

Recours 16/58

CHAMBRE DE RECOURS DES ECOLES EUROPEENNES

(1^{ère} section)

Décision du 25 janvier 2017

Dans l'affaire enregistrée sous le n° 16/58, ayant pour objet un recours introduit par Me Nathalie de Montigny et Me Jean-Noël Louis, avocats au barreau de Bruxelles, pour [...],

ledit recours tendant à l'annulation du nouveau statut des chargés de cours auprès des écoles européennes, approuvé par le Conseil supérieur par procédure écrite 2016/12 et entré en vigueur le 1er septembre 2016,

la Chambre de recours des écoles européennes, composée de

- M. Henri Chavrier, président de la Chambre (rapporteur),
- M. Eduardo Menéndez Rexach, président de section,
- M. Andreas Kalogeropoulos, membre,

assistée de Mme Nathalie Peigneur, greffière,

au vu des observations écrites présentées par les avocats des requérants et, pour les Ecoles européennes, par Me Muriel Gillet, avocate au barreau de Bruxelles,

après avoir entendu, à l'audience publique du 19 janvier 2017, le rapport de M. Chavrier, les observations orales et les explications, d'une part, pour les requérants, de Me Louis et, d'autre part, pour les Ecoles européennes, de Me Gillet et de M. Beckmann, secrétaire général adjoint,

a rendu le 25 janvier 2017 la décision dont les motifs et le dispositif figurent ci-après.

Faits du litige et arguments des parties

1. Par décision adoptée par procédure écrite 2016/12 achevée le 11 mai 2016, le Conseil supérieur des écoles européennes a approuvé le nouveau statut des chargés de cours auprès

desdites écoles, qui est entré en vigueur le 1er septembre 2016.

2. Par recours contentieux direct introduit le 23 août 2016, six chargés de cours recrutés avant cette date, Mme [...], ont saisi la Chambre de recours afin d'obtenir l'annulation de ce nouveau statut.

3. A l'appui de ce recours, qui tend également à la condamnation des Ecoles européennes aux dépens, Mme [...] et autres en fondent la recevabilité sur les paragraphes 3 et 4 de l'article 80 du statut du personnel détaché auprès des écoles européennes et soulèvent cinq moyens de fond tirés respectivement :

- en premier lieu, de la violation du droit au procès équitable, des droits de la défense et du droit d'accès à un tribunal effectif ainsi que de la violation d'autres principes évoqués par ailleurs (sécurité juridique, droits acquis, égalité et non-discrimination, proportionnalité, obligation de motivation) ;

- en deuxième lieu, de la violation du principe de bonne administration, des droits acquis et du principe de sécurité juridique ;

- en troisième lieu, de la violation du principe de non discrimination et de l'inégalité de traitement entre enseignants, quel que soit leur statut, et entre chargés de cours ;

- en quatrième lieu, de la violation des principes de sécurité juridique et de prévisibilité ainsi que de la directive 1999/70/CE ;

- en cinquième et dernier lieu, de l'absence de dialogue social emportant violation des articles 11, 12 et 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de l'article 21 de la Charte sociale européenne.

4. - Au titre de leur premier moyen, les requérants font valoir que, faute d'une évolution du système juridictionnel permettant à la Chambre de recours de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, les chargés de cours ne disposent pas de la garantie d'une interprétation uniforme et du respect des principes du droit européen. Ils soutiennent, en outre, que le délai de recours d'un mois dont ils disposent ne permet pas aux chargés de cours de faire valoir utilement leurs droits et qu'il est nettement inférieur à celui de trois mois prévu pour les fonctionnaires et agents de l'Union européenne, alors qu'a été affiché le souci d'appliquer par analogie les règles du statut de ces derniers. Ils contestent, enfin, la suppression, dans le nouveau statut des chargés de cours, de la possibilité de recours direct devant la Chambre de recours.

- Le deuxième moyen, pris de la violation du principe de bonne administration, des droits acquis et du principe de sécurité juridique, met en cause, outre la question déjà évoquée du trop court délai de recours, l'absence de clarté du nouveau statut et son application rétroactive aux contrats conclus avant son entrée en vigueur.

- Le troisième moyen souligne différentes inégalités de traitement non seulement entre les chargés de cours et les enseignants détachés en ce qui concerne notamment l'évolution de leur carrière et les congés spéciaux, mais aussi entre les chargés de cours et d'autres catégories de personnel recrutés de la même manière ainsi qu'entre les chargés de cours eux-mêmes selon qu'ils ont été recrutés avant ou après 1994, 2011 ou 2016.

- Au titre de leur quatrième moyen, les requérants invoquent essentiellement l'absence de protection des chargés de cours concernant le renouvellement de leur horaire de travail d'une année sur l'autre et le maintien de l'autorisation de renouvellement de contrats à durée déterminée successifs sans motivation. Ils soutiennent que de telles constatations traduisent une violation non seulement des principes de sécurité juridique et de prévisibilité mais aussi de la directive européenne concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée.

- Enfin, le dernier moyen est d'abord fondé sur l'absence de concertation pour l'adoption du nouveau statut, alors que le droit à l'information et à la consultation des travailleurs est consacré à l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 21 de la Charte sociale européenne. Il est également fondé sur les insuffisances des dispositions du nouveau statut concernant le comité du personnel, notamment en ce qui concerne la protection devant être reconnue aux membres de ce comité.

5. 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 1.800 €.

6. Les Ecoles européennes contestent, à titre principal, la recevabilité du recours au motif que le nouveau statut des chargés de cours ne constitue pas un acte faisant grief aux requérants. Elles font valoir, à cet égard, en se référant à la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne à laquelle renvoie implicitement l'article 86 du statut du personnel détaché, que seuls constituent des actes faisant grief susceptibles de recours en annulation les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, sa situation juridique. Elles considèrent, en outre, qu'il ressort de la jurisprudence de la Chambre de recours que celle-ci n'est pas compétente pour annuler un acte à portée générale adopté par le Conseil supérieur lorsque sa mise en application nécessitera de prendre des décisions individuelles qui pourront être contestées par leurs destinataires.

7. A titre subsidiaire, les Ecoles européennes soutiennent qu'aucun des moyens du recours n'est fondé.

- En ce qui concerne le premier moyen, elles font valoir que l'absence de possibilité de recours préjudiciel découle du système juridictionnel spécifique prévu par la convention portant statut des écoles européennes et que, si la Cour de justice a relevé qu'une modification à ce sujet était envisageable, celle-ci n'est nullement obligatoire. Elles estiment, en outre, qu'il est vain d'invoquer une inégalité de traitement, quant au délai de recours, entre les enseignants des écoles européennes et les fonctionnaires de l'Union européenne dès lors que ceux-ci ne sont pas placés dans une situation juridique comparable. Il en est de même en ce qui concerne l'absence de possibilité de recours direct contre un acte du Conseil supérieur, car les chargés de cours ne sont pas dans une situation juridique comparable à celle du personnel détaché auprès des écoles européennes, ces deux catégories relevant d'ailleurs de statuts distincts.

- Quant au deuxième moyen, les Ecoles européennes soutiennent que le nouveau statut organise une protection juridictionnelle effective pour les chargés de cours et qu'en primant sur le droit national, il clarifie et simplifie le régime qui leur est applicable. Son application, qui n'est pas rétroactive, ne porte nullement atteinte aux droits acquis car elle ne fait qu'entériner les solutions déjà retenues par la jurisprudence.

- Pour écarter le troisième moyen, les Ecoles européennes rappellent que les chargés de cours, qui sont recrutés localement, et les membres du personnel détaché, qui proviennent des Etats membres, ne sont pas dans la même situation. Quant aux différences relevées entre les chargés de cours eux-mêmes, elles ne sont pas réelles, soit que le nouveau statut ait eu précisément pour objet de les abroger, soit qu'il offre aux intéressés des possibilités d'option en matière de rémunération et d'avancement de carrière.

- S'agissant du quatrième moyen, les Ecoles européennes estiment que l'absence d'un système d'attribution préférentielle des horaires de travail fondée exclusivement sur l'ancienneté ne peut être considérée comme une lacune du statut pouvant justifier son annulation. Quant à la durée de l'engagement, les dispositions du nouveau statut, qui constituent un progrès par rapport au régime ancien permettant un renouvellement illimité de contrats à durée déterminée, ne peuvent être regardées comme contraires à la directive européenne invoquée, laquelle n'est d'ailleurs applicable qu'aux Etats membres et pas aux écoles européennes.

- Enfin, en ce qui concerne le cinquième et dernier moyen, les Ecoles européennes contestent l'absence de dialogue social invoquée par les requérants. Elles soutiennent que la consultation des chargés de cours par l'intermédiaire de leurs représentants a été assurée lors du processus d'adoption du nouveau statut. Quant aux dispositions de ce dernier, elles prévoient l'existence d'un comité du personnel spécifique et les modalités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions par les représentants élus à ce titre.

8. Dans leurs observations en réplique, les requérants maintiennent leur argumentation initiale en répondant à celle des Ecoles européennes.

- Sur la recevabilité, s'ils estiment que l'article 86 du statut du personnel détaché n'est pas applicable aux chargés de cours, qui se trouvent dans une situation différente, ils soutiennent que le statut de ces derniers doit précisément être regardé comme un acte leur faisant grief au sens retenu par la Cour de justice et les tribunaux de l'Union européenne. Ils rappellent, en outre, que le renvoi exprès de l'ancien statut des chargés de cours à l'article 80 du statut du personnel détaché leur permet de former un recours direct contre un acte du Conseil supérieur de portée générale leur faisant directement grief.

- Quant au fond, Mme [...] et autres reprennent dans le détail certains des moyens soulevés et développent leur argumentation à ce sujet. Celle-ci porte essentiellement sur l'absence d'accès préjudiciel à la Cour de justice, au sujet duquel le Conseil supérieur n'a pris aucune mesure de réforme, sur l'insuffisance du délai de recours, sur la violation du principe de bonne administration, des droits acquis et du principe de sécurité juridique, sur l'absence de représentation légitime des chargés de cours dans le processus d'élaboration de leur nouveau statut et, enfin, sur les différences de traitement invoquées et sur les diverses lacunes statutaires déjà relevées.

9. Sans demander l'autorisation de produire une duplique, ainsi que le permet l'article 17.1. du règlement de procédure, les Ecoles européennes ont cru pouvoir produire une note complémentaire destinée, selon elles, à actualiser les informations contenues dans leur mémoire en réponse. Une telle production n'étant nullement prévue dans le cadre de la

procédure écrite, les éléments contenus dans cette note ont seulement pu être évoqués et discutés lors de l'audience publique.

Appréciation de la Chambre de recours

Sur la compétence de la Chambre et la recevabilité du recours,

10. Aux termes de l'article 27, paragraphe 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 qui 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. - Les conditions et les modalités d'application relatives à ces procédures sont déterminées, selon le cas, par le statut du personnel enseignant ou par le régime applicable aux chargés de cours ou par le règlement général des écoles. ».

11. En vertu de l'article 80 du statut du personnel détaché auprès des écoles européennes, rendu applicable en l'espèce par l'article 3, paragraphe 2, de l'ancien statut des chargés de cours, encore en vigueur à la date d'introduction du présent recours, la Chambre de recours est compétente pour statuer sur tout litige entre les organes de direction des écoles et les membres du personnel portant sur la légalité d'un acte leur faisant grief, le recours contentieux dirigé contre un tel acte n'étant recevable que si un recours administratif a été préalablement formé. Cependant, le même article prévoit que, par dérogation à ce principe, les décisions des conseils d'administration des écoles et du Conseil supérieur peuvent faire l'objet d'un recours contentieux direct devant la Chambre de recours.

12. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recours formés à titre individuel devant la Chambre de recours par les chargés de cours soumis à l'ancien statut, comme ceux introduits par les membres du personnel détaché, ne peuvent porter que sur la légalité d'un acte qui leur fait grief, c'est-à-dire qui les affecte directement et individuellement, quelle que soit la qualité de l'auteur de l'acte contesté. Cette constatation est valable aussi bien pour les recours introduits après formation préalable d'un recours administratif que pour les recours contentieux directs, recevables par dérogation, contre des décisions des conseils

d'administration des écoles ou du Conseil supérieur.

13. Si la Chambre de recours est ainsi compétente pour statuer sur tout litige portant sur la légalité d'un acte affectant directement et individuellement un membre du personnel, elle ne l'est pas, en principe, pour statuer sur un recours tendant à l'annulation d'un acte de portée générale. Elle peut seulement annuler, comme elle l'a déjà admis à plusieurs reprises, des décisions individuelles en raison de l'illégalité, invoquée par voie d'exception, des normes de portée générale sur lesquelles ces décisions sont fondées (voir notamment les arrêts, rendus en formation plénière, 05/04 du 15 septembre 2005 et 10/02 du 22 juillet 2010).

14. Il ne peut en être autrement, ainsi que cela ressort clairement de l'arrêt précité du 22 juillet 2010, que lorsque la décision contestée, même si elle revêt une portée générale ou réglementaire, affecte directement un droit ou une prérogative que la convention portant statut des écoles 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. Dans un tel cas, en effet, la décision 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.

15. Tel n'est manifestement pas le cas du nouveau statut des chargés de cours dont les requérants demandent, à titre individuel, l'annulation. Il s'agit, en effet, d'un ensemble de dispositions de portée générale ne comportant pas de prise de position sur les situations individuelles de ces derniers, lesquels sont, en tout état de cause, recevables à exciper de l'illégalité de telle ou telle disposition à l'appui d'un recours dirigé contre des décisions les concernant personnellement. Leur situation est donc nettement distincte de celle relevée dans l'arrêt précité du 22 juillet 2010, qui portait sur une disposition affectant directement une prérogative reconnue par la convention à une catégorie de personnes, les représentants des parents d'élèves, 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 disposition.

16. Il est d'ailleurs intéressant de comparer la position ainsi arrêtée par la Chambre de recours et la jurisprudence en la matière des juridictions de l'Union européenne. Même si le système juridique des écoles européennes se distingue formellement de celui de l'Union européenne, la Chambre de recours s'inspire en effet, autant que faire se peut, de cette jurisprudence et elle est même tenue d'appliquer les principes généraux du droit de ladite Union, ainsi que l'a expressément reconnu la Cour de justice dans son arrêt de grande

chambre C-196/09 du 14 juin 2011.

17. Or, la position de la Chambre de recours rejoint précisément la qualification juridique générale donnée par la Cour de justice de l'Union européenne à la notion d'acte faisant grief dans les litiges de fonction publique. Selon cette qualification, en effet, seuls peuvent être considérés comme des actes faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci (voir l'arrêt de la Cour 17/78 du 1er février 1979 et celui du Tribunal T-293/94 du 18 juin 1996) et renfermant une prise de position définitive de l'administration à l'égard de la situation individuelle du requérant (voir les arrêts du Tribunal T-33/96 du 21 juillet 1998 et T-35-05 du 29 novembre 2006).

18. Il se déduit clairement de cette jurisprudence que les juridictions de l'Union européenne ne peuvent, en principe, connaître de recours émanant, à titre individuel, de fonctionnaires ou d'agents et visant des actes à portée générale (voir les arrêts du Tribunal de la fonction publique F-84/08 du 28 octobre 2010 et F-13/10 du 28 septembre 2011). Un fonctionnaire ou un agent n'étant pas habilité à agir dans l'intérêt de la loi ou des institutions, il ne peut, en effet, faire valoir que des griefs qui lui sont personnels (voir l'ordonnance de la Cour C-237/06 du 8 mars 2007) et ne peut donc demander l'annulation d'un acte de portée générale (voir l'ordonnance du Tribunal de la fonction publique F-118/14 du 16 décembre 2015).

19. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette position n'est pas affectée par la circonstance que leur situation contractuelle les distingue de la situation statutaire du personnel détaché auprès des écoles européennes. S'il est vrai que leur situation juridique est fondée sur leur contrat d'engagement, celui-ci est lui-même conclu dans le cadre du régime spécifique applicable aux chargés de cours, expressément mentionné à l'article 27, paragraphe 2, de la convention portant statut des écoles européennes et dont le caractère statutaire est clairement établi.

20. A cet égard, il peut d'ailleurs être remarqué que la jurisprudence précitée des juridictions de l'Union européenne ne fait aucune différence, quant à l'irrecevabilité des recours tendant à l'annulation d'actes de portée générale, entre les fonctionnaires proprement dits, soumis au statut des fonctionnaires de l'Union, et les autres agents, recrutés par contrat conclu dans le cadre du régime applicable aux autres agents de l'Union.

21. Il résulte de ce qui précède que le recours de Mme [...] et autres, qui tend à l'annulation du nouveau statut des chargés de cours, constitutif d'un acte de portée générale, est irrecevable et ne peut, dès lors, qu'être rejeté.

22. Enfin, les conclusions subsidiaires tendant à l'annulation des seules dispositions de ce statut mentionnées dans les moyens soulevés au fond, à supposer même qu'elles puissent être valablement présentées seulement lors de l'audience publique, comme cela a été le cas en l'espèce, sont également irrecevables et ne peuvent donc qu'être rejetées. Il s'agit, en effet, de dispositions de portée générale qui ne visent pas directement et individuellement les requérants.

Sur les frais et dépens,

23. 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. ».

24. 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. Cependant, dans les circonstances particulières de l'espèce, caractérisées notamment par le fait que le présent recours a permis de statuer pour la première fois sur la recevabilité de conclusions tendant directement à l'annulation de dispositions statutaires, 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 1^{er} : Le recours de Mme [...] et autres 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.

H. Chavier

E. Menéndez Rexach

A. Kalogeropoulos

Bruxelles, le 25 janvier 2017

La greffière

N. Peigneur