

CHAMBRE DE RECOURS DES ECOLES EUROPEENNES
(1^{ère} section)

Décision du 31 janvier 2014

Dans l'affaire enregistrée sous le n°13/50, ayant pour objet un recours introduit par :

[...]

Ayant tous pour conseil Me Senay OKYAY, avocate à 80331 Munich, Sonnenstrasse 6 ;

le recours visant à obtenir l'annulation de la décision du Conseil supérieur des 3-5 décembre 2012 relative à la fixation du minerval des élèves de catégorie III et l'annulation des décisions prises par le directeur de l'Ecoles européenne de Munich relatives à la majoration du minerval des élèves de catégorie III et aux réductions pour l'inscription des frères et sœurs d'enfants déjà inscrits à l'Ecole européenne de Munich,

la Chambre de recours des Ecoles européennes, composée de :

- M. Eduardo Menéndez Rexach, président de section,
- M. Mario Eylert, membre,
- M. Pietro Manzini, membre et rapporteur,

assistée de Mme Nathalie Peigneur, assistante juridique, faisant fonction de greffier,

au vu des observations écrites présentées par les requérants, assistées par Me Senay Okayay, avocate au barreau de Munich et, par les Ecoles européennes, assistées par Me Muriel Gillet, avocate au barreau de Bruxelles,

après avoir entendu lors de l'audience publique du 21 novembre 2013 le rapport de M. Manzini, les observations orales et les explications présentées, pour les requérants, par Me Okayay et pour les Ecoles européennes, par Me Gillet,

a rendu la décision dont les motifs et le dispositif figurent ci-après.

Faits du litige et arguments des parties

1.

Lors de sa réunion des 3-5 décembre 2012, le Conseil supérieur a adopté des décisions portant réforme du financement du système des Ecoles européennes et, en particulier, une

décision portant sur la contribution financière des élèves de catégorie autres que ceux de la catégorie I. La procédure écrite d'adoption de ces décisions a été clôturée le 31 janvier 2013.

Les décisions du Conseil supérieur qui intéressent le présent litige sont les suivantes :

« Le Conseil supérieur décide d'augmenter dès l'année scolaire 2013-2014, le minerval annuel dont sont redevables les élèves de la catégorie III nouvellement inscrits dans cette catégorie pour l'année scolaire 2013-2014 de 25 % en une seule fois (augmentation unique) par rapport au montant du minerval annuel applicable pour l'année scolaire 2012-2013. En même temps, le Conseil supérieur accorde aux Conseils d'administration des écoles, la possibilité soit de faire diminuer ce montant de 25 %, l'augmentation minimale ne pouvant être inférieure à 20 %, soit de faire augmenter ledit montant, l'augmentation maximale ne pouvant être supérieure à 30 %.

Par ailleurs, le Conseil supérieur décide de faire baisser à compter de l'année scolaire 2013-2014, les réductions du minerval accordées pour les frères et sœurs.

Les nouvelles réductions s'élèveront à 20 % (au lieu de 50 %) pour le second enfant et à 40 % (au lieu de 75 %) pour le troisième enfant et tout enfant suivant.

De même, les nouvelles réductions ne s'appliqueront qu'aux élèves de catégorie III nouvellement inscrits pour cette catégorie pour l'année scolaire 2013-2014 ».

2.

Par décision adoptée lors de la réunion du 25 janvier 2013, l'Ecole européenne de Munich a statué sur les nouvelles modalités financières s'appliquant aux élèves de catégorie III.

Il a ainsi été décidé que la majoration du minerval des élèves de catégorie III nouvellement inscrits à l'école à partir de la rentrée scolaire de septembre 2013 serait portée à 30%.

3.

Les sept familles de requérants sont les parents d'enfants qui rentrent dans cette catégorie.

Par décisions adoptées entre le 14 et le 28 juin 2013, les enfants cadets des requérants ont été officiellement admis à l'Ecole européenne de Munich.

Entre le 1^{er} juin 2013 et le 3 juillet 2013, les requérants ont été invités à payer la 1^{ère} tranche du minerval de catégorie III applicable, soit ¼ dudit minerval.

Pour les aînés précédemment inscrits, il a été réclamé le minerval applicable pour l'année scolaire précédente. Pour les cadets nouvellement inscrits, le minerval, majoré de 30% par rapport à l'année scolaire précédente a été réduit de 20% pour le (a) 1^{er} frère (sœur) et de 40% pour les frères et sœurs suivants.

4.

Entre les 3 et 9 juillet, les requérants ont adressé un recours administratif contre la décision du Conseil supérieur portant changement des règles de calcul du minerval mentionné ci-

dessus.

Les recours administratifs, réceptionnés les 10 et 15 juillet 2013, ont été rejetés comme non fondés le 18 juillet 2013.

5.

Le 3 août 2013, les requérants ont introduit un recours en annulation contre l'augmentation des minervals fixés pour l'année scolaire 2013-2014 et contre la diminution de la réduction applicable à la fratrie.

6.

Sur le fond, les requérants soulèvent trois moyens :

1. l'illégalité de la décision du Conseil supérieur des 3-5 décembre 2012 sur la base du principe de confiance légitime ;
2. le défaut de motivation de la décision du Conseil d'administration de l'Ecole européenne de Munich du 25 janvier 2013 ;
3. l'illégalité de la décision du Conseil supérieur pour violation des règles de publication.

7.

A l'appui du premier moyen tiré d'une violation du principe de confiance légitime, les requérants font valoir les arguments suivants :

- a) La décision du Conseil supérieur des 3-5 décembre 2012 serait illégale en ce qu'elle serait contraire au principe de confiance légitime. Depuis la décision du Conseil supérieur référencée 2010-D-1310-fr-4, l'admission de frères et sœurs d'élèves déjà inscrits à l'Ecole européenne de Munich serait en effet couverte par une protection de la confiance légitime de la même manière que l'admission des élèves venant d'autres Ecoles européennes. Cette protection trouve son origine dans l'inscription à l'Ecole européenne de Munich du premier enfant de chacun des requérants. Les frères et sœurs nouvellement inscrits bénéficieraient ainsi du même statut juridique que celui dont bénéficient les élèves déjà inscrits dans une autre Ecole européenne et transférés à l'Ecole européenne de Munich.

Le nouveau taux du minerval serait déraisonnable dès lors que la charge financière pour toute la période de scolarité peut dépasser, pour certaines familles, les 30.000 €.

- b) Lorsqu'ils inscrivent leur premier enfant dans l'une des Ecoles européennes, les parents peuvent avoir confiance dans le fait que pour ces enfants, tout comme pour leurs frères et sœurs, il faudrait s'attendre à une augmentation raisonnable du minerval scolaire.

Les parents savaient, sur base des demandes d'admission signées par eux-mêmes au moment de la scolarisation de leur premier enfant, qu'ils s'engageaient au paiement du minerval scolaire fixé chaque année par le Conseil supérieur. Mais à aucun moment, leur attention n'a été attirée sur le fait que les règlements pouvaient également changer pour les familles avec plusieurs enfants.

- c) Le Conseil supérieur est libre de fixer un minerval scolaire prohibitif dans le cas des enfants n'ayant aucune relation antérieure avec une Ecole européenne, mais cela ne serait pas admissible pour les frères et sœurs d'élèves déjà inscrits, tout comme pour le transfert d'élèves entre Ecoles européennes. Le Conseil supérieur ne pourrait se soustraire à cette obligation par l'argument que, dans le cas contraire, certaines mesures de réforme seraient considérablement retardées. En introduisant des mesures de réforme, le Conseil supérieur ne pouvait ignorer la confiance légitime digne de protection créée par ses décisions antérieures au moment de la scolarisation des premiers enfants de la fratrie.
- d) En ce qui concerne l'augmentation du minerval scolaire à partir de 2013/2014, le Conseil supérieur a tenu compte de la confiance digne de protection des parents en une augmentation seulement raisonnable (compensation de l'inflation) du minerval scolaire pour des enfants de la catégorie III déjà inscrits. Le Conseil supérieur a lui-même montré qu'il ne dispose pas, en ce qui concerne l'augmentation du minerval scolaire, d'un pouvoir d'appréciation complètement libre, et il a reconnu la confiance digne de protection des parents de ne pas devoir s'attendre à des augmentations excessives du minerval scolaire.

8.

En réponse à ce premier moyen, les Ecoles européennes affirment que la décision des 3-5 décembre 2012 est conforme au principe de confiance légitime, pour les raisons suivantes :

- a) L'Ecole européenne de Munich a toujours indiqué que les parents des élèves de catégorie III sont redevables d'un minerval, lequel fait l'objet de décisions du Conseil supérieur. Les Ecoles européennes ont fourni en toute transparence les informations concernant les nouveaux taux du minerval et les requérants les ont formellement accepté en signant le formulaire d'inscription.
- b) Les requérants ne peuvent pas prétendre que la Politique d'admission de l'Ecole européenne de Munich publiée en 2010 aurait fait naître dans leur chef l'assurance que les frères et sœurs des enfants déjà inscrits pourraient être accueillis aux mêmes conditions financières que leurs aînés dès lors que cette Politique :
 - 1) évoque clairement les contraintes financières de l'Office européen des brevets qui finance largement l'école ;
 - 2) évoque l'intention de former un groupe de travail en vue de la réforme du minerval des élèves de catégorie III ;
 - 3) n'avait au départ vocation à ne s'appliquer que pour l'année scolaire 2010-2011 ; elle ne pouvait dès lors faire naître des attentes légitimes pour le futur.

- c) La modification du minerval décidée par le Conseil supérieur n'est en réalité qu'une illustration du principe de mutabilité des services publics qui permet à l'autorité de modifier les conditions du service, dans l'intérêt de celui-ci. La relation nouée entre les parents des élèves et les Ecoles européennes est celle d'un usager d'un service public et non pas de nature contractuelle.
- d) La modification du minerval a respecté le principe de proportionnalité puisqu'elle est le fruit de multiples investigations réalisées par le groupe de travail chargé de trouver un équilibre entre les contraintes financières des Ecoles et l'intérêt des familles.
- e) Pour différentes raisons exposées, les EE estiment que la réforme adoptée dans la décision des 3-5 décembre 2012 n'est pas comparable à celle adoptée par le Conseil supérieur dans sa décision des 5-6 novembre 2002 qui a conduit à la condamnation des Ecoles européennes par différentes juridictions nationales.

9.

A l'appui du deuxième moyen, tiré d'un défaut de motivation, les requérants font valoir les arguments suivants :

- a) La décision du Conseil d'administration de l'Ecole européenne de Munich du 25 janvier 2013 - qui fixe l'augmentation du taux du minerval à 30% au lieu de la majoration de base fixée par le Conseil supérieur à 25% - serait illégale pour défaut de motivation.

L'Ecole européenne de Munich est la seule Ecole européenne à avoir décidé une augmentation du minerval aussi élevée (30 %) sans en donner la motivation alors que cette augmentation de 30% est déraisonnable et inattendue du fait que l'Ecole européenne de Munich ne connaît pas de situation financière précaire, son budget étant en grande partie financé par l'Office européen des brevets.

- b) le Conseil supérieur a décidé en 2005 (Document 2005-D-35-de-1, page 6) que "toute augmentation du minerval scolaire dépassant le taux d'inflation est à étayer par une justification détaillée de l'accroissement proposé". Une telle motivation serait totalement absente en ce qui concerne la diminution de la réduction du minerval scolaire pour les frères et sœurs.

Après avoir pris connaissance du procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 25 janvier 2013, les requérants ont fait valoir dans leur réplique que :

- a) ce document montre que l'Ecole européenne de Munich se trouve dans une très bonne situation financière ;
- b) l'augmentation des frais scolaires pour les enfants de catégorie III n'est motivée que par le fait que d'autres écoles privées internationales demandent des coûts plus élevés.

10.

En réponse à ce deuxième moyen, les Ecoles européennes observent que la décision litigieuse

est motivée, ainsi que cela ressortirait du procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration qui se réfère aux circonstances suivantes :

- a) à Munich, le minerval pour les élèves de catégorie III est largement inférieur aux coûts de scolarité exigés dans d'autres écoles internationales comparables ;
- b) à Munich, les élèves de catégorie III sont subsidiés dans une très large mesure par l'Office européen des brevets ;
- c) les parents d'élèves placés dans une situation de difficulté financière pourront continuer à solliciter le bénéfice des exonérations pour raisons sociales ;
- d) la réforme globale du minerval de catégorie III a été initiée par l'Office européen des brevets en raison de la situation particulière de l'Ecole européenne de Munich qui présente un effectif d'élèves de catégorie III plus important que dans d'autres écoles.

11.

A l'appui du troisième moyen, tiré d'une violation des règles de publication, les requérants exposent que selon eux, en violation de l'article 15 du Règlement intérieur du Conseil supérieur des Ecoles européennes, le Secrétaire général n'a pas fait publier la décision dans les 14 jours suivants la réunion. La communication relative à l'augmentation du minerval et à l'adoption, par chacune des Ecoles européennes, de la décision entérinant le niveau exact de l'augmentation n'a été diffusée que mi-mars 2013.

12.

En réponse à ce troisième moyen, les Ecoles européennes répondent que la réforme du minerval a fait l'objet de la réunion des 3-5 décembre 2012, mais que la décision a été formellement adoptée par une procédure écrite qui s'est clôturée le 31 janvier 2013 et que le procès-verbal de la réunion du Conseil supérieur a été publié le 5 février 2013, soit dans les 14 jours de l'adoption de la décision, comme l'impose l'article 15 du Règlement intérieur du Conseil supérieur des Ecoles européennes.

Appréciation de la Chambre de recours

13.

En ce qui concerne la recevabilité,

Les Ecoles européennes ont soulevé, en cours de procédure écrite, deux exceptions d'irrecevabilité, l'une *rationae materiae* (en ce que le recours est dirigé contre une décision du Conseil supérieur), l'autre *ratione tempore* (en ce que certains recours administratifs seraient tardifs).

Suite à la réplique des requérants et aux débats en audience publique, ces exceptions d'irrecevabilité ont été abandonnées par la partie défenderesse.

En ce qui concerne le fond,

14.

Sur le premier moyen,

Par leur premier moyen, les requérants contestent la légalité de la décision du Conseil supérieur des 3-5 décembre 2012 en ce qu'elle viole le principe de confiance légitime quant à une augmentation seulement limitée ou raisonnable du minerval applicable aux frères et sœurs des élèves déjà inscrits aux Ecoles européennes.

La Chambre de recours a déjà statué (voir sa décision du 10 décembre 2012, recours 12/60 et, dans le même sens, l'arrêt du Tribunal de première instance du 19 novembre 2009, T-334/07, Denka c. Commission, Rec. II, point 148) que le droit de se prévaloir de la protection du principe de la confiance légitime s'étend à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître chez lui des espérances fondées. « Constituent de telles assurances, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont communiqués, des renseignements précis, inconditionnels et concordants, émanant de sources autorisées et fiables ».

En l'espèce, force est de constater que le Conseil supérieur n'a jamais fourni aux requérants des assurances précises, au sens de la jurisprudence rappelée ci-dessus, en ce qui concerne les limites de l'augmentation du taux du minerval applicable aux frères et sœurs des élèves déjà inscrits aux Ecoles européennes.

Les requérants font valoir, notamment, que dans la décision 2010-D-1310 (« Politique d'admission de l'Ecole européenne de Munich »), le Conseil supérieur a décidé que les frères et sœurs d'élèves inscrits de la catégorie III, ainsi que les élèves venant d'autres Ecoles européennes peuvent être admis conformément au Chapitre XII, c) du Recueil des décisions du Conseil supérieur. Selon eux, la confiance légitime en une augmentation limitée et raisonnable du minerval découlant de cette prise de position serait encore renforcée par le document 2005-D-4310 (page 7) dans lequel le groupement des fratries est reconnu comme un aspect fondamental du système des Ecoles européennes.

Il y a d'abord lieu de relever que le document 2005-D-4310 définit les « critères pour le choix des sections linguistiques à implanter à Bruxelles IV » et n'est donc pas pertinent en l'espèce.

En tout état de cause, les documents cités par les requérants, s'ils peuvent fonder une confiance légitime en l'admission des frères et sœurs d'élèves déjà inscrits à l'Ecole européenne, ils ne peuvent en revanche pas avoir fondé une confiance légitime en une augmentation du minerval limitée ou raisonnable.

Lors de l'audience, suite à une question précise de la Chambre de recours sur ce point, les requérants n'ont pas été en mesure d'indiquer de quelle prise de position des Ecoles européennes découlerait une telle confiance.

Comme l'ont fait valoir les Ecoles européennes, sans être contredites par les requérants, les seules informations précises et concordantes fournies par les Ecoles européennes en ce qui concerne le minerval applicable à compter du mois de septembre 2013, portent sur la communication du nouveau montant du minerval et des nouveaux taux de réduction applicables aux fratries, ainsi que cela ressort du formulaire d'inscription qui a été formellement signé par les requérants.

Il faut encore relever que le champ d'application du principe de confiance légitime ne saurait être étendu jusqu'à empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure (voir décision de la Chambre de recours 12/60 citée, point 9).

Partant, le moyen tiré d'une violation de la confiance légitime n'est pas fondé.

15.

Sur le deuxième moyen,

Par leur deuxième moyen, les requérants contestent la légalité de la décision du Conseil d'administration de l'Ecole européenne de Munich qui, faisant usage de la faculté laissée à chaque Ecole d'adapter, dans les marges fixées, le minerval applicable aux élèves de catégorie III, a décidé de porter celle-ci à 30% au lieu de la majoration de base fixée par le Conseil supérieur à 25%.

A cet égard, la Chambre de recours relève que, conformément à une jurisprudence bien établie tant dans l'ordre juridique européen que dans celui de nombreux Etats membres, « la motivation des décisions individuelles doit contenir les considérations de droit et de fait permettant aux intéressés d'apprécier si elles sont ou non fondées et le respect de cette obligation doit être contrôlé en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte attaqué, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt des destinataires à recevoir des explications » (arrêt de la Cour de justice du 1er juillet 1986, *Usinor c/ Commission*, C-185/85, Rec. p. 2079, point 20). En particulier, l'exigence de motivation est d'autant plus grande que l'appréciation de l'auteur de la décision visée s'écarte de la simple application normale d'un texte ou de la pratique communément admise en la matière, cet auteur devant exposer clairement les raisons pour lesquelles il a estimé que les particularités de l'espèce justifiaient une telle appréciation » (voir décision de la Chambre de recours du 5 août 2008, 08/11, point 8).

En l'espèce, cette exigence de motivation est reconnue par le Secrétaire général des Ecoles européennes lui-même. En effet, dans son Mémoire du 14 décembre 2012 envoyé aux directeurs des Ecoles européennes (2012-12-M-2/KK), ayant précisément pour objet de clarifier la portée de la réforme du minerval adoptée par le Conseil supérieur en sa décision des 3-5 décembre 2012, le Secrétaire général précise que toute décision des différents conseils d'administration des écoles qui viserait à s'écarter du taux d'augmentation de 25% [décidé par le Conseil supérieur] *devra être « dûment justifiée »* (c'est la Chambre de recours qui souligne).

Or, il convient de constater que la décision de l'Ecole européenne de Munich de fixer l'augmentation du minerval à 30% au lieu de 25 %, telle qu'elle a été communiquée aux

intéressés, ne répond pas aux exigences de motivation mentionnées ci-dessus.

Ce n'est en effet qu'à *la seule lecture* du procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2013, que l'on peut comprendre qu'une telle augmentation a été décidée pour assurer une couverture plus réelle des coûts induits par la scolarisation de chaque élève, mais aucun autre détail n'a été fourni à cet égard.

La publication de la décision adoptée le 25 janvier 2013 sur le site de l'EE Munich le 6 février 2013 (voir pièce 17 EE), pour autant qu'elle ait bien eu lieu, ne change rien à ce constat puisque les raisons pour lesquelles l'augmentation du minerval de 30% n'y sont pas expressément explicitées.

Or, comme les requérants l'ont indiqué sans être contredits par les Ecoles européennes, ce procès-verbal n'a pas été communiqué *in tempore* aux parties concernées, soit les parents : ce n'est que dans le cadre de l'instruction du présent recours que les Ecoles européennes ont produit ce procès-verbal.

Cependant, une telle façon de motiver *a posteriori* ne peut être acceptée.

En effet, comme l'a reconnu le Tribunal de l'Union européenne, la motivation doit, en principe, être communiquée à l'intéressé en même temps que la décision lui faisant grief : « l'absence de motivation ne saurait être régularisée par le fait que l'intéressé apprend les motifs de la décision au cours de la procédure devant les instances de l'Union ». (arrêt du 3 mars 2011, *Evropaïki Dynamiki / Commission* (T-589/08, Rec. p.II-40) (cf. points 63-64).

Ce manque de motivation apparaît encore plus grave en l'espèce si l'on tient compte, d'une part du fait que la décision de l'Ecole européenne de Munich ne rentre pas dans une pratique ordinaire d'augmentation du minerval mais qu'elle implique au contraire, comme cela ressort du procès-verbal mentionné, un «ajustement extraordinaire» de ce dernier, et d'autre part, du fait que l'augmentation en question est d'une telle ampleur qu'elle pourrait, pour certaines familles, entraver dans la réalité des faits le droit même d'admission des frères et sœurs des élèves déjà inscrits à l'Ecole, vu l'augmentation particulièrement forte de la charge financière liée à la scolarisation de toute la fratrie.

Par conséquent, les requérants sont fondés à se plaindre de l'absence de motivation suffisante de la décision de l'Ecole européenne de Munich d'augmenter de 30% au lieu de 25% le minerval des élèves de catégorie III nouvellement inscrits à l'école à partir de la rentrée scolaire de septembre 2013.

Le moyen est donc fondé.

16.

Sur le troisième moyen,

Les requérants reprochent au Secrétaire général de ne pas avoir fait publier la décision des 3-5 décembre 2012 dans les 14 jours suivants la réunion, en violation de l'article 15 du Règlement intérieur du Conseil supérieur des Ecoles européennes.

La Chambre de recours constate néanmoins, comme l'ont expliqué les Ecoles européennes dans leur mémoire, que la décision de la réunion élargie du Conseil supérieur des Ecoles européennes a été approuvée par procédure écrite n° 2013/4 clôturée en date 31 janvier 2013 et que le procès-verbal de la réunion a été publié le 5 février 2013 de sorte que le délai de 14 jours pour la publication a bien été respecté.

Le moyen n'est donc pas fondé.

En ce qui concerne les frais et dépens,

17.

Aux termes de l'article 27 du règlement de procédure : « Toute partie qui succombe est condamnée aux frais et dépens s'il est conclu en ce sens par l'autre partie. Cependant, si les circonstances particulières de l'affaire le justifient, la Chambre de recours peut mettre les frais et dépens à la charge de cette dernière ou les partager entre les parties (...). A défaut de conclusions sur les dépens, chaque partie supporte ses propres dépens ».

Les requérants demandaient de condamner la défenderesse aux frais et dépens de la procédure ainsi qu'aux frais engagés par eux pour se faire représenter en justice. Les Ecoles européennes quant à elles réclamaient une condamnation des requérants aux dépens de l'instance, évalués *ex aequo et bono* à la somme de 1.500 €.

Au vu des conclusions présentées par chacune des parties, et dans les circonstances particulières de la présente affaire, il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres frais et dépens.

PAR CES MOTIFS, la Chambre de recours des Ecoles européennes

DECIDE

Article 1^{er} : La décision de l'Ecole européenne de Munich du 25 janvier 2013 d'augmenter de 30% le minerval des élèves de catégorie III nouvellement inscrits à l'école à partir de la rentrée scolaire de septembre 2013 est annulée. Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2 : Chaque partie supportera ses propres frais et dépens.

Article 3 : La présente décision sera notifiée dans les conditions prévues aux articles 26 et 28 du règlement de procédure.

Eduardo Menéndez Rexach

Mario Eylert

P. Manzini

Bruxelles, le 31 janvier 2014

Nathalie Peigneur,
Greffière