia atacată, rețeaua europeană se constituie din universități care au ales să încheie anumite acorduri de schimburi de studenți și de profesori. Prin urmare, în cazul în care este adevărat că ține de competența Comisiei să înființeze această rețea, universitățile nu pot să participe decât în temeiul dispozițiilor care le reglementează statutul și organizarea, dispoziții care nu sunt afectate de programul în cauză. Prin urmare, acest argument nu poate fi acceptat.

33. În continuare, s-a susținut faptul că recurgerea la articolul 235 din tratat se impunea, întrucât programul în litigiu prezintă elemente privind domeniul cercetării.

34. În această privință, este necesar să se constate că cercetarea științifică relevă într-un mod caracteristic funcții proprii universităților. Nu numai că o parte din personalul universitar s-a consacrat în exclusivitate acestei cercetări, ci, în plus, aceasta constituie, în principiu, un element esențial al activității majorității profesorilor universitari, precum și a unei părți din studenți, de exemplu cei care fac studii de doctorat sau calificări înrudite.

35. O interpretare a deciziei atacate în sensul că aceasta nu se referea la activitățile universitare de cercetare științifică poate conduce la o limitare substanțială a domeniului de aplicare a anumitor obiective ale programului Erasmus, printre care, în special cele de „promovare a unei cooperări largi și intensive între universitățile tuturor statelor membre” și de „valorificare a întregului potențial intelectual al universităților din Comunitate, datorită unei mobilități mai mari a corpului profesoral, permițând astfel ameliorarea calității educației și formării furnizate de aceste universități, în vederea asigurării competitivității Comunității pe piața mondială” [articolul 2 punctele (ii) și (iii)].

36. În aceste condiții, în absența unei rezerve exprese în decizia atacată în privința cercetării științifice, este necesar să se constate că o parte din acțiunile preconizate vizează în același timp domeniul atât al cercetării cât și al celui de formare profesională. Acesta este cazul, în particular, al acțiunii 1 („stabilirea și funcționarea unei rețele universitare europene”), care prevede, în special, un „ajutor pentru corpul profesoral, precum și pentru administratorii universităților chemați să viziteze alte state membre, pentru a le permite acestora să elaboreze programe de studii integrate cu universitățile din aceste state membre și să facă schimb de experiență cu privire la progresele cele mai recente realizate în domeniile care țin de competența acestora”, precum și ajutoare menite să stimuleze în Comunitate o mai mare mobilitate a corpului profesoral (punctele 3 și 4). De altfel, articolul 130 litera G din tratat, la care se adaugă Actul Unic European, enunță, printre alte acțiuni care sunt desfășurate de către

Comunitate pentru a realiza obiectivele stabilite în noul titlu consacrat cercetării și dezvoltării tehnologice, stimularea formării și mobilității cercetătorilor din Comunitate.

37. De aici rezultă că, dat fiind că decizia atacată se referă nu doar la domeniul formării profesionale, ci și la cel al cercetării științifice, Consiliul nu avea competența de a o adopta, în temeiul articolului 128 și nu putea, prin urmare, înainte de intrarea în vigoare a Actului Unic European, decât să se întemeieze, de asemenea, tot pe articolul 235 din tratat. Prin urmare, primul motiv al Comisiei, întemeiat pe nelegalitatea bazei juridice reținute, se respinge.

Cu privire la motivare

38. Comisia susține faptul că actul atacat nu îndeplinește cerințele de motivare care decurg din articolul 190 din tratat, întrucât ultimul considerent este redactat în termeni vagi și imprecisi care nu permit cunoașterea motivelor care au determinat Consiliul să recurgă la articolul 235 drept bază juridică.

39. În această privință, este necesar să se constate că respectivul considerent exprimă într-un mod clar convingerea Consiliului referitoare la caracterul insuficient al articolului 128 din tratat drept bază juridică cu privire la domeniul reglementat de actul în litigiu și, prin urmare, al absenței prevederii, prin tratat, a puterilor de acțiune necesare în sensul articolului 235. Rezultă din considerațiile dezvoltate în cadrul examinării primului motiv că această convingere era întemeiată.

40. În aceste condiții, exprimarea succintă a Consiliului cu privire la motivele convingerii sale nu poate fi considerată o viciere a normelor fundamentale de procedură care poate conduce la nulitatea actului în cauză.

41. Rezultă că motivul Comisiei întemeiat pe lipsa motivării se respinge.

Cu privire la cheltuielile de judecată

42. În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a hotărât în acest sens. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, aceasta este obligată la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenienților.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv pe cele ale intervenienților.

Slynn Koopmans Joliet Grévisse
Mancini Kakouris Schockweiler Rodríguez Iglesias

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 30 mai 1989.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due