

Recours 23/03

InterParents

CHAMBRE DE RECOURS DES ECOLES EUROPEENNES

Formation plénière

Décision du 22 septembre 2023

Dans l'affaire enregistrée au greffe de la Chambre de recours sous le n° **23/03**, ayant pour objet un recours introduit le 9 mars 2023 par Me Rüdiger SAILER, agissant au nom et pour compte de l'Association des associations des parents des Ecoles européennes (**InterParents**) et lesdites associations (ci-après « **les requérantes** »), en vue d'obtenir l'annulation, voire la réformation, voire l'abrogation, de la décision du Conseil supérieur des Ecoles européennes des 6-8 décembre 2022 et la décision du Secrétaire général des Ecoles européennes datée du 22 février 2023 en ce qu'elle rejette le recours administratif introduit par les requérantes le 24 janvier 2023,

la Chambre de recours des Ecoles européennes, réunie en formation plénière, composée de :

- Eduardo Menéndez Rexach, Président de la Chambre de recours
- Mario Eylert, membre
- Paul Rietjens, membre
- Pietro Manzini, membre et rapporteur
- Aindrias Ó Caoimh, membre
- Brigitte Phémolant, membre et Présidente de la 2^{ème} section,
- Mark Ronayne, membre

assistée de Mme Nathalie Peigneur, greffière, et de M. Thomas van de Werve d'Immerseel, assistant juridique,

au vu des observations écrites présentées, d'une part, par Me SAILER pour les requérantes et, d'autre part, par Me Muriel GILLET pour les Ecoles européennes,

après avoir entendu, à l'audience publique du 19 juillet 2023 le rapport de M. MANZINI, les observations orales de Me SAILER, de Me OLIVEIRA et de M. Moles, Président d'InterParents, pour les requérantes, et de Me SNOECK et de M. Beckmann, Secrétaire général, pour les Ecoles européennes,

a rendu le 22 septembre 2023 la décision dont les motifs et le dispositif figurent ci-après.

Faits du litige et arguments des parties

1.

Les requérantes ont formé un recours sur base de l'article 27 (2) de la Convention portant statut des Ecoles européennes (ci-après « la Convention ») et de l'article 14 du Règlement de procédure de la Chambre de recours contre :

- a) la décision du Conseil supérieur des Ecoles européennes des 6-8 décembre 2022 approuvée par procédure écrite No 2022/64 le 10 janvier 2023 avec entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2023 et publiée aux fins de notification le 18 janvier 2023 (ci-après la « Décision CS ») ;
- b) la décision du Secrétaire général des Ecoles européennes datée du 22 février 2023, en ce qu'elle rejette le recours administratif introduit par les requérantes contre la Décision CS des 6-8 décembre 2022.

La Décision CS porte sur la modification des articles 5, 14, 15, 35 et 38 du Règlement général des Ecoles européennes (ci-après le « RGEE » ou le « Règlement général »), et elle intervient pour donner suite à un audit interne.

Dans le « *Annual Internal Audit Report 2022* », il est précisé sous la recommandation N°. 4 que: " *An unclear division of the security and safety roles, responsibilities and tasks of the different actors involved may lead to ineffective and inefficient security arrangements*

in the ES. There is a risk of overlap between the security and safety roles, and a risk of lack of coordination and supervision on the Security Officers' tasks".

Il ressort également du « *Global Annual Activity Report 2022* » qu'en termes de sécurité, le Conseil d'administration doit travailler au « *Development of the generic risk register for safety and security risks for activities carried out by Parents Associations in schools* » et que les *"Roles and responsibilities of the Parents' Association on security"* avaient été considérés comme *"critical"*.

Est ici visée l'organisation du transport scolaire, de la cantine et des activités extrascolaires.

2.

Les modifications contestées par les requérantes portent sur les articles suivants du RGEE (les modifications apportées sont soulignées) :

- Article 5

Les modifications apportées à cet article se limitent à rajouter au dernier paragraphe les mots « *dans le cadre légal existant* ».

- Article 14

Cet article disposait initialement :

« Le directeur peut autoriser des personnes étrangères à l'école à visiter l'école, à participer à des manifestations scolaires et à assister à des cours avec l'accord des enseignants concernés ».

Le nouvel article 14 dispose désormais :

« Le directeur peut autoriser des personnes étrangères à l'école à visiter l'école, à participer à des manifestations scolaires et à assister à des cours avec l'accord des enseignants concernés.

Il peut autoriser des organisations externes à exercer sur le site de l'école des activités d'accueil de l'enfance, d'éducation à des fins récréatives, ou de garderie.

Sans préjudice des engagements de l'école qui étaient déjà en vigueur avant le 1er janvier 2023, ces activités seront organisées sous la responsabilité des organisations externes. Les organisations externes sont tenues de se conformer à la législation nationale applicable en matière de sûreté et de sécurité, ainsi qu'aux dispositions spécifiques mises en place par les écoles ».

- Article 15

Cet article disposait initialement :

« Le Directeur est responsable de la sûreté et de la sécurité dans l'enceinte de l'école. En cas d'évènement particulier survenant à l'école (par exemple décès, accident grave, incendie, explosion, maladie contagieuse, menaces...) le Directeur doit prévenir tout service compétent. En outre, le Directeur doit collaborer étroitement avec les services compétents au sein de la communauté scolaire (c'est-à-dire la cantine, les bus, les activités extrascolaires) afin d'assurer la sécurité et le bien-être des membres de la communauté scolaire.

Tout traitement de données à caractère personnel en vertu du présent article sera effectué dans le respect des obligations de la protection des données résultant du Règlement (UE) 2016/679 ».

Le nouvel article 15 dispose désormais :

Sans préjudice de l'article 14, alinéa 2, le Directeur est responsable de la sûreté et de la sécurité dans l'enceinte de l'école. La législation applicable en la matière est celle du siège de l'école. De plus le Directeur peut imposer des règles de sécurité et de sûreté qui sont applicables pour toutes les organisations externes exerçant une activité sur le site de l'école.

En cas d'évènement particulier survenant à l'école (par exemple décès, accident grave, incendie, explosion, maladie contagieuse, menaces...) le Directeur doit prévenir tout service compétent. En outre, le Directeur doit collaborer étroitement avec les services compétents au sein de la communauté scolaire (c'est-à-dire la cantine, les bus, les activités extrascolaires) afin d'assurer la sécurité et le bien-être des membres de la communauté scolaire.

Tout traitement de données à caractère personnel en vertu du présent article sera effectué dans le respect des obligations de la protection des données résultant du Règlement (UE) 2016/679 ».

- Article 35

Cet article disposait initialement :

« a) *Le règlement intérieur de chaque école fixe les heures d'ouverture de l'établissement.*
b) *L'école n'est pas responsable des élèves en dehors de son enceinte. Cette règle toutefois ne concerne pas les déplacements des élèves et les activités pédagogiques organisées par l'école directement ou en liaison avec l'Association des parents d'élèves. »*

Le nouvel article 35 dispose désormais :

« a) *Le règlement intérieur de chaque école fixe les heures d'ouverture de l'établissement.*
b) *L'école n'est pas responsable des élèves en dehors de son enceinte, excepté lors des déplacements pour les activités pédagogiques qu'elle organise. Les élèves participant à des activités organisées par des organisations externes sont sous la responsabilité de ces organismes, quelle que soit la nature de ces activités ou quel que soit le lieu où elles se déroulent, soit dans l'enceinte de l'école, soit à l'occasion d'éventuels déplacements* ».

- Article 38

Cet article disposait initialement :

« *Les acteurs définis à l'article 37 collaborent pour favoriser le bon fonctionnement de l'école et entretenir un climat de confiance.*

Ils le font notamment dans le cadre :

du Conseil d'administration (voir chapitre X du présent Règlement)

des Conseils d'éducation (voir article 21 du présent Règlement)

ainsi que de toute réunion que le directeur juge opportun d'organiser.

En outre, en liaison avec les autres acteurs, l'Association des parents d'élèves telle qu'elle est définie dans la Convention portant Statut des Ecoles européennes peut intervenir dans l'organisation et la gestion d'activités périscolaires et de la cantine. L'organisation et la gestion du transport scolaire sont de la responsabilité des représentants légaux des élèves, qu'il s'agisse de parents d'élèves agissant individuellement, par l'intermédiaire d'un groupement quelconque ou de tiers ».

Le nouvel article 38 dispose désormais :

« Les acteurs définis à l'article 37 collaborent pour favoriser le bon fonctionnement de l'école et entretenir un climat de confiance.

Ils le font notamment dans le cadre :

du Conseil d'administration (voir chapitre X du présent Règlement)

des Conseils d'éducation (voir article 21 du présent Règlement)

ainsi que de toute réunion que le directeur juge opportun d'organiser.

En outre, en liaison avec les autres acteurs, l'Association des parents d'élèves telle qu'elle est définie dans la Convention portant Statut des Ecoles européennes, peut organiser après accord préalable du Directeur de l'école, à son initiative, à ses frais et sous sa responsabilité, des activités extrascolaires et la cantine. Lorsque ces activités sont organisées par l'Association des parents d'élèves, l'école n'assume à leur rencontre aucune responsabilité pour l'activité elle-même, sauf si le Conseil supérieur en a décidé ainsi (par exemple : la surveillance de midi à la cantine par des enseignants de l'école) ou des engagements ont déjà été pris avant janvier 2023.

L'organisation et la gestion du transport scolaire sont de la responsabilité des représentants légaux des élèves, qu'il s'agisse de parents d'élèves agissant individuellement, par l'intermédiaire d'un groupement quelconque ou de tiers ».

3.

Dans leur requête introductive d'instance, les requérantes invoquent à titre principal deux moyens contre la Décision du Secrétaire général rejetant le recours administratif et à titre subsidiaire, huit moyens contre la Décision CS.

Dans leur mémoire en réponse, les Ecoles européennes

- soulèvent une exception d'incompétence de la Chambre de recours ;
- ne discutent pas la recevabilité, tant *ratione temporis* que *ratione materiae* ;
- demandent le rejet des moyens comme non fondés.

À l'issue de l'échange des mémoires en réponse et en réplique, les parties conviennent que, pour l'essentiel, les moyens à l'appui du recours sont les suivants :

- incompétence du Conseil supérieur des Ecoles européennes, violation du droit national et excès - voire détournement - de pouvoir ;

- violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime et erreur manifeste d'appréciation ;
- violation des principes de bonne administration et de proportionnalité ;

4.

Il ressort des écrits de procédure que **la position des parties** peut être résumée comme suit :

5.

SUR L'EXCEPTION D'INCOMPETENCE DE LA CHAMBRE DE RECOURS

Les Ecoles européennes soulèvent tout d'abord une exception d'incompétence de la Chambre de recours, en ce que le recours poursuit l'annulation d'une décision à portée générale qui ne ferait pas grief aux requérantes.

Se référant en particulier à la décision 10/02 du 22 juillet 2010 de cette Chambre, elles font valoir qu'il n'est pas établi que les requérantes auraient qualité et intérêt pour agir contre des décisions individuelles permettant de mettre en cause, par voie d'exception, la décision attaquée.

Selon les Ecoles, la Décision CS attaquée ne peut être regardée comme constitutive d'un acte faisant grief au sens de l'article 27.2 de la Convention, dans la mesure où elle n'affecte pas directement un droit, ou une prérogative, reconnu aux requérantes par la Convention. A cet égard, elles font valoir que les modifications apportées à l'article 35 du RGEE, et par voie de conséquence aux articles 5, 14, 15 et 38 dudit Règlement, se limitent à clarifier une situation juridique préexistante, sans modifier les droits et obligations des associations de parents. L'ancien article 38 du RGEE confiait déjà l'organisation de la cantine, des transports scolaires et des activités extrascolaires aux associations de parents. Les amendements décidés par le Conseil supérieur permettraient simplement de mettre fin à l'ambiguïté qui existait concernant la répartition des compétences, et donc des responsabilités, entre les Ecoles et les organismes chargés de la mise en œuvre de ces services.

Les Ecoles estiment que la Décision CS ne porte pas atteinte aux droits et prérogatives des requérantes, relevant à cet égard que :

- plusieurs associations de parents déclarent n'avoir enregistré aucun changement d'organisation ;
- les précisions apportées au RGEE ont été l'occasion pour plusieurs d'entre elles de saisir la nécessité de contracter de nouvelles polices d'assurance ou de modifier leurs polices existantes, afin de disposer de la couverture adéquate, tout en insistant sur la charge financière limitée que cela représente pour elles ;
- certaines associations évoquent l'émergence de discussions concernant des problématiques locales spécifiques ;
- la signature prochaine de conventions bilatérales permettant de remédier à des situations précises et jusqu'alors incertaines est également évoquée par certaines associations de parents ;
- enfin, aucune association ne déclare avoir dû, en raison de ces modifications, revoir fondamentalement l'organisation ou renoncer à offrir les services qu'elle fournissait jusqu'alors.

Sur l'exception d'incompétence, les requérantes font valoir, dans leur mémoire en réplique, que les modifications apportées au RGEE constituent des actes faisant grief au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

En particulier, elles affirment que, au vu cette jurisprudence, il est évident que la Décision CS de modifier les articles 5, 14, 15, 35 et 38 du RGEE leur fait grief pour les raisons suivantes :

- les requérantes sont directement et individuellement visées par la Décision CS puisqu'elles sont visées expressément à l'article 38 et qu'elles voient leur situation modifiée en raison de leur exclusion apparente de la nouvelle notion d'« *organisations externes* » ;
- la Décision CS émane de l'autorité compétente et exprime une position définitive de l'administration à l'égard de la situation des requérantes ;
- la Décision CS affecte immédiatement d'une façon négative la situation juridique et financière des requérantes ; les requérantes affirment « *qu'il existe bien une certitude quant aux conséquences juridiques et financières négatives des amendements contestés* »

sur la situation des Requérantes, même si l'ampleur de celles-ci ne peut pas encore être évaluée », du fait par exemple de l'ambiguïté importante créée notamment au niveau des contrats d'assurances. Les requérantes expliquent qu'elles ont dû demander des souscriptions/devis d'assurance supplémentaires, y inclut pour les risques d'accidents lors des activités au sein de l'école, alors qu'il appartenait auparavant aux Ecoles de souscrire ces assurances (voir l'article 33 du RGEE). Le fait que les Ecoles n'ont pas modifié leurs polices d'assurance démontre un manque de clarté dans l'application des modifications et un risque de double assurance pour les mêmes risques. Ce manque de clarté crée une incertitude juridique qui porte défavorablement atteinte aux intérêts légitimes des requérantes.

Les requérantes indiquent en outre que les modifications apportées par la Décision CS ont d'ores et déjà mené à des discussions (par exemple : qui doit couvrir le risque en cas d'absence de surveillance lors des trajets entre le bus scolaire et l'école ? ou encore quel sort réserver aux conventions bilatérales déjà existantes ?). Le fait que plusieurs associations de parents n'aient relevé aucun changement n'est pas une preuve que la Décision CS ne les affecte pas. Bien au contraire, c'est la preuve qu'elle a généré une confusion énorme sur « qui doit assumer quoi » et un « *immobilisme opportuniste, lié au présent recours* ».

6.

SUR LES MOYENS A L'APPUI DU RECOURS

7.

PREMIER MOYEN

- **incompétence du Conseil supérieur des Ecoles européennes, violation du droit national et excès - voire détournement - de pouvoir**

Les requérantes font valoir que :

- les modifications apportées aux articles visés du RGEE sont constitutives, dans le chef du Conseil supérieur, d'un excès - voire d'un détournement - de pouvoir, en ce

qu'il ne serait pas compétent pour édicter des normes touchant à des questions de responsabilité qui sont soumises au droit interne du pays siège de l'Ecole ;

- selon elles, la répartition des compétences, et donc des responsabilités, entre les Ecoles et les associations de parents devait se faire via des conventions bilatérales, conclues dans le respect du droit interne de chaque Etat concerné, et non en alourdissant la responsabilité des associations de parents par voie générale, réglementaire, unilatérale et aussi peu précise ;
- en confiant la compétence organisationnelle de certaines activités – et donc la responsabilité de ces activités - à des organisations externes, les Ecoles européennes violent les législations des Etats dans lesquels elles sont implantées en se déchargeant de leur responsabilité (de *toute* leur responsabilité) en matière de sûreté et sécurité (concernant les bâtiments par exemple) - telle que la leur imposent les législations nationales des Etats concernés - en la transférant sur les « organisations externes » ;
- le Conseil supérieur n'est pas compétent pour faire naître de telles obligations dans le chef des associations de parents dans la mesure où elles sont des tiers à la Convention. (le CS n'est pas compétent pour définir des obligations envers des prestataires externes, qui sont des tiers à la Convention, et dont les activités ne relèvent pas de la mission des Ecoles).

Les Ecoles européennes font valoir que :

- la Convention portant statut des Ecoles européennes (ci-après « la Convention ») est une norme de droit international public conventionnelle, obligatoire pour tous, et la notion de « *tiers* » est ici sans pertinence ; l'article 10 de cette Convention confie au Conseil supérieur le pouvoir de veiller à son application et lui confère à cet effet « *des pouvoirs de décision nécessaires en matière pédagogique, budgétaire et administrative, ainsi que pour la négociation des accords mentionnés aux articles 28 à 30. Il peut créer des comités chargés de préparer ses décisions. Le conseil supérieur établit le règlement général des écoles. (...).* ». Ce RGEE s'applique à toutes les personnes et situations qu'il concerne, et assurément aux relations entre les Ecoles, les élèves et les associations de parents. C'est ainsi sans fondement que les requérantes se présentent comme des « *tiers* », vis-à-vis desquels le pouvoir réglementaire du Conseil supérieur ne serait pas applicable ;

- en vertu de la Convention, les Ecoles disposent, par le biais de leurs organes, du pouvoir de décider de leur propre organisation. Ces compétences organisationnelles impliquent notamment de pouvoir, sous réserve du respect des droits nationaux applicables, « *sous-traiter* » l'organisation de certaines activités qui ne relèvent pas strictement de la mission d'enseignement confiée aux Ecoles ;
- les modifications adoptées par le Conseil supérieur ne visent qu'à clarifier la répartition des rôles – et des responsabilités - dans l'organisation de certains services spécifiques qui ne relèvent pas à proprement parler de la mission d'enseignement des Ecoles, à savoir les activités extrascolaires, les cantines et le transport scolaire ; les modifications attachent en outre à cette répartition des rôles un régime de responsabilité clair et cohérent par rapport aux compétences assumées par les différents intervenants ; les Ecoles restent responsables pour toutes les activités qu'elles organisent, du fait des bâtiments et des meubles dont elles sont propriétaires, du personnel qu'elles engagent, etc ;
- la Décision CS ne viole aucune règle de droit national, le régime de responsabilité mis en place s'appliquant dans le cadre et sans préjudice des règles de droit national ; chaque disposition modifiée du RGEE renvoie d'ailleurs systématiquement à l'application du cadre juridique national existant ;
- le RGEE n'impose aucune obligation aux associations de parents en ce qui concerne l'organisation de ces activités ; les modifications apportées par la Décision CS ne font qu'établir clairement que, si une association décide de fournir un service, elle en assume la responsabilité pleine et entière ;
- enfin, les Ecoles ajoutent que l'utilisation par le Conseil supérieur de son pouvoir réglementaire n'enlève en rien aux Ecoles et aux associations de parents la possibilité de conclure des conventions bilatérales relatives au régime de responsabilité ; la conclusion de telles conventions, adaptées aux spécificités de chaque Ecole, reste d'ailleurs plus que souhaitable en vue de compléter le régime général mis en place.

Dans leur réplique, les requérantes font valoir encore que :

- la Convention est un accord international conclu entre les Etats membres des Communautés européennes et les Communautés européennes, régie par le droit international public, et notamment par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ;

- il ressort de règles de droit international public que ni les associations de parents, ni InterParents ne peuvent être considérées comme « parties à la Convention » en l'absence de capacité juridique en vertu du droit international public ; les associations de parents et InterParents sont des organisations de droit interne qui, de par leur nature, ne peuvent conclure que des accords régis par le droit privé ;
- le fait que la Convention octroie certains droits aux associations de parents, ou même la possibilité de leur existence, ne modifie pas ce principe ; en aucun cas, la Convention ne saurait leur imposer des obligations ;
- les dispositions de la Convention ne peuvent être rendues opposables à des personnes physiques ou morales de droit privé que : i) par le biais d'une loi nationale donnant effet aux dispositions de la Convention, ou ii) au moyen d'un accord explicite ou implicite conclu entre les organes des Ecoles européennes et ces personnes, et uniquement dans le cadre délimité par un tel accord ;
- ainsi, les organes institués par la Convention ne peuvent adopter des règles produisant des effets sur les particuliers que si et dans la mesure où la Convention leur confère explicitement de tels pouvoirs, et après ratification par les Parties contractantes à la Convention ;
- l'article 10 de la Convention limite la compétence du Conseil supérieur aux « *pouvoirs de décision nécessaires en matière pédagogique, budgétaire et administrative, ainsi que pour la négociation des accords mentionnés aux articles 28 à 30* » ; l'article 29 de la Convention prévoit l'autorisation de négocier des accords avec les organismes de droit public ou de droit privé ; vu l'absence dans la Convention des dispositions spécifiques ou un accord explicite de la part des requérantes, le Conseil supérieur a agi *ultra vires* en émettant à l'intention des associations de parents, qui sont des tiers par rapport à la Convention, des règles en matière de partage de responsabilité.

8.

DEUXIEME MOYEN

- **violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime et erreur manifeste d'appréciation**

Les requérantes font ici grief aux versions modifiées des articles du RGEE d'être libellées en des termes vagues et contradictoires, manquant de clarté et de prévisibilité. Elles

évoquent à cet égard les nombreuses interprétations divergentes et discussions concernant les questions de responsabilité qui sont apparues depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du RGEE, d'où l'immobilisme actuel des associations de parents, dans l'attente de l'issue du présent recours.

Le moyen vise en particulier l'utilisation des termes « *cadre légal existant* » (lequel n'est pas précisé) et « *organisations externes* » : selon les requérantes, la Décision CS les a potentiellement exclues de la nouvelle réglementation puisqu'elles n'apparaissent plus dans les nouvelles dispositions (sauf à l'article 38), et seraient ainsi désormais écartées de l'organisation des activités périscolaires (cantine, surveillance et transport des élèves) – et ceci, en violation de leur confiance légitime.

Les Ecoles répondent que le Conseil supérieur ne pouvait adéquatement pas traiter, de manière plus détaillée ou précise, de la répartition des compétences des différents intervenants, par voie de modification du RGEE, compte tenu des spécificités propres à chaque Ecole. La décision attaquée a pour vocation d'établir un cadre général de répartition des compétences (et des responsabilités qui s'y attachent), sans pour autant exclure la possibilité pour les Ecoles de conclure, avec les organisations externes auxquelles elles confient la gestion des activités extrascolaires, des conventions visant à compléter le régime de responsabilités selon leurs situations propres. Les termes « *cadre légal existant* » de l'article 5 visent les règles de droit national qui ont vocation à s'appliquer et auxquelles il est systématiquement renvoyé par les dispositions modifiées. Par ailleurs, la notion d'« *organisations externes* » vise bien entendu les associations de parents, par référence à l'article 38 du RGEE, qui a été maintenu (si ce n'était pas le cas, les requérantes n'auraient pas intérêt à agir).

Les Ecoles concluent en affirmant que les modifications apportées au Règlement général, loin de mettre en péril la sécurité juridique, participent au contraire au renforcement de celle-ci en clarifiant les règles applicables en matière de répartition des rôles et des responsabilités pour l'organisation des activités extrascolaires, cantine et transports scolaires. Par ailleurs, étant concernées par ces modifications – elles reconnaissent elles-mêmes être visées par la Décision CS –, les requérantes ne peuvent prétendre à une atteinte de leur confiance légitime en ce que leur fonction leur aurait été retirée.

Dans leur réplique, et se référant à la jurisprudence européenne en matière de sécurité juridique, les requérantes font valoir que la possibilité de conclure des conventions bilatérales ne résout pas la question : de telles conventions bilatérales existent déjà mais elles posent un problème d'application au regard de leur incompatibilité supposée par rapport aux modifications litigieuses (le CS motive les modifications litigieuses par l'absence de conventions compatibles avec les recommandations du service d'audit interne de la Commission européenne (ci-après abrégé, en anglais, comme: I.A.S.)).

Selon les requérantes, rien dans l'article 5 ne permet de conclure qu'il est fait référence à un cadre légal *national* existant (donc aux normes du pays siège de l'Ecole).

La notion « *d'organisations externes* » ne respecte pas non plus la précision exigée pour garantir la prévisibilité et la sécurité juridique. L'argument selon lequel les associations de parents seraient visées par l'article 38 vient conforter le fait que la notion n'est pas claire. Les associations de parents sont un organe particulier, ayant des pouvoirs de représentation au sein du système des Ecoles européennes, et ne peuvent donc être considérées comme une « *organisation externe* ». Le fait de faire référence à ces « *organisations externes* » partout sauf à l'article 38 laisse à penser que les autres dispositions ne seraient pas applicables aux associations de parents.

9.

TROISIEME MOYEN

- **violation des principes de bonne administration et de proportionnalité**

Les requérantes font valoir ici qu'il n'aurait pas été tenu compte de leur avis et réserves émis pendant le processus décisionnel ayant abouti à la modification contestée des articles du Règlement général.

Les Ecoles observent que si la Décision CS est une décision à caractère unilatéral, elle est aussi le fruit d'une large concertation des différents acteurs concernés, parmi lesquels les associations de parents. La question de la répartition des rôles et responsabilités pour les activités extrascolaires est un sujet qui fait l'objet de discussions avec les associations

de parents depuis plus de 10 ans. La décision attaquée est intervenue dans un contexte de blocage des négociations et afin de répondre aux recommandations jugées critiques par l'I.A.S. La modification des dispositions du Règlement général n'exclut par ailleurs pas la possibilité pour les Ecoles et les associations de parents de reprendre le processus de négociation et de conclure des conventions bilatérales.

Dans leur réplique, les requérantes affirment que les Ecoles restent en défaut de prouver une quelconque concertation. Ainsi, outre le fait que les associations de parents n'ont jamais été officiellement appelées à intervenir dans le processus de modification du RGEE, l'avis défavorable émis par InterParents n'a donné lieu à aucune discussion sur les arguments invoqués, ni même aucune motivation pour justifier leur non prise en compte.

Par ailleurs, les requérantes estiment que, indépendamment de l'existence ou non de négociations, le choix de l'instrument juridique (une Décision CS à caractère réglementaire) pour prétendre avancer dans des négociations bilatérales avec les associations de parents va à l'encontre des principes fondamentaux du droit des contrats, notamment la liberté de contracter, le consensualisme, la bonne foi et la proportionnalité.

Appréciation de la Chambre de recours

Sur la compétence de la Chambre de recours,

10.

Aux termes de l'article 27.2 de la Convention portant statut des Écoles européennes, la Chambre de recours « *a compétence exclusive de première et de dernière instance pour statuer, après épuisement de la voie administrative, sur tout litige relatif à l'application de la présente convention aux personnes qu'il y sont visées, à l'exclusion du personnel administratif et de service, et portant sur la légalité d'un acte faisant grief fondé sur la convention ou sur des règles arrêtées en application de celle-ci, pris à leur égard par le conseil supérieur ou le conseil d'administration d'une école dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la présente convention. Lorsqu'un tel litige*

présente un caractère pécuniaire, la chambre de recours a une compétence de pleine juridiction ».

A l'occasion de sa décision 10/02 du 22 juillet 2010, la Chambre de recours a précisé que :

« 24. (...) [la décision attaquée] affecte directement une prérogative reconnue par la convention à une catégorie de personnes, les représentants des parents, dont il n'est pas établi qu'elles auraient qualité et intérêt pour agir contre des décisions individuelles permettant de mettre en cause, par voie d'exception, la nouvelle procédure fixée par ladite décision. C'est dire que l'incompétence de la Chambre de recours pour statuer directement sur la légalité d'une telle décision pourrait être de nature à porter atteinte au droit des intéressés à une protection juridictionnelle adéquate et effective telle que rappelée au point 21 de la présente décision. (...).

26. Au vu de l'ensemble de ces considérations, la Chambre de recours estime que, lorsqu'une décision du Conseil supérieur, même si elle revêt une portée générale ou réglementaire, affecte directement un droit ou une prérogative que la convention portant statut des Ecoles européennes reconnaît à une personne ou à une catégorie de personnes clairement identifiée et qui se distingue de l'ensemble des autres personnes concernées, sans qu'il soit certain que ladite personne ou catégorie soit en mesure de former un recours contre une décision individuelle prise sur le fondement d'une telle décision, celle-ci doit être regardée comme constitutive d'un acte faisant grief à cette personne ou à cette catégorie au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la convention. La Chambre est, dès lors, en principe, compétente pour statuer sur un recours formé contre un tel acte. ».

Il résulte de cette jurisprudence qu'un recours peut être introduit contre une décision à caractère général ou réglementaire, à deux conditions :

En premier lieu, la décision doit affecter directement un droit, ou une prérogative, accordé sur base de la Convention à une personne ou à une catégorie de personnes clairement identifiée et distinguée de toutes les autres personnes concernées.

En second lieu, il ne doit pas être certain qu'un recours puisse être introduit contre une décision individuelle prise sur la base de la décision réglementaire ou générale.

Dans le cas présent, les deux conditions sont remplies.

En ce qui concerne la première condition, la Décision CS attaquée, de nature réglementaire, est susceptible d'affecter directement la situation juridique des associations de parents, c'est-à-dire des sujets de droit auxquels l'article 23 de la Convention confie la tâche d'assurer les relations entre les parents d'élèves et les autorités de l'Ecole. A cet égard, ce sont les Ecoles elles-mêmes qui, dans leur défense, admettent que la décision attaquée sert à "*compléter*" le cadre réglementaire afin de mieux préciser la répartition des risques, et des responsabilités, entre les associations de parents et les Ecoles.

En ce qui concerne la deuxième condition, il suffit de relever que la Décision CS attaquée n'appelle pas de mesures d'exécution et qu'elle est directement applicable. Il n'y aura donc pas de décisions individuelles, prises sur base cette Décision CS, susceptibles de faire l'objet d'un recours.

Au vu de ces considérations, il y a lieu de conclure que la Chambre de recours est compétente pour statuer sur le présent recours.

Sur le fond,

11.

À l'issue de l'échange des mémoires en réponse et en réplique, les parties ont convenu que, pour l'essentiel, les moyens à l'appui du recours pouvaient être regroupés en trois moyens.

12.

Aux termes du **premier moyen**, les requérantes font valoir, pour l'essentiel, que les modifications apportées aux articles 5, 14, 15, 35 et 38 du RGEE sont prises *ultra vires*

et seraient constitutives d'un excès - voire d'un détournement - de pouvoir, en ce que le Conseil supérieur ne serait pas compétent pour édicter des normes touchant à des questions de responsabilité – lesquelles sont soumises au droit interne du pays siège de l'Ecole. En outre, les requérantes affirment que Conseil supérieur ne serait pas compétent pour faire naître des obligations dans leur chef, dans la mesure où elles sont des tiers à la Convention portant statut des Ecoles européennes.

En ce qui concerne ce premier moyen du recours, il convient de noter que la plupart des modifications apportées au RGEE par la Décision CS attaquée se bornent, pour l'essentiel, à préciser que les activités extrascolaires autorisées par les Ecoles dans leurs locaux, ou à l'extérieur de ceux-ci, doivent se dérouler sous la responsabilité des organisations qui les organisent. C'est le cas des articles 14, 15, 35 et 38. En ce qui concerne l'article 5, les amendements se limitent à préciser que le Directeur de l'école collabore à la mise en œuvre des activités périscolaires, "*dans le cadre légal existant*".

Ensuite, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 10 de la Convention portant statut des Ecoles européennes, le Conseil supérieur dispose « *des pouvoirs de décision nécessaires en matière pédagogique, budgétaire et administrative, ainsi que pour la négociation des accords mentionnés aux articles 28 à 30. Il peut créer des comités chargés de préparer ses décisions (paragraphe 1). Le Conseil supérieur établit le règlement général des écoles (paragraphe 2)* ».

Or, le pouvoir d'administration d'une entité inclut également sa compétence organisationnelle à l'égard des activités qui se déroulent à l'intérieur des sites occupés par cette entité, ou à l'extérieur de ces sites lorsque ces activités doivent être autorisées par l'entité elle-même. Par conséquent, les modifications contestées du RGEE relèvent indubitablement de la compétence organisationnelle conférée au Conseil supérieur par l'article 10, paragraphe 1, de la Convention.

Ceci est d'autant plus vrai que les modifications en question, en définissant simplement la répartition des responsabilités, relèvent du domaine traditionnel du pouvoir administratif.

En ce qui concerne l'argument selon lequel le Conseil supérieur ne serait pas compétent pour adopter des règles applicables aux associations de parents au motif que celles-ci seraient des tiers à la Convention, il convient de noter que cet argument repose sur un mélange erroné de droit national et de droit international.

Le fait que les associations de parents ne soient pas parties à la Convention n'en fait pas des tiers au sens du droit international, auxquels les règles édictées par le Conseil supérieur ne s'appliqueraient pas. En effet, au sens du droit international, seuls les Etats et les organisations internationales qui ne sont pas parties à la Convention sont des "tiers" à celle-ci. Seules ces entités ont une personnalité juridique internationale dont les droits et obligations sont régis par le droit international. Les associations de parents, en revanche, sont des organismes de droit interne, prévus par la Convention et auxquels s'appliquent les décisions prises par le Conseil supérieur, à condition que ces décisions soient prises conformément aux pouvoirs dévolus à ce dernier, ce qui est le cas en l'espèce.

Compte tenu de ce qui précède, le premier moyen du recours n'est pas fondé et doit être écarté.

13.

Le **deuxième moyen** est tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime et d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par ce second moyen, les requérantes font grief aux versions modifiées des articles du RGEE d'être libellées en des termes vagues et contradictoires, manquant de clarté et de prévisibilité. Le moyen vise en particulier l'utilisation des termes de « *cadre légal existant* » à l'article 5 et d'« *organisations externes* » utilisés dans la version modifiée des articles 14, 15 et 35.

C'est donc, pour l'essentiel, le principe de sécurité juridique qui, selon les requérantes, serait violé.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le principe de sécurité juridique est un principe général du droit de l'Union européenne que la Chambre de recours reconnaît et garantit. La jurisprudence européenne a précisé que ce principe « *exige que les règles du droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, afin que les intéressés puissent s'orienter dans des situations et des relations juridiques relevant de l'ordre juridique de l'Union* ».

Toutefois, la jurisprudence européenne a également précisé que « *La portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. De plus, le principe de sécurité juridique ne s'oppose pas à ce que le droit de l'Union attribue un pouvoir d'appréciation à l'administration compétente ou à ce qu'il utilise des notions juridiques indéterminées qui doivent être interprétées et appliquées au cas d'espèce par ladite administration, sans préjudice du contrôle du juge de l'Union. Par ailleurs, les exigences dudit principe ne sauraient être comprises comme imposant qu'une norme utilisant une notion juridique indéterminée mentionne les différentes hypothèses concrètes dans lesquelles elle est susceptible de s'appliquer, dans la mesure où toutes ces hypothèses ne peuvent pas être déterminées à l'avance par le législateur* ». (Arrêt du 27 novembre 2018, Mouvement pour une Europe des nations et des libertés / Parlement (T-829/16) (cf. points 68-71).

En ce qui concerne la référence au "*cadre juridique existant*" utilisée au nouvel article 5 du RGEE, il convient de relever qu'il s'agit d'une technique législative couramment utilisée dans les États membres de l'UE, dont la fonction est de prendre en compte automatiquement et de manière générale les changements réglementaires pertinents. À la lumière de la jurisprudence européenne citée, la Chambre de recours estime que l'utilisation de cette technique législative, loin de porter atteinte au principe de sécurité juridique, la renforce. En effet, par rapport à l'ancienne version de l'article 5, la référence au « *cadre juridique existant* » précise que les activités périscolaires doivent être exercées en conformité avec la réglementation applicable, qui comprend à la fois les règles nationales et internationales. De toutes façons, suivant la jurisprudence citée, le

cadre juridique peut éventuellement être précisé par le recours à des avis juridiques qualifiés.

De même, la référence dans le texte modifié des articles 14, 15 et 35 aux « *organisations extérieures* » ne viole pas le principe de sécurité juridique. Bien qu'il s'agisse d'un concept juridique indéterminé, cette référence, compte tenu du contexte, s'applique manifestement aussi aux associations de parents.

Par ailleurs, les requérantes ne peuvent affirmer que le Conseil supérieur fait une référence spécifique et exclusive à leur rôle dans le Règlement général. Cette prétention ne repose sur aucune base juridique. En effet, l'article 23 de la Convention stipule que les associations de parents assurent la relation entre les parents et les autorités scolaires, mais pas qu'elles doivent être les seules à pouvoir organiser les activités périscolaires prévues dans les règles du Règlement général, tel qu'amendé par le Conseil supérieur.

Compte tenu de ce qui précède, le second moyen du recours est non fondé, et doit être écarté.

14.

Le **troisième moyen** est pris de la violation des principes de bonne administration et de proportionnalité.

Selon les requérantes, le Conseil supérieur n'aurait pas tenu compte de leur avis pendant le processus décisionnel ayant abouti à la modification des articles 5, 14, 15, 35 et 38 du Règlement général.

Concernant ce moyen, la Chambre de recours relève qu'en vertu de l'article 10 de la Convention, le Conseil supérieur a compétence exclusive pour adopter le Règlement général. Il a donc également le pouvoir de modifier celui-ci, sans l'intervention nécessaire d'autres personnes ou entités.

Par ailleurs, les requérantes elles-mêmes admettent le caractère unilatéral du pouvoir réglementaire du Conseil supérieur. Cette observation suffirait en elle-même pour écarter l'exception d'illégalité de la Décision CS attaquée ainsi soulevée.

En tout état de cause, la Chambre de recours relève également que les Ecoles ont souligné, sans être contredites par les requérantes, que les associations de parents dialoguaient depuis longtemps avec le Conseil supérieur sur l'objet des modifications apportées par la décision attaquée. Il n'est pas contesté qu'InterParents a participé au Comité pédagogique mixte des 13 et 14 octobre 2022, au Comité budgétaire des 8 et 9 novembre 2022 et à la réunion élargie du Conseil supérieur des 6-8 décembre 2022. InterParents a émis, à ces occasions, un avis défavorable concernant les modifications du Règlement général proposées.

On peut en conclure que le Conseil supérieur a estimé opportun d'impliquer les associations de parents, même si cette implication n'était pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Cette approche du Conseil supérieur n'est certainement pas contraire aux principes de bonne administration et de proportionnalité, et y est même conforme. Le fait que l'avis défavorable de l'association InterParents n'ait pas été pris en compte dans la décision n'invalide nullement cette conclusion.

Ce troisième et dernier moyen est donc également dépourvu de tout fondement, et doit être écarté.

15.

Il ressort de tout ce qui précède que le présent recours, dans son ensemble, ne peut qu'être rejeté comme non fondé.

Sur les frais et dépens,

16.

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. ».

Il ressort de ces dispositions, lesquelles sont d'ailleurs tout à fait comparables à celles en vigueur devant la plupart des juridictions, nationales ou internationales, que la partie qui succombe doit, en principe, supporter les frais et dépens de l'instance. Pour autant, lesdites dispositions permettent à la Chambre de recours d'apprécier au cas par cas les conditions dans lesquelles il doit en être fait application.

17.

En application de ces dispositions et au vu des conclusions des parties, et dans les circonstances particulières de la présente instance, caractérisées notamment par le fait que le recours présente des aspects factuels et juridiques entièrement nouveaux, il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres dépens.

PAR CES MOTIFS, la Chambre de recours des Ecoles européennes, réunie en formation plénière

D E C I D E

Article 1^{er} : Le recours de l'Association des associations des parents des Ecoles européennes (InterParents) et lesdites associations, enregistré sous le n° **23/03**, est rejeté.

Article 2 : Chaque partie supportera ses propres dépens.

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

E. Menéndez Rexach

M. Eylert

P. Rietjens

P. Manzini

A.Ó Caoimh

B.Phémolant

M. Ronayne

Bruxelles, le 22 septembre 2023

Version originale : FR

Pour le Greffe,

