

Recours 17/08

CHAMBRE DE RECOURS DES ECOLES EUROPEENNES

(1^{ère} section)

Décision du 28 juillet 2017

Dans l'affaire enregistrée au greffe de la Chambre de recours sous le n°17/08, ayant pour objet un recours introduit le 21 avril 2017 par Me Sébastien Orlandi et Me Thomas Martin, avocats au barreau de Bruxelles, pour Mme / Mr [...], tous parents d'élèves de la section de langue allemande de l'école européenne de Mol (Belgique),

ledit recours tendant à obtenir l'annulation de la décision du 7 février 2017, adoptée par procédure écrite, par laquelle le Conseil supérieur des écoles européennes a approuvé la fermeture progressive de la section de langue allemande de l'école de Mol,

la Chambre de recours des Ecoles européennes, composée de :

- M. Henri Chavrier, président de la Chambre (rapporteur),
- M. Paul Rietjens, membre,
- M. Aindrias Ó Caoimh, membre,

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

au vu des observations écrites présentées, pour les requérants, par Me Orlandi et Me Martin et, pour les Ecoles européennes, par Me Marc Snoeck, avocat au barreau de Bruxelles,

après avoir entendu, à l'audience publique du 18 juillet 2017, le rapport de M. Chavrier et les observations et explications, d'une part, de Me Orlandi et de Me Martin ainsi qu'une déclaration lue au nom des requérants et, d'autre part, pour les Ecoles européennes, de Me Snoeck et de M. Marcheggiano, Secrétaire général des écoles européennes ,

a rendu le 28 juillet 2017 la décision dont les motifs et le dispositif figurent ci-après.

Faits du litige et argumentation des parties

1. Lors de sa réunion du 7 au 9 décembre 2016, le Conseil supérieur des écoles européennes

a décidé la fermeture progressive, à partir de l'année scolaire 2017-2018, de la section de langue allemande de l'école européenne de Mol (Belgique). Cette décision a été "approuvée par procédure écrite n°2017/9 le 7 février 2017" et cette approbation a été publiée sur le site internet des écoles à une date non précisée.

2. Plusieurs parents d'élèves de la section de langue allemande de ladite école, Mme / Mr [...], ont introduit le 21 avril 2017 deux recours dirigés contre cette décision de fermeture : le présent recours en annulation, enregistré sous le n°17/08, et un recours en référé, enregistré sous le n°17/08 R. Le recours en référé a été rejeté par ordonnance du 12 juin 2017.

3. A l'appui de leur présent recours, qui tend à obtenir l'annulation de la décision attaquée et la condamnation des Ecoles européennes aux dépens, évalués à la somme de 5.000 €, les requérants font valoir, en substance, l'argumentation suivante :

- en l'absence de voie de recours organisée contre un acte tel que celui attaqué, les requérants ont introduit leur recours dans un délai qui peut être regardé comme raisonnable ; ce recours est donc recevable ;

- la décision litigieuse viole les articles 3 et 4 de la convention portant statut des écoles européennes, ainsi que l'article 47 e) du règlement général des écoles, en ce que ces articles prévoient d'une part, que l'enseignement dans la langue dominante au sein de la section correspondante est fondamental et, d'autre part, que toute décision modifiant la structure fondamentale d'une école requiert l'unanimité du Conseil supérieur ; or la décision en cause n'a été prise qu'à la majorité ;

- elle porte atteinte à la confiance légitime des élèves, notamment ceux qui sont inscrits en dernière année du cycle primaire et qui ne pourront pas poursuivre leur scolarité dans la section de langue allemande dans le cycle secondaire en raison de la fermeture de ladite section en première année secondaire dès la prochaine rentrée scolaire ;

- elle ne respecte pas le principe de proportionnalité, car elle est exclusivement fondée sur un objectif de réduction des coûts, sans égard à l'intérêt supérieur des enfants au sens de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux ; l'impact de cette décision sur le plan pédagogique n'a d'ailleurs pas été analysé et il est symptomatique que ni le conseil d'inspection, ni le comité du personnel, ni le directeur de l'école n'aient clairement pris position à ce sujet ;

- enfin, elle a été prise sans respect de l'obligation de motivation, et ce malgré l'absence d'avis favorable des différents organes consultés, notamment la direction de l'école.

4. Dans leur mémoire en réponse, les Ecoles européennes concluent au rejet du recours comme étant à la fois irrecevable et non fondé, et demandent la condamnation des requérants aux dépens, évalués à la somme de 1.000 €. Elles soutiennent notamment que :

- ce recours est irrecevable car les requérants n'ont pas d'intérêt à agir ; en effet, leurs enfants ne peuvent invoquer aucun préjudice découlant de la décision attaquée puisque celle-ci prévoit expressément que tous les élèves actuellement inscrits dans la section de langue allemande conserveront leur droit à l'enseignement dans cette langue jusqu'à la fin de leurs études à l'école européenne de Mol ou, en tous cas, jusqu'à la fin de leur cycle d'études, étant précisé qu'ils pourraient toujours, le cas échéant, intégrer une section de langue allemande d'une autre école européenne ;
- la suppression d'une section linguistique à l'école de Mol, qui en compte trois autres, n'affectera pas la structure fondamentale de cette école ;
- l'article 47 e) du règlement général précise que le principe de l'enseignement dans la langue maternelle ou dominante implique seulement l'inscription de l'élève dans la section de cette langue là où cette section existe ;
- la décision attaquée, qui a une portée générale, n'est pas soumise à l'obligation de motivation et, en tout état de cause, tous les documents mis à la disposition des requérants permettent d'en connaître les motifs et la justification ;
- la mesure transitoire permettant à tous les élèves germanophones de poursuivre leur scolarité dans leur langue atteste que leur confiance légitime n'a pas été atteinte ;
- l'intérêt des élèves a précisément été pris en compte par cette mesure et la décision attaquée ne peut, dès lors, être regardée comme disproportionnée.

5. Dans leurs observations en réplique, les requérants maintiennent leurs prétentions initiales en répondant à l'argumentation développée par les Ecoles européennes. Ils insistent notamment sur les points suivants :

- en ce qui concerne la recevabilité du recours, contrairement à ce que soutiennent les Ecoles européennes, dès lors qu'aucune décision individuelle ne doit intervenir pour donner effet à la décision attaquée, les requérants peuvent, conformément à la jurisprudence de la Chambre de recours, être regardés comme directement et immédiatement affectés par cette décision ; la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne enseigne d'ailleurs que le fait de ne pouvoir attaquer un acte de portée générale que longtemps après sa

publication et sa mise en œuvre serait contraire aux principes de sécurité juridique et de bonne administration ; en outre, les élèves actuellement inscrits en section de langue allemande ont intérêt à agir contre la décision litigieuse car ils ne pourront pas tous poursuivre leur scolarité dans cette langue jusqu'à la fin de leurs études, et en particulier les élèves de primaire puisque la section correspondante en première année secondaire sera supprimée dès la rentrée 2017 ;

- la structure fondamentale de l'école de Mol, qui ne compte que quatre sections linguistiques, et qui sera d'ailleurs éventuellement touchée par les conséquences du Brexit en ce qui concerne la section de langue anglaise, est nécessairement affectée par la suppression de la section de langue allemande ; la décision litigieuse devait donc être prise à l'unanimité du Conseil supérieur ;

- l'obligation pour les élèves de cinquième primaire de changer de section linguistique est contraire à la fois au principe défini par l'article 47 e) du règlement général des écoles et au principe de confiance légitime ;

- l'obligation de motivation peut concerner aussi les actes de portée générale et la décision attaquée n'expose pas les éléments dont le Conseil supérieur a tenu compte ;

- l'intérêt pédagogique des élèves a été laissé de côté au profit de considérations d'ordre purement économique.

Appréciation de la Chambre de recours

Sur la recevabilité du recours,

6. Ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, l'examen des moyens soulevés par les requérants conduit à la conclusion qu'aucun de ces moyens n'est fondé. En conséquence, le recours devra être rejeté sans qu'il soit besoin de statuer sur sa recevabilité.

Sur le fond,

En ce qui concerne la majorité requise pour l'adoption de la décision attaquée,

7. Aux termes de l'article 9.1. de la convention portant statut des écoles européennes :

" Sauf dans les cas où l'unanimité est requise en vertu de la présente convention, les décisions du Conseil supérieur sont prises à la majorité des deux tiers des membres qui le composent (...) ".

8. Les requérants soutiennent que la fermeture de la section de langue allemande de l'école européenne de Mol modifierait la structure fondamentale de cette école et nécessiterait, en conséquence, l'unanimité en vertu de l'article 3.3.a) de la convention, selon lequel *" toute proposition de modifier la structure fondamentale d'une école requiert un vote unanime des représentants des Etat membres au sein du Conseil supérieur"*.

9. Pour répondre à ce moyen, il convient d'abord de relever que, si la convention impose l'unanimité pour l'adoption de certaines décisions du Conseil supérieur, et notamment pour l'ouverture d'une nouvelle école, ou encore une majorité spéciale pour la fermeture d'une école, comprenant un vote favorable du représentant de l'Etat membre intéressé et du membre de la Commission, aucune disposition n'est expressément prévue pour l'ouverture ou la fermeture d'une section linguistique.

10. Ensuite, force est de constater que le rapport entre le nombre de langues officielles admises dans l'Union européenne et le nombre d'élèves réellement susceptibles d'utiliser l'une ou l'autre de ces langues comme première langue conduit à une extrême diversité du nombre de sections linguistiques ouvertes dans les différentes écoles européennes. En d'autres termes, une école peut comprendre plus d'une dizaine de sections linguistiques tandis qu'une autre peut n'en comprendre que trois ou quatre.

11. Dans ces conditions, l'ouverture ou la fermeture d'une section linguistique ne peut être regardée comme portant nécessairement atteinte à la structure fondamentale d'une école, laquelle est notamment déterminée par les éléments mentionnés à l'article 3.1. de la convention, à savoir la poursuite de la scolarité jusqu'à la fin des études secondaires et le découpage possible en trois cycles successifs d'enseignement.

12. La circonstance qu'en l'espèce la fermeture litigieuse ferait tomber de quatre à trois le nombre de sections linguistiques à l'école européenne de Mol ne saurait suffire à contredire cette constatation. Si le document approuvé par le Conseil supérieur en avril 2015 sur les critères pour la création, la fermeture ou le maintien des écoles européennes, auquel se réfèrent les requérants, mentionne comme "souhaitable" pour la viabilité d'une école que celle-ci compte au moins trois sections linguistiques, cette recommandation, qui ne se trouve d'ailleurs nullement entachée en l'espèce, est sans incidence sur la légalité de la décision en cause. Il en est de même des conséquences invoquées de la sortie du Royaume-

Uni de l'Union européenne sur le maintien de la section de langue anglaise dans ladite école, lesquelles sont en l'état purement hypothétiques.

13. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée, qui a été adoptée par le Conseil supérieur conformément aux prescriptions de l'article 9.1. de la convention portant statut des écoles européennes, aurait dû être prise à l'unanimité.

En ce qui concerne le principe de l'enseignement dans la langue maternelle ou dominante,

14. L'article 4 de la convention portant statut des écoles européennes définit notamment, en tant que principes de l'organisation pédagogique desdites écoles, la liste des langues dans lesquelles les études sont suivies, la dispense de certains cours en commun dans une langue communautaire à des classes de même niveau et l'effort particulier pour donner aux élèves une connaissance approfondie des langues vivantes.

15. En outre, aux termes de l'article 47 e) du règlement général des écoles européennes :

" Un principe fondamental des écoles européennes est l'enseignement de la langue maternelle/langue dominante en tant que première langue (L1).

Ce principe implique l'inscription de l'élève dans la section de sa langue maternelle/langue dominante là où cette section existe (...)

Dans les écoles où la section correspondant à la langue maternelle/langue dominante n'existe pas, l'élève est inscrit en règle générale dans une des sections de langue véhiculaire. Il suit l'enseignement de sa langue maternelle/langue dominante organisé pour les élèves dits SWALS (Students Without a Language Section) en tant que L1 ... "

16. Il ressort clairement de ces dispositions que, si l'enseignement de la langue maternelle ou dominante en tant que première langue est un principe fondamental des écoles européennes et, si ce principe implique normalement l'inscription de l'élève dans la section de cette langue, encore faut-il, ainsi que cela est expressément précisé, qu'une telle section existe dans l'école considérée. Si ce n'est pas le cas, l'élève est inscrit dans une autre section tout en suivant l'enseignement spécialement organisé de sa langue maternelle ou dominante en tant que première langue.

17. Les requérants ne peuvent, dès lors, utilement soutenir que la fermeture d'une section linguistique, et en particulier celle de la section de langue allemande à l'école européenne de

Mol, serait contraire à la fois à l'article 4 précité de la convention et au principe fondamental mentionné à l'article 47 e) du règlement général des écoles.

18. En effet, indépendamment des mesures transitoires permettant de maintenir ladite section pendant plusieurs années, tous les élèves qui y sont inscrits, ainsi que cela ressort des termes mêmes de la décision attaquée, " *conserveront leur droit à l'enseignement de la langue allemande comme L1 jusqu'à la fin de leurs études à l'école européenne de Mol* ".

En ce qui concerne le respect du principe de confiance légitime,

19. Les requérants soutiennent que la décision attaquée porte atteinte à la confiance légitime des élèves, notamment de ceux qui sont inscrits en dernière année du cycle primaire et qui ne pourront pas poursuivre leur scolarité dans la section de langue allemande dans le cycle secondaire en raison de la fermeture de ladite section en première année secondaire dès la prochaine rentrée scolaire.

20. Pour apprécier le bien-fondé de ce moyen, il convient tout d'abord de relever que, pour un certain nombre d'élèves inscrits dans la section de langue allemande de l'école européenne de Mol, la fermeture de cette section, dès lors qu'elle n'interviendra que progressivement à partir de la rentrée 2017 en maternelle et en première secondaire, sera sans conséquence effective.

21. Ensuite, il est vrai que les élèves inscrits en primaire, et notamment ceux de cinquième année de ce cycle, seront dans l'impossibilité de suivre leur scolarité en secondaire à Mol en section de langue allemande.

22. A cet égard, l'argument avancé par les Ecoles européennes selon lequel ces élèves pourraient s'inscrire dans une section de langue allemande d'une autre école européenne ne peut, eu égard à la situation géographique de ces écoles, être regardé comme pertinent.

23. Mais il faut rappeler que, conformément à l'article 47 e) précité du règlement général des écoles européennes, dès lors qu'il n'existe pas dans une école une section correspondant à la langue maternelle ou dominante d'un élève, celui-ci est inscrit dans une autre section et suit un enseignement de sa langue maternelle ou dominante spécialement organisé en tant que première langue.

24. Sur ce point, les requérants ne peuvent sérieusement soutenir que, dès lors que la section de langue allemande existait lors de l'inscription des élèves concernés, ceux-ci disposeraient d'un droit acquis au maintien de cette section jusqu'à la fin de leur scolarité. Admettre un tel droit signifierait l'impossibilité de fermer une section linguistique même s'il ne subsiste plus qu'un seul élève dans cette section. Une telle position est, à l'évidence, insoutenable au regard des recommandations figurant sur le document précité du Conseil supérieur approuvé en avril 2015, lequel est pourtant précisément invoqué, ainsi que relevé ci-dessus, par les requérants.

25. En réalité, il ne faut pas confondre le maintien d'une section linguistique et le droit des élèves à poursuivre leur scolarité dans leur langue maternelle ou dominante. C'est précisément pour préserver un tel droit qu'a été prévue l'organisation d'un enseignement spécial de leur première langue pour les élèves contraints d'être inscrits dans une section linguistique ne correspondant pas à leur langue maternelle ou dominante.

26. Si une telle situation est sans doute moins favorable pour l'élève que celle résultant de l'existence d'une section linguistique correspondant à sa langue maternelle ou dominante, elle est parfaitement conforme aux dispositions précitées, lesquelles ne peuvent être ignorées dès lors qu'elles figurent au nombre des principes fondamentaux contenus dans le règlement général des écoles européennes.

27. Il a d'ailleurs été précisé lors de l'audience publique, d'une part, que les élèves concernés par le passage de la section de langue allemande en primaire à une autre section linguistique en secondaire bénéficieront d'un soutien pédagogique particulier et, d'autre part, que les difficultés rencontrées par ces élèves s'atténueront nécessairement lors de leur progression dans le cycle secondaire, dans lequel l'enseignement multilingue prend précisément par étape une place de plus en plus importante.

28. Dans ces conditions, dès lors qu'ont été ainsi prévues des mesures transitoires destinées à ne fermer que progressivement la section de langue allemande de l'école de Mol et que les élèves directement et immédiatement affectés par cette fermeture seront traités conformément aux dispositions prévues à cet effet, la décision attaquée ne peut être regardée comme portant atteinte au respect du principe de confiance légitime.

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité,

29. Selon les requérants, la décision de fermeture de la section linguistique en cause n'aurait été adoptée que sur le fondement de considérations économiques et financières et en méconnaissance de l'intérêt pédagogique des élèves. Elle porterait de ce fait atteinte au principe de proportionnalité.

30. A cet égard, il convient d'abord de relever que les considérations économiques et financières sont à prendre en compte au moins au même titre que l'intérêt pédagogique des élèves, notamment lorsque les frais de scolarité sont supportés non pas par les parents d'élèves mais par le budget de l'Union européenne, ce qui est le cas de tous les élèves de catégorie I. La référence faite par les requérants à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que mentionné à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne saurait dispenser de procéder à la balance des intérêts en présence.

31. Ensuite, il ressort du rapport sur la situation de la section de langue allemande à l'école européenne de Mol, sur lequel est fondée la décision attaquée, que le nombre d'élèves dans cette section, qui est en diminution depuis plusieurs années, est très faible : 49 en 2015-2016 (12 en cycle maternel, 16 en primaire et 21 en secondaire) et 41 en 2016-2017 (8 en cycle maternel, 13 en primaire et 19 en secondaire).

32. Or, selon le document précité du Conseil supérieur approuvé en avril 2015 et invoqué par les requérants, la fermeture d'une section linguistique peut être envisagée lorsqu'elle n'atteint plus, pendant deux années consécutives, 45 élèves dans le cycle maternel et primaire et 42 dans le cycle secondaire.

33. Il peut d'ailleurs être remarqué qu'en septembre 2016, date de la dernière rentrée scolaire, le nombre d'élèves en section de langue allemande à Mol était extrêmement limité dans certaines classes : 1 élève seulement en deuxième année du cycle primaire ainsi qu'en troisième, quatrième et sixième années du cycle secondaire ; 3 élèves seulement en première, troisième, quatrième et cinquième années du cycle primaire ainsi qu'en septième année du cycle secondaire.

34. Ces simples constatations suffisent à considérer qu'une telle situation pose non seulement problème en termes économiques et financiers mais aussi en termes pédagogiques. Si c'est le plus souvent la surpopulation d'une classe qui soulève des difficultés à ce dernier égard, la situation extrême inverse ne peut pas plus, ainsi que la

Chambre de recours a déjà eu l'occasion de le relever à propos de l'existence d'autres sections linguistiques, être regardée comme favorable à l'intérêt bien compris des élèves.

35. Ainsi, en se fondant sur le rapport précité, en n'outrepassant nullement les recommandations figurant dans le document invoqué par les requérants et en prévoyant des mesures transitoires limitant dans le temps les effets de la fermeture de la section de langue allemande de l'école européenne de Mol, la décision litigieuse du Conseil supérieur ne peut être regardée comme portant atteinte au respect du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne l'obligation de motivation,

36. Les requérants font valoir que la décision attaquée n'expose pas les éléments dont le Conseil supérieur a tenu compte et serait, de ce fait, insuffisamment motivée.

37. Sur ce point, les Ecoles européennes soutiennent, à titre principal, que l'acte attaqué, dès lors qu'il a une portée générale, n'est pas soumis à l'obligation de motivation.

38. Ce dernier argument soulève la question de savoir si, en l'absence de toute prescription à cet égard dans les textes pertinents, un acte de la nature de celui en cause peut être légalement soumis à une telle obligation. Mais il n'est pas besoin de répondre à une telle question, car il suffit de rappeler que la décision attaquée est expressément fondée sur le rapport précité concernant la situation de la section de langue allemande à l'école européenne de Mol. Eu égard aux éléments contenus dans ce rapport et notamment ceux exposés ci-dessus, ladite décision ne peut, en tout état de cause, être regardée comme insuffisamment motivée.

39. Il s'ensuit que le présent recours ne peut qu'être rejeté.

Sur les frais et dépens,

40. 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. En cas*

d'accord des parties sur les dépens, il est statué selon cet accord. A défaut de conclusions sur les dépens, chaque partie supporte ses propres dépens ».

41. Les Ecoles européennes n'étant pas la partie perdante dans la présente instance et ayant conclu à la condamnation des requérants aux frais et dépens, il devrait normalement être fait droit à leurs conclusions en ce sens.

42. Cependant, dans les circonstances particulières de l'espèce, caractérisées notamment par le fait que le recours de Mme [...] et autres présentait à juger certaines questions de droit non encore tranchées relatives à l'interprétation de certaines dispositions de la convention qui régit le système juridique des Ecoles européennes, la Chambre de recours estime qu'il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres dépens.

PAR CES MOTIFS, la Chambre de recours des écoles européennes

D E C I D E

Article 1er : Le recours de Mme [...] et autres, enregistré sous le n°17/08, est rejeté.

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.

H. Chavrier

P. Rietjens

A. Ó Caoimh

Bruxelles, le 28 juillet 2017

Pour le Greffe,

Nathalie Peigneur