



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
14 mai 2024
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Décision adoptée par le Comité au titre du Protocole facultatif, concernant la communication n° 3232/2018^{*, **, ***}

<i>Communication soumise par :</i>	M. O. (représenté par des conseils, Frank Selbmann, Alexander H. E. Morawa et Chang Wang)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Allemagne
<i>Date de la communication :</i>	5 juillet 2018 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 92 du Règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 17 décembre 2018 (non publiée sous forme de document) et décision concernant la recevabilité (CCPR/C/127/D/3232/2018) adoptée le 24 octobre 2019
<i>Date de la décision :</i>	13 mars 2024
<i>Objet :</i>	Discrimination fondée sur la nationalité dans l'accès à l'éducation
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Discrimination fondée sur la nationalité
<i>Article(s) du Pacte :</i>	2 (par. 1 et 3) et 26
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5 (par. 2 b))

1.1 L'auteur de la communication est M. O., de nationalité afghane, né en 1994. Il affirme que l'État partie a violé les droits qu'il tient de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 1 et 3). Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 25 novembre 1993. L'auteur est représenté par des conseils.

1.2 Le 19 juillet 2019, en application de l'article 93 de son règlement intérieur, le Comité, agissant par l'intermédiaire de son Rapporteur spécial chargé des nouvelles communications

* Adoptée par le Comité à sa 140^e session (4-28 mars 2024).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Rodrigo A. Carazo, Yvonne Donders, Mahjoub El Haiba, Carlos Gómez Martínez, Laurence R. Helfer, Bacre Waly Ndiaye, Hernán Quezada Cabrera, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Tijana Šurlan, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Teraya Koji, Hélène Tigroudja et Imeru Tamerat Yigezu. Conformément à l'article 108 du Règlement intérieur du Comité, Marcia V. J. Kran n'a pas pris part à l'examen de la communication.

*** Le texte d'une opinion conjointe (concordante) de Laurence R. Helfer et Imeru Tamerat Yigezu est joint à la présente décision.



et des mesures provisoires, a décidé d'examiner la recevabilité de la communication séparément du fond, ainsi que l'État partie le lui avait demandé.

1.3 Le 24 octobre 2019, le Comité, agissant en application de l'article 4 (par. 2) du Protocole facultatif et de l'article 101 (par. 2) de son règlement intérieur, a conclu que la réserve au Protocole facultatif émise par l'État partie ne l'empêchait pas d'examiner la communication. Il a considéré que l'auteur avait suffisamment étayé, aux fins de la recevabilité, ses griefs au titre de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 3), et a demandé aux parties de lui soumettre des renseignements sur le fond de ces griefs. Pour de plus amples informations sur les observations et les commentaires des parties concernant la recevabilité et sur la décision du Comité à ce sujet, voir *M. O. c. Allemagne*¹.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur est titulaire d'un permis de résidence en Allemagne. Il dit remplir toutes les conditions requises pour être admis dans une université publique de l'État partie puisqu'il est titulaire d'un diplôme de fin d'études secondaires certifié conforme délivré par les autorités éducatives compétentes en Afghanistan et qu'il a passé avec succès un examen d'admission de l'Université de Leipzig lui donnant le droit de suivre des études de médecine et de biologie dans toutes les universités et écoles supérieures de l'État partie.

2.2 L'auteur explique que dans le Land de Basse-Saxe où il réside, et dans l'État partie en général, les décisions d'admission dans les universités et écoles supérieures publiques sont prises en deux phases. La première phase consiste en une procédure d'admission ordinaire qui fonctionne selon un système de quota² : elle suppose une demande officielle d'admission dans une filière déterminée d'une ou de plusieurs universités, en fonction de la liste de places disponibles établie par l'université ou l'école supérieure. Les candidats qui ne possèdent pas la nationalité allemande ni celle d'un autre État membre de l'Union européenne, ainsi qu'une catégorie restreinte d'autres non-nationaux ayant obtenu un certificat d'accès aux études universitaires délivré par un établissement d'enseignement supérieur allemand à l'étranger, ne peuvent être admis à ce stade que s'ils demandent une place dans les limites du « quota pour les étrangers ». Un candidat qui ne trouve pas de place à ce stade peut présenter une demande d'admission dans le cadre de la seconde phase de la procédure. Cette seconde phase est une procédure d'admission extraordinaire qui fonctionne selon un système de quotas supplémentaires³ et qui concerne les places qui n'étaient pas offertes pendant la première phase. Durant la première phase de la procédure d'admission, la sélection se fait sur la base d'un titre académique. En revanche, les critères de sélection utilisés pour la seconde phase varient selon les juridictions de l'État partie, car chaque Land applique ses propres critères : dans certains Länder, la sélection se fonde sur les résultats scolaires, alors que dans d'autres l'admission se fait par tirage au sort. L'auteur souligne un point crucial, à savoir qu'il est fréquent qu'un candidat ne soit admis dans le cadre de la procédure extraordinaire que s'il introduit une action en justice auprès du tribunal administratif compétent. En vertu de la législation fédérale, les tribunaux ont le pouvoir discrétionnaire de faire droit à une demande en permettant l'attribution effective des places disponibles, en fonction notamment des critères appliqués dans le cadre de la procédure d'admission ordinaire ou d'un système de tirage au sort.

2.3 L'auteur fait observer que la majorité des tribunaux allemands, dont la cour administrative d'appel de Basse-Saxe qui a statué sur sa demande, ont considéré que, quels que soient les critères appliqués, les non-nationaux qui demandaient à être admis dans le cadre de la seconde phase de la procédure ne bénéficiaient pas du même accès ni du même traitement que les nationaux quant à la répartition et l'attribution des places dans les différentes filières à ce stade.

2.4 L'auteur a présenté une demande d'admission à l'Université de médecine de Hanovre, d'abord dans le cadre du quota réservé aux étrangers au stade de la procédure ordinaire d'attribution des places. Sa demande a été rejetée le 22 septembre 2017. L'auteur a ensuite

¹ CCPR/C/127/D/3232/2018.

² Innerkapazitiäre Studienplätze.

³ Ausserkapazitiäre Studienplätze.

présenté une demande d'admission dans le cadre de la seconde phase de la procédure et a demandé au tribunal administratif de Hanovre de rendre une ordonnance lui donnant accès à la procédure d'admission extraordinaire. Le tribunal a rejeté sa demande le 5 décembre 2017 au motif que seuls les candidats possédant la nationalité de l'État partie ou celle d'autres États membres de l'Union européenne et les candidats considérés comme assimilés aux citoyens allemands en vertu du « décret relatif au placement » pouvaient prétendre à être admis en dehors des quotas. L'auteur a introduit un recours contre cette décision auprès de la cour administrative d'appel de Basse-Saxe. La cour a rejeté la requête le 14 décembre 2017. Elle a considéré que l'auteur était qualifié en principe pour étudier à l'École de médecine de Hanovre et qu'il pouvait donc demander à être admis dans le cadre du quota pour les étrangers de la procédure ordinaire. Elle a en revanche considéré que l'auteur n'avait pas le droit de faire examiner sa demande d'admission dans le cadre de la procédure extraordinaire étant donné que ce droit était réservé aux ressortissants allemands et que ni la législation fédérale ni celle des Länder ne permettaient aux ressortissants étrangers de présenter leur candidature dans le cadre de cette procédure⁴. L'auteur précise que la décision de la cour administrative d'appel n'est pas susceptible d'appel.

Teneur de la plainte

3. L'auteur affirme que l'État partie a violé les droits à la non-discrimination et à l'égalité devant la loi ainsi qu'à une égale protection de la loi, notamment le droit à un recours utile, qu'il tient de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 1 et 3). Il fait observer que pour la première phase de la procédure d'admission à l'université, la phase ordinaire, il a été placé, lui qui n'est pas ressortissant de l'État partie, sur le même plan que les candidats possédant la nationalité de l'État partie ou celle d'autres États membres de l'Union européenne ou que les non-nationaux ayant obtenu un certificat d'accès aux études universitaires délivré par un établissement d'enseignement supérieur allemand à l'étranger. Or les candidats qui ne sont pas des citoyens allemands ou qui ne sont pas considérés comme assimilés à des citoyens allemands n'ont pas accès à la seconde phase de la procédure d'admission, la procédure extraordinaire. Ils ne peuvent pas non plus saisir la justice lorsqu'on leur refuse une place à ce stade. L'auteur fait valoir que cet état de fait constitue une discrimination fondée sur la nationalité, qui ne repose pas sur des motifs impérieux, raisonnables ou proportionnés. Il affirme que les autorités de l'État partie n'ont pas présenté de critères qui prouveraient qu'il est moins qualifié que d'autres candidats pour être admis dans le cadre de la seconde phase de la procédure d'admission, comme par exemple un dossier scolaire insuffisant ou une inaptitude linguistique, et que les tribunaux n'ont pas tenu compte de sa situation personnelle pour prendre leurs décisions. L'auteur affirme que le fait que sa situation personnelle n'a pas été prise en considération, ajouté à la pratique généralement acceptée consistant à ne pas examiner au fond le cas des non-nationaux et à leur refuser un recours judiciaire, confirme qu'aucun objectif ni motif raisonnable ne justifie l'établissement d'une différence entre l'auteur en tant que non-national et les autres candidats à l'université qui sont des nationaux ou sont considérés comme assimilés à des nationaux.

Observations sur le fond et nouvelles observations sur la recevabilité présentées par l'État partie

4.1 Le 27 février 2020, l'État partie a soumis ses observations sur le fond ainsi que de nouvelles observations sur la recevabilité. Prenant note de la décision du 24 octobre 2019 du

⁴ L'auteur indique que des décisions similaires ont été rendues par d'autres juridictions de l'État fédéral et des Länder, renvoyant aux décisions de la cour administrative d'appel de la Thuringe, 20 décembre 2012, dossier n° 1 N 260/12 ; du tribunal administratif fédéral, 22 juillet 2013, dossier n° 6 BN 2.13, juris MN 7 ; de la cour administrative d'appel de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, 8 octobre 2013, dossier n° 13 B 981/13 ; de la cour administrative d'appel de la Saxe-Anhalt, 24 mars 2014, dossier n° 3 M 66/14. L'auteur ajoute toutefois que, dans une de ses décisions concernant une requête soumise par un non-national se trouvant dans une situation comparable à celle de l'auteur, la cour administrative d'appel de Hambourg a déclaré, dans une observation incidente (l'affaire a été réglée à l'amiable), qu'elle aurait examiné au fond la question de savoir si le requérant aurait pu prétendre à être admis au stade de la procédure extraordinaire, laissant entendre que les non-nationaux avaient le droit dans le Land de Hambourg d'introduire une action en justice pour être admis dans le cadre de la procédure extraordinaire.

Comité concernant la recevabilité, il dit qu'il convenait au préalable de clarifier la question de la compétence et, ceci ayant été fait, il présente de nouvelles observations sur la recevabilité et des observations sur le fond de la communication.

4.2 L'État partie soutient que la communication devrait être déclarée irrecevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif au motif que les recours internes n'ont pas été épuisés. Il fait observer que l'auteur aurait pu saisir la Cour constitutionnelle fédérale des griefs qu'il soulève dans sa communication, à savoir le refus de son admission dans le cadre de la procédure extraordinaire. Il fait valoir que l'auteur n'a engagé aucune action en justice à cet effet, que ce soit dans le cadre d'une procédure de référé ou d'une procédure normale.

4.3 S'agissant du fond de la communication, l'État partie dit que l'accès à l'université et l'attribution de places dans une filière sont deux choses différentes. Il explique que la loi relative à l'accès à l'université, qui régit la question de savoir qui a le droit d'étudier en Allemagne au regard de ses diplômes scolaires, n'est pas discriminatoire et n'est pas en cause en l'espèce. L'auteur a eu la chance de voir son parcours scolaire reconnu et a le droit d'étudier dans une université allemande. L'État partie dit que c'est l'attribution des places qui est au cœur de la plainte et que la description faite par l'auteur de la procédure d'admission en deux temps est trompeuse. Il explique que la seconde phase de la procédure, ou procédure extraordinaire, n'est pas automatique et que c'est seulement dans le cas improbable où le nombre de places disponibles a été mal évalué par l'université et où il reste des places que des candidats peuvent introduire une action en justice pour se voir attribuer ces places. L'attribution des places à l'université se fait donc principalement dans les limites du nombre de places évalué, c'est-à-dire dans le cadre de la procédure d'admission ordinaire.

4.4 L'État partie fait valoir que ni le Pacte ni d'autres réglementations internationales ne prévoient de règles pour l'attribution des places à l'université. L'État est donc libre de décider des critères d'attribution⁵. L'attribution des places se fait de manière non discriminatoire. En l'espèce, les dispositions législatives applicables sont les articles 6 et 23 de la *Vergabeverordnung Stiftung*⁶ qui régit l'attribution des places dans l'enseignement supérieur dans le Land de Basse-Saxe. Un « pré-quota » de 5 % des places est réservé aux candidats qui n'ont pas la nationalité allemande. L'attribution des places au titre de ce pré-quota se fait principalement en fonction du niveau de qualification, essentiellement la note moyenne du diplôme d'entrée dans l'enseignement supérieur, et dans certains cas, les résultats d'un test d'aptitude aux études. Des circonstances particulières peuvent être prises en compte, par exemple le fait qu'un candidat a obtenu le statut de réfugié dans l'État partie, qu'il est originaire d'un pays en développement où le cursus souhaité n'est pas enseigné, ou qu'il appartient à une minorité germanophone à l'étranger. L'État partie explique que le but de ce système d'attribution des places est de concilier d'une part des finances publiques limitées et d'autre part l'intérêt général et les intérêts individuels. Il fait observer à cet égard que dans la plupart des Länder, l'université publique est gratuite en premier cycle, y compris pour les études de médecine qui sont particulièrement onéreuses, et que les universités publiques sont financées par des fonds publics, l'objectif étant de permettre un accès à l'enseignement supérieur sans distinction de milieu social. Les ressources publiques sont cependant limitées et ne permettent pas d'accueillir sans limite des candidats venant de pays où l'université est payante et qui retourneront pour la plupart dans leur pays d'origine une fois leurs études terminées.

4.5 L'État partie observe qu'en l'espèce l'auteur n'a pas obtenu de place pour suivre des études de médecine dans le cadre de la procédure d'admission ordinaire. Il n'a pas contesté cette procédure auprès des autorités internes. Sa communication concerne le cas rare où une université a mal évalué le nombre de places dont elle disposait et où un candidat fait valoir que le nombre réel des places disponibles excède le nombre estimé initialement. L'État partie indique qu'au moment où la communication a été soumise, aucune législation ne régissait la seconde phase de la procédure d'admission, car les universités étaient censées calculer précisément le nombre de places dont elles disposaient et qu'une seconde phase d'admission – la procédure extraordinaire – n'avait donc pas lieu d'être. L'État partie dit que, dans le cas

⁵ L'État partie se réfère à l'affaire *Q. c. Danemark* (CCPR/C/113/D/2001/2010), par. 7.3.

⁶ Ordonnance relative à l'attribution centrale des places par la Fondation pour l'admission dans l'enseignement supérieur, *Niedersächsischen Gesetzes- und Verordnungsblatt* (21 mai 2008).

de l'auteur, les juridictions compétentes ont établi que la procédure extraordinaire n'était ouverte qu'aux ressortissants de l'État partie. Il indique qu'un nouveau règlement a été promulgué le 1^{er} décembre 2019, prévoyant l'attribution de places supplémentaires dans les universités de Basse-Saxe. L'attribution de ces places supplémentaires doit se faire selon les critères de la procédure d'admission ordinaire. Cela garantit que les critères d'attribution des places en surnombre correspondent à ceux de la procédure d'admission ordinaire. Il n'est toutefois pas possible de se prévaloir du système des pré-quotas dans le cadre de l'attribution de ces places supplémentaires. L'État partie affirme que les critères de sélection ne sont pas discriminatoires et qu'ils se fondent sur des motifs raisonnables et objectifs poursuivant un but légitime. La procédure vise à assurer l'équité globale du processus d'admission. Le fait de réserver aux nationaux les places supplémentaires attribuées dans le cadre de la procédure extraordinaire garantit que les capacités limitées des universités sont utilisées pour procurer à l'État partie la main-d'œuvre qualifiée dont il a besoin. Ceci est particulièrement vrai des études de médecine étant donné que le système de santé dépend du recrutement de professionnels de santé qui exerceront dans l'État partie, ce qui est dans l'intérêt de la santé publique. L'État partie ajoute que dans le cas de l'auteur, les tribunaux administratifs ont fondé leurs décisions sur des motifs raisonnables et objectifs. L'attribution des places en surnombre par rapport à la capacité estimée doit être considérée comme un prolongement de la procédure d'admission ordinaire. Les pré-quotas déduits avant l'attribution des places évaluées comme disponibles ne font pas partie du processus d'attribution et ne sont donc pas appliqués dans le cadre de l'attribution des places supplémentaires. L'État partie répète ses observations selon lesquelles, étant donné que les places limitées de l'enseignement supérieur sont financées par des fonds publics et ne donnent pas lieu à des frais de scolarité, il est raisonnable que le très petit nombre de places en surnombre soient réservées à ses ressortissants.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie concernant le fond et sur les nouvelles observations de l'État partie concernant la recevabilité

5.1 Le 25 août 2022, l'auteur a fait part de ses commentaires sur les observations de l'État partie concernant le fond de la communication et sur les nouvelles observations de l'État partie concernant la recevabilité. Il maintient que la communication est recevable. Il dit que l'État partie, dans ses observations initiales sur la recevabilité, n'a pas présenté d'autres arguments que sa réserve au Protocole facultatif, et qu'il cherche maintenant à soulever de nouveau la question de la recevabilité, ce qu'il n'est plus fondé à faire.

5.2 L'auteur dit ensuite que, dans ses observations sur le fond, l'État partie décrit la première phase de la procédure d'admission à l'université, qui fonctionne selon un système de quotas. Or la discrimination fondée sur la nationalité que l'auteur dénonce expressément dans sa communication s'est produite dans le cadre de la seconde phase de la procédure d'admission, à savoir la procédure extraordinaire qui fonctionne selon un système de quotas supplémentaires. S'agissant de l'affirmation de l'État partie disant que la procédure extraordinaire est rare et n'est engagée que dans le cas où le nombre de places disponibles a été mal évalué par l'université et qu'il reste des places, l'auteur produit des chiffres démentant cette affirmation : selon les registres du tribunal administratif de Hanovre compétent pour statuer sur les demandes d'admission au titre de la procédure extraordinaire, le nombre de ces demandes, pour le seul cursus de l'École de médecine de Hanovre auquel l'auteur postulait, a oscillé entre 90 et 863 par an au cours de la période 2003-2019. Malgré des fluctuations sensibles selon les années du fait, par exemple, de l'évolution des programmes d'étude et de la jurisprudence des juridictions compétentes, le nombre de demandes portant sur un seul cursus (la médecine, à l'exclusion des études dentaires et d'autres études connexes) d'une seule université montre clairement qu'un nombre non négligeable de candidats ont dû se tourner vers la seconde phase de la procédure, la procédure extraordinaire. L'année où l'auteur était candidat, à l'automne 2017, ils étaient 439 à le faire. Le tribunal administratif a établi qu'il y avait 11 places supplémentaires pour le cinquième semestre, 4 places pour le troisième semestre et 17 places pour le premier semestre, qui ont été attribuées par tirage au sort. L'auteur a été le seul à être exclu de la procédure, et ce, uniquement en raison de sa nationalité.

5.3 L'auteur fait en outre observer que les tribunaux ne sont pas les seuls à limiter l'admission à l'université en se fondant uniquement sur le critère de la nationalité.

L'article 12 (par. 1) de la Loi fondamentale nationale⁷ dispose que « tous les Allemands ont le droit de choisir librement leur profession, leur emploi et leur établissement de formation ». La Cour constitutionnelle fédérale a considéré en 1988 que cet article 12 (par. 1) relevait d'un choix délibéré du législateur de limiter le droit d'égalité d'accès à l'éducation aux nationaux de l'État partie et qu'il n'était pas possible d'invoquer d'autres dispositions de la Constitution, telles que le droit « au libre épanouissement de sa personnalité » stipulé à l'article 2 (par. 1) de la Loi fondamentale, pour étendre ce droit à des non-nationaux⁸. L'auteur réitère l'argument selon lequel son exclusion de la seconde phase de la procédure d'admission et du droit aux recours correspondants était fondée uniquement sur sa nationalité. L'État partie n'a présenté aucun motif raisonnable, et encore moins impérieux, pour expliquer pourquoi les ressortissants étrangers (non européens) peuvent être exclus de la seconde phase d'une procédure d'admission en deux temps portant sur une même question, à savoir l'attribution d'une place à l'université.

Nouvelles observations de l'État partie

6.1 Le 4 août 2023, l'État partie a présenté de nouvelles observations sur la recevabilité et sur le fond de la communication. Il répète que la communication devrait être déclarée irrecevable au motif que les recours internes n'ont pas été épuisés. Il affirme que, contrairement à ce que dit l'auteur, il ne devrait pas être empêché de contester la recevabilité de la communication pour des motifs qu'il n'avait pas invoqués – pour de bonnes raisons et en toute bonne foi – dans ses observations initiales sur la recevabilité. Il avait délibérément limité ces observations initiales à la question préliminaire de la compétence du Comité au regard de la réserve qu'il avait émise au Protocole facultatif. Il ignorait qu'il devait soulever d'autres motifs de recevabilité à ce stade initial de la procédure où – de son point de vue du moins – seule la question de la compétence se posait. L'État partie ajoute que l'auteur n'a pas contesté l'argument selon lequel il aurait pu saisir la Cour constitutionnelle fédérale concernant l'objet de sa communication au Comité. Par conséquent, selon lui, le fait qu'une telle plainte aurait pu être déposée doit être considéré comme incontesté.

6.2 L'État partie prend note des chiffres produits par l'auteur concernant le nombre de demandes d'admission au cursus d'études médicales de l'École de médecine de Hanovre. Il fait observer que ces chiffres ne donnent aucune indication sur le nombre réel de places supplémentaires. Il réaffirme que la procédure extraordinaire d'admission n'est pas censée être engagée et que le nombre élevé d'actions juridiques concernant l'admission au cursus médical de l'École de médecine de Hanovre tient essentiellement au fait que ce cursus est unique dans l'État partie. Il s'agit d'un cursus dit « modèle », qui exige l'établissement de paramètres spéciaux pour la détermination de compétences relatives aux patients. La légalité des paramètres établis par l'université a été contestée en justice à plusieurs reprises. Les juridictions nationales compétentes ont examiné à cet égard la question de savoir si l'évaluation des compétences pratiquée par l'École de médecine de Hanovre était légale et si ceux qui la contestaient avaient droit d'être admis. Il ne s'agit donc pas d'une procédure d'admission extraordinaire pour ces études de médecine ; c'est la légalité des mesures prises par l'École de médecine de Hanovre que les tribunaux ont examinée dans chaque cas. L'État partie affirme que les chiffres produits par l'auteur concernant le nombre de demandes de protection juridique sont trompeurs à cet égard puisqu'ils ne permettent en rien de dire combien d'étudiants ont été admis au-delà des quotas fixés par l'université.

6.3 L'État partie ajoute que, dans un système financé par l'État, la mise à disposition de places pour les ressortissants d'autres pays doit obligatoirement tenir compte de la nécessité impérieuse de former suffisamment de professionnels pour le système qui finance les universités⁹. S'agissant de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale en date du 10 mai 1988 sur l'interprétation de l'article 12 de la Loi fondamentale invoquée par l'auteur, l'État partie fait observer que cette décision ne concernait pas le droit d'accès à l'enseignement

⁷ Grundgesetz.

⁸ Décision de la Cour constitutionnelle fédérale en date du 10 mai 1988, 1 BvR 482/84 et 1166/85, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*.

⁹ L'État partie renvoie à la Cour européenne des droits de l'homme, *Ponomaryovi c. Bulgarie*, n° 5335/05, arrêt du 21 juin 2011, par. 55.

supérieur et n'interdisait pas l'admission de non-nationaux parmi les professionnels de la santé.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

7.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 97 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif.

7.2 Le Comité rappelle sa décision du 24 octobre 2019, dans laquelle il a conclu que le paragraphe c) de la réserve au Protocole facultatif émise par l'État partie ne l'empêchait pas d'examiner la présente communication et a considéré que l'auteur avait suffisamment étayé, aux fins de la recevabilité, les griefs qu'il soulève au titre de l'article 26 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 3). Le Comité prend note de l'observation ultérieure de l'État partie selon laquelle les griefs de l'auteur devraient être déclarés irrecevables au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif au motif que l'auteur n'a pas épuisé les recours internes puisqu'il n'a pas saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'une plainte individuelle sur la question. Le Comité prend note de l'argument de l'auteur disant que l'État partie, n'ayant pas soulevé ce point dans ses observations initiales sur la recevabilité, n'est plus fondé à le faire après la décision du Comité du 24 octobre 2019.

7.3 L'État partie affirme qu'il n'a pas soulevé la question de l'épuisement des recours internes dans ses observations initiales car il considérait qu'il fallait d'abord que la question de la compétence soit éclaircie par le Comité. Celui-ci rappelle qu'en vertu de l'article 101 (par. 5) de son règlement intérieur, lors de l'examen d'une communication quant au fond, il peut revoir tout ou partie de la décision de déclarer la communication recevable, à la lumière des explications ou déclarations soumises par l'État partie en application de l'article 101¹⁰.

7.4 Renvoyant à sa jurisprudence, le Comité rappelle que, même s'il n'existe pas d'obligation d'épuiser les recours internes lorsque ceux-ci n'ont objectivement aucune chance d'aboutir, les auteurs de communications doivent faire preuve de diligence pour exercer les recours disponibles. De simples doutes ou supputations quant à l'utilité d'un recours ne dispensent pas l'auteur d'une communication de l'épuiser¹¹. Le Comité rappelle en outre qu'il n'y a pas d'obligation à épuiser les recours internes, par exemple dans les cas où la législation interne entraînerait nécessairement le rejet de la demande ou lorsque la jurisprudence établie des plus hautes instances judiciaires exclut toute issue positive¹².

7.5 En l'espèce, le Comité prend note de l'argument incontesté de l'État partie selon lequel l'auteur aurait pu saisir la Cour constitutionnelle fédérale en dénonçant une discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur la nationalité. Le Comité note que l'auteur s'est référé à une décision de la Cour constitutionnelle fédérale rendue en 1988 sur l'interprétation des dispositions de l'article 12 (par. 1) de la Loi fondamentale mais qu'il n'a apporté aucun élément ni argument pour expliquer en quoi cette décision s'appliquait aux griefs qu'il soulève dans la présente communication. À cet égard, le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel la décision de la Cour constitutionnelle fédérale de 1988 ne concernait pas le droit d'accès des non-nationaux à l'enseignement supérieur et n'est pas applicable aux griefs soulevés par l'auteur. Le Comité note aussi que l'auteur n'a pas fourni d'argument précis pour prouver qu'il ne pouvait pas saisir la Cour constitutionnelle ou qu'une telle procédure aurait été inefficace.

¹⁰ *Gauthier c. Canada* (CCPR/C/65/D/633/1995), par. 13.2 ; *García Pons c. Espagne* (CCPR/C/55/D/454/1991), par. 9.2.

¹¹ Voir, par exemple, *V. S. c. Nouvelle-Zélande* (CCPR/C/115/D/2072/2011), par. 6.3 ; *García Perea c. Espagne* (CCPR/C/95/D/1511/2006), par. 6.2 ; et *Vargay c. Canada* (CCPR/C/96/D/1639/2007), par. 7.3.

¹² Voir, par exemple, *Länsman et consorts c. Finlande* (CCPR/C/49/D/511/1992), par. 6.3 ; *S. A. et consorts c. Grèce* (CCPR/C/121/D/2868/2016), par. 6.4 ; *Gomariz Valera c. Espagne* (CCPR/C/84/D/1095/2002), par. 6.4.

7.6 Le Comité note en outre que l'auteur affirme avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur la nationalité dans l'accès à l'éducation. Il prend néanmoins note des informations fournies par l'État partie à ce sujet, à savoir que l'attribution des places dans l'enseignement supérieur se fait de manière non discriminatoire et que, conformément à la réglementation nationale, un quota de places est réservé aux étrangers dans les universités, l'objectif de ce système d'attribution étant de concilier d'une part des finances publiques limitées et d'autre part l'intérêt général et les intérêts individuels. Le Comité note en outre que l'auteur, dans les commentaires qu'il a soumis après la décision initiale de recevabilité, n'a pas apporté d'éléments supplémentaires pour étayer le grief de violation par l'État partie des droits qu'il tenait de l'article 26 lu conjointement avec l'article 2 (par. 1 et 3) du Pacte. Au vu de ce qui précède, le Comité considère que les griefs que l'auteur tire de l'article 26 du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 1 et 3), sont irrecevables, au motif que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles ainsi qu'il devait le faire conformément à l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif, et qu'il n'a pas suffisamment étayé ses griefs aux fins de la recevabilité.

8. En conséquence, le Comité décide :

a) Que la communication est irrecevable au regard des articles 2 et 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif ;

b) Que la présente décision sera communiquée à l'État partie et à l'auteur de la communication.

Annexe

Opinion conjointe (concordante) de Laurence R. Helfer et Imeru Tamerat Yigezu

1. Nous souscrivons à la conclusion du Comité selon laquelle la communication soumise par l'auteur doit être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes (par. 7.5 et 7.6). Nous convenons également que le Comité a compétence, en vertu de l'article 101 (par. 5) de son règlement intérieur, pour prendre cette décision (par. 7.3), même s'il a précédemment estimé que les griefs de l'auteur étaient suffisamment étayés aux fins de la recevabilité après avoir conclu que la réserve faite par l'État partie au Protocole facultatif n'empêchait pas l'examen de la communication¹.

2. Nous écrivons séparément pour souligner que les États parties devraient, à l'avenir, soulever tous les motifs potentiels d'irrecevabilité à la première occasion possible plutôt que de les soulever de façon étalée dans le temps – comme l'a fait l'État partie en l'espèce. Lorsqu'un État partie conteste la recevabilité au stade de l'examen de la communication au fond, en soulevant un motif d'irrecevabilité qui aurait pu être soulevé plus tôt, le Comité devrait, en général, exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 101 (par. 5) de ne pas revoir sa précédente « décision de déclarer la communication recevable à la lumière des explications [...] soumises par l'État partie [...] ».

3. En l'espèce, l'Allemagne a initialement affirmé que la communication de l'auteur était irrecevable *ratione materiae* du fait de sa réserve au premier Protocole facultatif². Le Comité a rejeté cet argument et a noté en outre que l'État partie n'avait contesté la recevabilité d'aucun des griefs de l'auteur pour un motif autre que sa réserve³.

4. Lorsque l'Allemagne a présenté ses observations sur le fond de la communication, elle a affirmé que l'auteur n'avait pas épuisé les voies de recours internes. L'État partie a expliqué qu'il n'avait pas soulevé cette question plus tôt parce « qu'il convenait au préalable de clarifier la question de la compétence [du Comité] et, ceci ayant été fait, il présent[ait] de nouvelles observations sur la recevabilité » (par. 4.1).

5. L'auteur a objecté que l'Allemagne « cherch[ait] maintenant à soulever à nouveau la question de la recevabilité », ce qu'elle n'était « plus fondé[e] à faire » (par. 5.1).

6. En réponse, l'Allemagne a fait valoir qu'elle ne devrait pas être empêchée de soulever la question du non-épuisement parce qu'elle avait, « pour de bonnes raisons et en toute bonne foi », limité ses observations initiales « à la question préliminaire de la compétence du Comité » au regard de la réserve qu'elle avait émise au Protocole facultatif (par. 6.1). L'État partie a ajouté « qu'il ignorait qu'il devait soulever d'autres motifs de recevabilité à ce stade initial de la procédure où – de son point de vue du moins – seule la question de la compétence se posait » (par. 6.1).

7. Quelle que soit la raison de l'étalement dans le temps de la présentation des arguments juridictionnels devant les tribunaux nationaux, il convient de décourager le fractionnement de la présentation des motifs d'irrecevabilité dans les procédures relevant du Protocole facultatif. Le Comité reçoit de nombreuses communications émanant de particuliers, concernant un grand nombre des 116 États parties au Protocole facultatif. Il manque de ressources pour examiner ces affaires rapidement. Si l'Allemagne avait soulevé la question du non-épuisement des recours internes en 2019, au moment où elle a contesté la compétence

¹ *M. O. c. Allemagne* (CCPR/C/127/D/3232/2018), décision adoptée le 24 octobre 2019, par. 6.4 et 6.5.

² La réserve prévoyait que le Comité n'aurait pas compétence « pour les communications [...] c) [d]énonçant une violation de l'article 26 du Pacte [...] dans la mesure où la violation dénoncée se réfère à des droits autres que ceux garantis dans le Pacte susmentionné ». Le Comité a estimé que cette réserve était contraire à l'objet et au but du premier Protocole facultatif. Le 31 octobre 2023, l'Allemagne a retiré sa réserve. Voir https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=_fr#EndDec.

³ *M. O. c. Allemagne*, par. 6.5.

du Comité, la communication de l'auteur aurait pu être déclarée irrecevable il y a près de cinq ans.

8. En résumé, par souci d'efficacité et d'économie de procédure, il est fort préférable que tous les motifs d'irrecevabilité soient examinés le plus tôt possible. En l'absence de nouvelles circonstances ou de l'apparition de nouvelles informations, le Comité ne devrait pas examiner des motifs d'irrecevabilité que les États parties auraient pu soulever plus tôt dans la procédure.
