



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE ÁDÁM ET AUTRES c. ROUMANIE

(Requêtes n^{os} 81114/17 et 5 autres)

ARRÊT

Art. 1 P12 • Interdiction de la discrimination • Allégation de discrimination, dans le cadre de l'examen de fin d'études secondaires, contre des élèves appartenant à des minorités nationales et suivant leur scolarité dans leur langue maternelle • Applicabilité sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 12 des normes établies dans la jurisprudence relative à l'article 14, notamment de l'obligation positive d'opérer les distinctions nécessaires entre des personnes ou catégories de personnes se trouvant dans des situations sensiblement différentes ou présentant des différences pertinentes • Politique interne visant à offrir un enseignement dans une langue minoritaire tout en garantissant une connaissance suffisante de la langue officielle • Épreuves supplémentaires comme conséquence inévitable du choix volontaire d'étudier dans une langue minoritaire • Pour les requérants, absence de charge excessive liée à la teneur du programme et au calendrier des épreuves • Marge d'appréciation accordée aux États • Absence de différence suffisamment sensible, aux fins de l'article 1 du Protocole n° 12, entre la situation des requérants et celle de leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain

STRASBOURG

13 octobre 2020

DÉFINITIF

08/03/2021

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Ádám et autres c. Roumanie,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Jon Fridrik Kjølbro, *président*,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Branko Lubarda,
Carlo Ranzoni,
Jolien Schukking,
Péter Paczolay, *juges*,

et de Andrea Tamietti, *greffier de section*,

Vu les requêtes (annexe I ci-dessous) dirigées contre la Roumanie et dont six ressortissants de cet État (« les requérants ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») aux différentes dates indiquées à l'annexe I ci-dessous,

Vu la décision de porter les requêtes à la connaissance du gouvernement roumain (« le Gouvernement »),

Vu la décision de traiter les requêtes en priorité (article 41 du règlement de la Cour),

Vu les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 10 mars, 12 mai et 1^{er} septembre 2020,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

INTRODUCTION

1. L'affaire porte sur des allégations de discrimination, dans le cadre du baccalauréat (examen de fin d'études secondaires), contre des élèves appartenant à une minorité nationale et ayant suivi leur scolarité dans leur langue maternelle. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, les requérants, d'origine ethnique hongroise, soutiennent qu'au cours de la période, assez courte selon eux, où l'examen final s'est déroulé à l'échelle nationale, ils ont été contraints de passer deux épreuves supplémentaires (une épreuve orale et une épreuve écrite dans leur langue maternelle). Ils se plaignent en outre du niveau de difficulté des épreuves de langue et littérature roumaines qu'ils ont dû passer. Ils en concluent que les élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois ont eu moins de temps que les élèves ayant suivi leur scolarité en roumain pour se préparer à leurs épreuves ou simplement se reposer entre elles, et moins de chances d'obtenir le baccalauréat.

EN FAIT

2. Les requérants, dont les nom, année de naissance et lieu de résidence figurent à l'annexe I ci-dessous, ont été représentés par M^e D.A. Karsai, avocat à Budapest.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, en dernier lieu M^{me} O.F. Ezer, du ministère des Affaires étrangères.

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

5. Les requérants résident dans une région principalement peuplée de ressortissants d'origine ethnique hongroise. Ayant suivi leur scolarité en Roumanie dans des classes où l'enseignement était dispensé en hongrois, leur langue maternelle, ils durent passer au baccalauréat deux épreuves supplémentaires dont le but était de déterminer leur niveau de maîtrise de leur langue maternelle (paragraphe 12 ci-dessous). Tous échouèrent à l'examen faute d'avoir obtenu les notes requises aux épreuves de langue et littérature roumaines (M^{me} Ádám et MM. Petres, Bakos, Forika et Maxem) ou de langue et littérature hongroises (M. Ambrus). Tous repassèrent les épreuves mais aucun n'obtint les notes requises (annexe I ci-dessous). Certains (MM. Bakos, Ambrus, Forika et Maxem) contestèrent leurs notes, mais, même après réévaluation, leurs résultats demeurèrent insuffisants. Tous avaient obtenu les notes requises aux autres épreuves du baccalauréat.

6. En vertu de la réglementation applicable, les candidats doivent, pour être admis au baccalauréat, obtenir une note supérieure ou égale à 5,00 à chaque épreuve et une note globale supérieure ou égale à 6,00 (paragraphe 12 ci-dessous). La note maximale est de 10.

7. Le ministère de l'Éducation fixe le calendrier du baccalauréat au début de chaque année scolaire (paragraphe 12 et annexe II ci-dessous). Les épreuves écrites ont lieu à des dates consécutives : d'abord, l'épreuve de langue roumaine (écrite), puis l'épreuve de langue maternelle (écrite), et enfin la première épreuve dans une matière au programme. Les élèves qui passent les épreuves supplémentaires dans leur langue maternelle ont des épreuves écrites pendant trois jours consécutifs, tandis que les autres ont un jour de repos entre leurs deux épreuves (annexe III ci-dessous).

8. Il ressort des données communiquées par le Gouvernement qu'entre 2013 et 2018, le taux de réussite à l'examen de fin d'études était compris entre 58,1 % et 73,9 % pour l'ensemble des élèves et entre 58,4 % et 70 % pour les élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois, et que sur la même période, le taux de réussite aux épreuves de langue et littérature roumaines des élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois était de 17 % à 18 % inférieur à celui de leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. LE DROIT INTERNE

A. La loi sur l'éducation nationale (loi n° 1/2011)

9. La loi sur l'éducation nationale (ci-après « la LEN »), publiée au Journal officiel le 10 janvier 2011 et entrée en vigueur trente jours après sa publication, dispose que l'État « accorde à tous les ressortissants de la Roumanie, sans discrimination aucune, des droits égaux en matière d'accès à l'enseignement pré-universitaire et supérieur, à tous les niveaux et sous quelque forme que ce soit, ainsi qu'en matière de formation continue » (article 2 § 8).

10. La LEN établit en outre comme principes directeurs « la reconnaissance et la sauvegarde des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, le droit de préserver, de développer et d'exprimer son identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse », ainsi que le principe de « garantie de l'égalité des chances » (article 3).

11. Le droit à l'éducation dans une langue minoritaire est régi par les dispositions suivantes :

Article 45

« 1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de recevoir un enseignement dans sa langue maternelle, à tous les niveaux d'enseignement [primaire et secondaire] et sous quelque forme que ce soit, conformément à la loi.

2. Tout ressortissant de la Roumanie, d'un État membre de l'Union européenne ou de la Suisse peut s'inscrire dans un cursus et y suivre quelque forme d'enseignement que ce soit en langue roumaine, dans une langue minoritaire ou dans une langue étrangère, quelle que soit sa langue maternelle ou la langue dans laquelle il suivait sa scolarité jusqu'alors. »

Article 46

« 1. Lorsque, dans l'enseignement [primaire et secondaire], l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire, toutes les matières sont enseignées dans cette langue, à l'exception des langue et littérature roumaines.

2. Tout au long de l'enseignement [primaire et secondaire], les langue et littérature roumaines sont enseignées conformément au programme scolaire, à partir de manuels spécifiquement conçus pour la minorité nationale concernée.

3. Par dérogation au paragraphe qui précède, des établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire peuvent enseigner les langue et littérature roumaines à partir de manuels utilisés dans des écoles où l'enseignement est dispensé en langue roumaine si les parents ou l'organisation élue au Parlement pour représenter la minorité nationale – ou, si la minorité nationale en question n'est pas représentée au Parlement, le groupe parlementaire représentant les minorités nationales – en font la demande.

4. Les examens de langue et littérature roumaines sont fondés sur un programme spécifique.

5. Pour les élèves des établissements [du primaire ou du secondaire] dans lesquels l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire, les évaluations et examens sont conformes aux exigences du programme d'enseignement fixé au niveau national.

(...)

12. Dans l'enseignement [primaire et secondaire], les élèves peuvent passer les examens d'entrée et de fin d'études dans la langue dans laquelle les matières en question leur ont été enseignées, conformément à la législation. »

12. La teneur et l'organisation des épreuves du baccalauréat sont régies par les dispositions suivantes :

Article 77

« 1. Les élèves du secondaire ayant validé leur dernière année de scolarité reçoivent un diplôme et un relevé de [leurs] notes, lesquels font partie de leur dossier scolaire et attestent [qu'ils] ont achevé leur éducation secondaire et peuvent (...) passer l'examen du baccalauréat.

2. Les élèves ayant validé leur [dernière année de scolarité] passent l'examen national du baccalauréat.

3. Les élèves du secondaire ayant validé leur dernière année de scolarité et réussi l'examen national du baccalauréat reçoivent un diplôme du baccalauréat, qui leur donne accès à l'enseignement universitaire, conformément à la législation.

4. L'examen national du baccalauréat est composé des épreuves suivantes :

- Épreuve A : évaluation des compétences orales en langue roumaine ;
- Épreuve B : évaluation des compétences orales dans la langue maternelle, pour les élèves ayant suivi leur scolarité au lycée dans une langue minoritaire ;
- Épreuve C : évaluation des compétences orales dans deux langues étrangères étudiées au lycée ;
- Épreuve D : évaluation des compétences numériques [informatiques] (...) ;
- Épreuve E : évaluation, à l'écrit, des compétences acquises tout au long de la scolarité au lycée, comprenant les épreuves suivantes :

a) une épreuve écrite de langue et littérature roumaines – il s'agit d'une épreuve commune à tous les élèves, quels que soient leur filière, leur profil et leur spécialisation ;

b) une épreuve écrite de langue et littérature [dans la langue maternelle] – il s'agit d'une épreuve commune à tous les élèves ayant suivi leur scolarité au lycée dans une langue minoritaire, quels que soient leur filière, leur profil et leur spécialisation ;

c) des épreuves écrites dans deux matières (...)

5. Le programme d'examen est fixé par le ministère de l'Éducation (...) et annoncé publiquement aux élèves au début de leur première année du secondaire, conformément à la législation. Le calendrier, la méthodologie et l'organisation du baccalauréat sont fixés par le ministère de l'Éducation (...) et annoncés publiquement pour chaque classe d'âge au début de la dernière année du secondaire.

(...) »

Article 78

« 1. Les élèves diplômés [du secondaire] sont réputés admis à l'examen national du baccalauréat s'ils satisfont à l'ensemble des conditions suivantes :

- a) s'être présenté aux épreuves A, B, C et D prévues à l'article 77 § 4 ;
- b) s'être présenté aux épreuves écrites E prévues à l'article 77 § 4 et avoir obtenu une note supérieure ou égale à 5 à chacune de ces épreuves ;
- c) avoir obtenu aux épreuves E une note moyenne, calculée à la deuxième décimale, supérieure ou égale à 6.

2. Les élèves diplômés [du secondaire] ayant été admis à l'examen du baccalauréat reçoivent un diplôme du baccalauréat.

3. Les élèves diplômés [du secondaire] ayant passé avec succès les épreuves A, B, C et D prévues à l'article 77 § 4 reçoivent des certificats attestant respectivement de leur niveau linguistique et de leurs compétences informatiques. Ces certificats leur sont délivrés indépendamment de leurs résultats aux épreuves E prévues à l'article 77 § 4.

4. Lorsqu'un élève n'est pas admis à l'examen national du baccalauréat, les notes supérieures ou égales à 5 qu'il a obtenues aux épreuves A, B, C et D (...) et aux épreuves écrites E sont prises en compte à la session [d'examen] suivante s'il en fait la demande.

5. Deux sessions de l'examen national du baccalauréat sont organisées chaque année scolaire.

(...)

6. Les élèves peuvent se présenter au baccalauréat deux fois gratuitement. Toute tentative supplémentaire est soumise au paiement de frais dont le montant est fixé par le ministère de l'Éducation (...)

7. Les épreuves A, B, C et D prévues à l'article 77 § 4 (...) ont lieu pendant l'année scolaire, au cours du deuxième semestre, dans chaque établissement scolaire (...)

8. Les épreuves écrites E de l'examen national du baccalauréat, prévues à l'article 77 § 4, ont lieu à la fin de l'année scolaire, en présence d'un comité nommé par le rectorat. »

B. Le droit interne en matière de discrimination

13. Interdite par l'article 16 de la Constitution, la discrimination est définie à l'article 2 § 1 de l'ordonnance relative à la lutte contre la discrimination (ordonnance gouvernementale n° 137/2000 sur la prévention et la répression de toutes les formes de discrimination). Par ailleurs, l'article 11 de l'ordonnance dispose :

« 1. En vertu de la présente ordonnance, est érigé en infraction le fait de refuser à une personne ou un groupe de personnes l'accès à l'enseignement public ou privé, de quelque nature, degré ou niveau que ce soit, à raison de son appartenance à une race, une nationalité, un groupe ethnique, une religion, une catégorie sociale ou un groupe défavorisé, [ou] de ses convictions, de son âge, de son sexe ou de son orientation sexuelle.

2. Les dispositions du paragraphe qui précède s'appliquent à toutes les étapes et à tous les niveaux de l'enseignement, notamment à la phase d'admission ou d'inscription dans un établissement scolaire, et à la phase d'évaluation et d'examen des connaissances des élèves.

3. En vertu de la présente ordonnance, est érigé en infraction le fait d'exiger d'une personne ou d'un groupe de personnes une déclaration d'appartenance à un groupe ethnique comme condition d'accès à un enseignement dans sa langue maternelle. Par dérogation à cette règle, un candidat postulant pour une place réservée à une minorité donnée dans le système d'enseignement secondaire ou supérieur doit prouver son appartenance à la minorité en question au moyen d'un document délivré par une organisation légalement établie la [représentant].

4. Les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qui précèdent ne sauraient s'interpréter comme une restriction au droit d'un établissement scolaire de refuser la candidature d'une personne dont les connaissances et/ou les résultats antérieurs ne répondent pas aux critères d'admission par lui fixés, dès lors que ce refus n'est pas motivé par l'appartenance [de l'intéressée] à une race, une nationalité, un groupe ethnique, une catégorie sociale ou un groupe défavorisé, [ou] par ses convictions, son âge, son sexe ou son orientation sexuelle.

(...)

6. En vertu de la présente ordonnance, est érigée en infraction toute restriction relative à la création ou l'agrément d'un établissement scolaire établi conformément au cadre législatif en vigueur, dès lors que ladite restriction est fondée sur l'appartenance à une race, une nationalité, un groupe ethnique, une religion, une catégorie sociale ou un groupe défavorisé. »

14. Le 3 juillet 2008, la Cour constitutionnelle rendit quatre décisions (nos 818, 819, 820 et 821) dans lesquelles elle déclara les articles 1, 2 et 27 § 1 de l'ordonnance relative à la lutte contre la discrimination inconstitutionnels pour autant qu'ils pouvaient être interprétés comme conférant aux juridictions internes le pouvoir d'abroger les lois qu'elles jugeaient discriminatoires. Adoptées à l'issue de l'examen de recours constitutionnels que le ministère de la Justice avait introduits dans le cadre de quatre procédures où les juridictions internes avaient jugé discriminatoires plusieurs dispositions légales relatives à des ajustements salariaux, ces décisions furent publiées au Journal officiel le 16 juillet 2008. Dans chacune d'elles, la Cour constitutionnelle disait ce qui suit :

« Le fait d'interpréter les dispositions de [l'ordonnance relative à la lutte contre la discrimination] de manière à conférer aux juridictions le pouvoir d'abroger des dispositions légales pour les remplacer par de nouvelles dispositions ou par des dispositions existantes d'autres lois est manifestement inconstitutionnel, car contraire au principe de la séparation des pouvoirs consacré par l'article 1 § 4 de la Constitution et à l'article 61 § 1, qui dispose que le Parlement est le seul organe législatif du pays.

(...)

En conséquence, la Cour constitutionnelle (...) juge inconstitutionnelles les dispositions des articles 1, 2 § 3 et 27 § 1 de l'ordonnance gouvernementale n° 137/2000 sur la prévention et la répression de toutes les formes de discrimination pour autant que les dispositions en cause peuvent être interprétées comme autorisant les juridictions à abroger ou refuser d'appliquer [des lois] au motif que celles-ci sont

discriminatoires et à les remplacer par des dispositions fondées sur la jurisprudence ou par des dispositions d'autres lois que le législateur n'avait pas envisagées lors de l'adoption des dispositions [jugées discriminatoires]. »

C. La loi sur le contentieux administratif (loi n° 554/2004)

15. La loi sur le contentieux administratif est libellée comme suit en ses parties pertinentes :

Article 1 : Qui peut saisir la justice

« 1. Quiconque estime qu'une autorité publique a porté atteinte à ses droits ou intérêts légitimes par un acte administratif ou un manquement à répondre à une demande dans le délai prévu par la loi peut saisir la justice afin d'obtenir l'annulation de l'acte en question, la reconnaissance du droit ou de l'intérêt légitime en cause et la réparation du préjudice subi. L'intérêt légitime peut être soit public soit privé. »

Article 2 : Définitions

« 1. Aux fins de la présente loi, les termes et expressions suivants ont le sens indiqué ci-dessous : (...)

c) acte administratif : acte unilatéral, soit individuel soit réglementaire, qu'une autorité publique prend dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique en vue d'organiser l'application de la loi ou d'appliquer concrètement une loi, et qui crée, modifie ou éteint des relations juridiques ;

(...) »

Article 8 : Objet de l'action en justice

« 1. Quiconque estime qu'un acte administratif unilatéral a porté atteinte à ses droits ou intérêts légitimes et n'est pas satisfait de la suite donnée à sa demande préliminaire [*plângere prealabilă*] ou n'a pas reçu de réponse dans le délai prévu à l'article 2 § 1 h) peut saisir la justice pour demander l'annulation totale ou partielle de l'acte en cause, la réparation du préjudice subi et, le cas échéant, une réparation pour dommage moral (...) »

D. L'arrêté n° 4799 pris le 31 août 2010 par le ministère de l'Éducation concernant l'organisation et l'administration du baccalauréat

16. L'arrêté ministériel n° 4799 régit la procédure de l'examen du baccalauréat. Il est ainsi libellé en ses dispositions pertinentes :

Article 43

« 1. Les sujets des épreuves écrites sont conçus par le Centre national d'évaluation et d'examen conformément aux critères suivants :

a) conformité avec les programmes scolaires et le programme du baccalauréat approuvés et publiés par le [ministère de l'Éducation] (...) »

Article 47

« 3. Le Centre national d'évaluation et d'examen veille à la traduction des sujets dans les langues des minorités nationales. »

II. LES DÉCISIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

A. La décision n° 2/2011

17. Dans sa décision n° 2/2011 du 23 février 2011, la Cour constitutionnelle examina un recours dont un groupe de parlementaires l'avait saisie pour contester la constitutionnalité de la LEN. Le groupe requérant remettait en cause plusieurs dispositions de cette loi, dont l'article 46 § 2 garantissant le droit à l'éducation des minorités nationales (paragraphe 11 ci-dessus). La Cour constitutionnelle rejeta l'ensemble des griefs présentés devant elle.

Les parties pertinentes de la décision de la Cour constitutionnelle sont libellées comme suit :

« (...) la Cour observe que l'article 6 de la Constitution garantit le droit à l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales. Cette disposition constitutionnelle prévoit expressément que « l'État reconnaît et garantit le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de préserver, développer et exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse ». La méthode de mise en œuvre de ce droit y est précisée dans son paragraphe 2, qui commande l'adoption de mesures adéquates à cette fin. L'obligation positive qui incombe à l'État se déduit de l'expression « mesures de protection adoptées par l'État », mesures devant respecter « les principes d'égalité et d'absence de discrimination par rapport aux autres ressortissants roumains ».

(...)

De nombreux instruments internationaux garantissent le droit à l'éducation (...) des personnes appartenant à des minorités nationales (...)

En conséquence, des mesures positives peuvent s'avérer nécessaires à la sauvegarde de l'identité d'une minorité et du droit des membres de ce groupe de développer leur propre culture et leur propre langue et d'en jouir, et de pratiquer leur religion (...)

Ces instruments internationaux évoquent la situation particulière des personnes appartenant à des minorités nationales, laquelle commande un traitement différent de la part de l'État (...)

La [LEN] a mis en place et renforcé ces obligations de manière à permettre et garantir le développement continu de l'identité culturelle des personnes appartenant à des minorités nationales (...)

Le législateur a choisi d'inclure pour les personnes appartenant à des minorités nationales des dispositions spécifiques en matière d'enseignement [primaire et secondaire].

(...)

Le fait que le droit prévoit pour l'apprentissage de la langue roumaine un cursus spécialement conçu pour les membres de chaque minorité nationale signifie que la

situation particulière des intéressés, notamment le fait que leur langue maternelle ne soit pas le roumain, est prise en compte. En d'autres termes, la situation différente dans laquelle se trouvent les membres d'une minorité nationale commande de toute évidence qu'un traitement différent leur soit réservé dans la loi pour que soient assurés une égalité et un accès effectifs à une éducation de qualité pour tous. En conséquence, le législateur doit prendre cet élément en considération et adapter les exigences en matière d'apprentissage des langue et littérature roumaines à la situation spécifique des personnes appartenant à des minorités nationales. Enfin, et surtout, les autorités ont l'obligation de veiller à ce qu'un nombre d'heures suffisant soit consacré au bon apprentissage des langue et littérature roumaines. »

B. La décision n° 670/2015

18. Z.I.A., père d'un élève d'origine ethnique hongroise, contesta l'arrêté ministériel n° 5610/2012 portant fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat. Il alléguait que l'obligation faite aux élèves appartenant à des minorités nationales de passer durant la même période deux épreuves de plus que leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain s'analysait en une discrimination.

19. Dans sa décision n° 148/2014 du 5 mars 2014, le Conseil national de lutte contre la discrimination (« le CNLD ») conclut que cette situation ne s'analysait pas en une discrimination. Il admit que les élèves qui avaient suivi leur scolarité dans leur langue maternelle et non en roumain devaient fournir des efforts supplémentaires lors de leur examen de fin d'études. Il considéra toutefois que ces efforts étaient récompensés par le fait qu'ils obtenaient un certificat d'aptitudes linguistiques qui n'était pas délivré aux élèves ayant suivi leur scolarité en roumain. Il rappela en outre que le fait de suivre leur scolarité dans une autre langue que le roumain relevait pour les élèves d'un choix et d'un droit, choix qui impliquait des efforts supplémentaires de la part de l'État et des élèves eux-mêmes, et que les deux parties devaient accepter ce choix.

20. Dans le dispositif de sa décision, le CNLD adressa la recommandation suivante aux autorités :

« (...) fixer un calendrier [du baccalauréat] qui tienne compte des jours de repos nécessaires, qui laisse le même nombre de jours entre les [épreuves] du baccalauréat, par exemple en organisant les [épreuves] de langue maternelle – orale et écrite – à la fin de la période d'examen, dans la mesure du possible. »

21. Z.I.A. saisit le tribunal départemental de Bucarest d'un recours pour se plaindre d'une discrimination à l'égard des élèves d'origine ethnique hongroise et demander, d'une part, l'annulation de la décision du CNLD en date du 5 mars 2014, et, d'autre part, le renvoi devant la Cour constitutionnelle du grief de discrimination qu'il soulevait.

22. À la suite d'un renvoi par la cour d'appel de Bucarest, la Cour constitutionnelle examina la compatibilité de la LEN avec la clause de non-discrimination. Dans son recours, Z.I.A. arguait qu'au cours de la période, identique pour tous les élèves, de l'examen de fin d'études, les élèves qui

avaient suivi leur scolarité en hongrois devaient passer davantage d'épreuves que leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain. Il voyait dans cette situation une différence de traitement constitutive de discrimination. Il soutenait par ailleurs que la solution pour mettre un terme à cette discrimination serait de faire passer aux élèves des épreuves dans une seule des deux langues, à savoir leur langue maternelle.

23. Dans sa décision n° 670/2015 du 20 octobre 2015, la Cour constitutionnelle rejeta le recours de Z.I.A. Elle rappela que, s'il était garanti par la Constitution, le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de préserver leur identité collective par l'emploi de leur langue maternelle était toutefois assorti de l'obligation de s'intégrer dans la société en général, en apprenant la langue officielle. En conséquence, elle rejeta l'argument qui consistait à dire qu'il n'existait aucun motif objectif et raisonnable propre à justifier l'obligation faite aux élèves appartenant à des minorités ethniques de passer les épreuves de langue roumaine.

24. La Cour constitutionnelle ajouta que l'obligation faite aux élèves appartenant à des minorités ethniques de passer davantage d'épreuves au cours de la même période ne relevait pas d'une question de constitutionnalité. Elle rappela que c'était au législateur qu'il appartenait de fixer le calendrier de l'examen de fin d'études.

25. En conséquence, la cour d'appel de Bucarest rejeta le 24 novembre 2014 le recours initial que Z.I.A. avait introduit. Dans une décision définitive qu'elle rendit le 7 mars 2017, la Haute Cour de cassation déclara nul, faute de motivation, le pourvoi dont Z.I.A. l'avait saisie.

III. LES DOCUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

A. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

26. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1995, est entrée en vigueur pour l'État défendeur le 1^{er} février 1998. Elle est libellée comme suit en ses passages pertinents :

« Les États membres du Conseil de l'Europe et les autres États, signataires de la présente Convention-cadre,

(...)

Considérant qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ;

(...) »

Article 5

« 1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation. »

Article 10

« 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

(...) »

Article 12

« 1. Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

2. Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

3. Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales. »

Article 14

« 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. »

B. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

27. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1992, est entrée en vigueur pour l'État défendeur le 1^{er} mai 2008. Elle est libellée comme suit en ses passages pertinents :

ARRÊT ÁDÁM ET AUTRES c. ROUMANIE

« Préambule

Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

(...)

Considérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe ;

(...)

Soulignant la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme, et considérant que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre ;

Conscients du fait que la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires dans les différents pays et régions d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle, dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ;

Compte tenu des conditions spécifiques et des traditions historiques propres à chaque région des pays d'Europe,

(...) »

Article 1 – Définitions

« Au sens de la présente Charte :

a. par l'expression « langues régionales ou minoritaires », on entend les langues :

i. pratiquées traditionnellement sur le territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ; et

ii. différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État ;

elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ni les langues des migrants (...) »

EN DROIT

I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

28. La Cour relève d'emblée que les requérants se plaignent de la manière dont le baccalauréat a été organisé. Elle note que la nécessité et l'intérêt d'apprendre le roumain, d'une part, ne sont pas contestés par les intéressés (paragraphe 71 ci-dessous), et, d'autre part, ont été réaffirmés par la Cour constitutionnelle (paragraphe 23 ci-dessus). À cet égard, elle souligne également que les instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la protection des minorités nationales, notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (paragraphe 26 ci-dessus) et la Charte européenne

pour les langues régionales ou minoritaires (paragraphe 27 ci-dessus), reconnaissent explicitement que la protection et la promotion des langues minoritaires ne doivent pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité d'apprendre celles-ci.

En conséquence, l'importance que revêt pour les minorités nationales l'apprentissage de la langue officielle de l'État n'est pas mise en cause dans les présentes requêtes.

II. JONCTION DES REQUÊTES

29. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge approprié de procéder à leur jonction (article 42 § 1 du règlement).

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 12 À LA CONVENTION

30. Les requérants se plaignent de l'organisation du baccalauréat : ils estiment que l'obligation qui leur a été faite de passer au cours de la même période, brève selon eux, deux épreuves de plus que leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain s'analyse en une discrimination à leur égard. Ils se plaignent en outre de la difficulté des épreuves de langue et littérature roumaines qu'ils ont dû passer. Ils plaident que cette situation fait peser sur les élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois une charge plus importante que celle imposée aux élèves ayant suivi leur scolarité en roumain. Ils voient dans ces éléments la cause de leur échec au baccalauréat. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, qui est libellé comme suit :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1. »

A. Sur la recevabilité

1. Sur la compétence de la Cour *ratione materiae*

31. La Cour rappelle d'emblée que la question de l'applicabilité relève de sa compétence *ratione materiae* et qu'il y a donc lieu de suivre le principe général régissant le traitement des requêtes et d'analyser ce point comme il convient au stade de la recevabilité, sauf s'il y a une raison particulière de le joindre au fond (*Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, § 93, 25 septembre 2018). Aucune raison de ce type n'existant en l'espèce, la question de l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 12 doit être examinée au stade de la recevabilité.

32. La Cour rappelle que si l'article 14 de la Convention prohibe la discrimination dans l'assurance de la jouissance des « droits et libertés reconnus dans la (...) Convention », l'article 1 du Protocole n° 12 introduit une interdiction générale de la discrimination (*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 27996/06 et 34836/06, § 53, CEDH 2009, et *Baralija c. Bosnie-Herzégovine*, n° 30100/18, § 45, 29 octobre 2019).

33. Il est important de noter que l'article 1 du Protocole n° 12 étend le champ de la protection non seulement à « tout droit prévu par la loi », comme pourrait le suggérer le texte du paragraphe 1, mais au-delà. C'est ce qui découle en particulier du paragraphe 2, en vertu duquel nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique (*Savez crkava « Riječ života » et autres c. Croatie*, n° 7798/08, § 104, 9 décembre 2010). D'après le rapport explicatif sur l'article 1 du Protocole n° 12, la portée de la protection offerte par cet article vise quatre catégories d'affaires, à savoir celles où une personne fait l'objet d'une discrimination :

- « i. dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national ;
- ii. dans la jouissance de tout droit découlant d'obligations claires des autorités publiques en droit national, c'est-à-dire lorsque ces autorités sont tenues par la loi nationale de se conduire d'une certaine manière ;
- iii. de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certaines subventions) ;
- iv. du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques (par exemple, le comportement des responsables de l'application des lois pour venir à bout d'une émeute).

Le rapport explicatif précise en outre ce qui suit :

« (...) il a été jugé inutile de préciser lesquels de ces quatre éléments relevaient respectivement du premier paragraphe de l'article 1 et lesquels du deuxième paragraphe. Les deux paragraphes sont complémentaires et leur portée combinée fait que tous ces quatre éléments sont couverts par l'article 1. Il convient de garder également à l'esprit que la distinction entre les catégories i. à iv. n'est pas nette et que les systèmes juridiques nationaux peuvent avoir différentes approches quant au fait de savoir si un cas donné entre dans une de ces catégories plutôt que dans une autre. »

34. Pour déterminer si l'article 1 du Protocole n° 12 trouve à s'appliquer, la Cour doit donc rechercher si les griefs soulevés par les requérants relèvent de l'une des quatre catégories mentionnées dans le rapport explicatif (*Savez crkava « Riječ života » et autres*, précité, § 105).

35. À cet égard, la Cour note que le droit accorde à tous les élèves la possibilité de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle et que les autorités sont censées adopter des mesures pour faciliter le recours à cette possibilité (paragraphe 11 ci-dessus). En conséquence, les requérants peuvent se prétendre victimes d'une discrimination dans le cadre de l'exercice d'un droit spécifiquement accordé à des individus par le droit national.

36. Il s'ensuit que l'article 1 du Protocole n° 12 s'applique aux faits de l'espèce.

2. Sur le non-épuisement des voies de recours internes

a) Thèses des parties

i. Le Gouvernement

37. Le Gouvernement affirme que les requérants n'ont pas soulevé leurs griefs devant les autorités internes. Il soutient que les intéressés auraient pu introduire un recours administratif pour contester les arrêtés ministériels portant fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat. Il argue qu'un recours formé en vertu de la loi sur le contentieux administratif (paragraphe 15 ci-dessus) aurait offert aux juridictions internes la possibilité d'examiner ce calendrier et d'annuler l'arrêté ministériel en cause en cas de constat de violation des droits fondamentaux des intéressés.

38. Le Gouvernement considère en outre qu'à l'instar de Z.I.A., les requérants auraient aussi pu saisir le CNLD (paragraphe 18-20 ci-dessus).

ii. Les requérants

39. Les requérants plaident que le Gouvernement n'a produit aucun élément de nature à démontrer que les voies de recours qu'il mentionne auraient pu leur permettre d'obtenir réparation. Selon eux, le fait que le CNLD ait conclu à une absence de discrimination relativement à la situation critiquée prouve le caractère ineffectif en la matière de cette voie de recours (paragraphe 20 ci-dessus).

40. Les requérants rappellent que leur grief porte non seulement sur la question du temps de repos entre les épreuves mais aussi sur celle de la difficulté des épreuves de langue et littérature roumaines, source, selon eux, d'une diminution significative de leurs chances d'entrer à l'université.

41. Les requérants arguent que le seul moyen d'assurer aux élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois un temps de repos et de préparation comparable à celui accordé aux élèves ayant suivi leur scolarité en roumain serait d'organiser les épreuves sur une période plus longue et éventuellement d'en changer l'ordre, mais qu'ils n'avaient à leur disposition aucune voie de recours interne pour se plaindre de la structure et de l'ordre des épreuves de l'examen de fin d'études, ceux-ci étant fixés par la LEN.

42. Enfin, les requérants font valoir que les arrêtés ministériels portant fixation du calendrier des épreuves sont publiés dix mois environ avant lesdites épreuves. Ils arguent que ce laps de temps ne leur aurait pas suffi pour obtenir une décision définitive dans le cadre d'un recours fondé sur la loi sur le contentieux administratif (paragraphe 15 ci-dessus).

b) Appréciation de la Cour

i. Les principes généraux

43. En ce qui concerne l'obligation d'épuiser les voies de recours internes, la Cour renvoie aux principes bien établis dans sa jurisprudence (tels que rappelés notamment dans *Gherghina c. Roumanie* (déc.) [GC], n° 42219/07, §§ 83-89, 9 juillet 2015, et *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, §§ 69-77, 25 mars 2014).

44. La Cour rappelle en particulier que l'obligation d'épuiser les recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Gherghina*, décision précitée, § 85, avec les références qui y sont citées).

45. Toutefois, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs. Cependant, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question (*ibidem*, § 86, avec les références qui y sont citées).

46. Cela étant, la Cour a fréquemment souligné qu'il faut appliquer la règle de l'épuisement des recours internes avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (*ibidem*, § 87, avec les références qui y sont citées).

47. La Cour rappelle également qu'en ce qui concerne la charge de la preuve, il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits. La disponibilité du recours invoqué, y compris sa portée et son champ d'application, doit être exposée avec clarté et confirmée ou complétée par la pratique ou la jurisprudence (*ibidem*, § 88, et *Molla Sali c. Grèce* [GC], n° 20452/14, § 89, 19 décembre 2018).

ii. Application de ces principes aux faits de l'espèce

48. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les requérants avaient à leur disposition deux voies de recours : premièrement, un recours fondé sur la loi sur le contentieux administratif et, deuxièmement, un recours devant le CNLD (paragraphes 37 et 38 ci-dessus). La Cour examinera tour à tour l'effectivité de chacune de ces voies de recours.

α) Sur la question d'un recours devant les juridictions administratives

49. La Cour relève d'emblée que le Gouvernement n'a tiré de la jurisprudence interne aucun exemple apte à démontrer qu'un recours administratif aurait été à la fois effectif et disponible en pratique (paragraphe 47 ci-dessus ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Romeo Castaño*

c. Belgique, n° 8351/17, § 57, 9 juillet 2019, et *Butrin c. Russie*, n° 16179/14, § 43, 22 mars 2016). Elle ne voit en outre dans les éléments qui lui ont été communiqués aucune indication des chances de réussite de cette voie de recours. Or elle ne peut apprécier dans l'abstrait la manière dont les juridictions internes auraient traité une action introduite par les requérants contre l'arrêté ministériel (paragraphe 15 et 42 ci-dessus). Elle ne saurait par exemple spéculer sur la question de savoir si, en vertu du droit interne, les requérants auraient eu la qualité de victime au moment où cet arrêté a été publié, c'est-à-dire avant que les intéressés aient obtenu leur diplôme et le droit de se présenter au baccalauréat (voir l'article 77 § 1 de la LEN, cité au paragraphe 12 ci-dessus).

50. La Cour n'aperçoit aucun élément propre à justifier l'absence totale de référence à la jurisprudence interne dans les observations du Gouvernement (voir, *a contrario*, *Gherghina*, décision précitée, § 100). Elle note à cet égard que la voie de recours suggérée par le Gouvernement est prévue par la loi sur le contentieux administratif, qui constitue la *lex generalis* pour tout recours visant un acte administratif dès lors qu'un tel recours est autorisé par la loi (paragraphe 15 ci-dessus). Elle estime que quand bien même les arrêtés ministériels portant fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat n'auraient jamais été contestés par le passé, le Gouvernement aurait dû lui communiquer des décisions internes pertinentes relatives à des recours contre d'autres arrêtés ministériels de même nature ayant été pris dans d'autres domaines. Il est par conséquent exclu de considérer cette voie de recours comme ayant été rarement exercée par le passé (*ibidem*), et le Gouvernement ne le soutient du reste pas. Partant, la Cour considère que faute d'avoir cité la jurisprudence pertinente, le Gouvernement a échoué à démontrer le caractère effectif en pratique d'un recours administratif.

β) Sur la question d'un recours devant le CNLD

51. Sur la question d'un recours devant le CNLD (paragraphe 38 ci-dessus), la Cour note que dans le cadre d'une action semblable qui avait été engagée contre l'arrêté ministériel n° 5610/2012 (paragraphe 18 ci-dessus), le CNLD a conclu que la situation des élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois qui passaient le baccalauréat ne s'analysait pas en une discrimination (paragraphe 19 ci-dessus). La situation des requérants étant identique à celle déjà examinée par le CNLD à cette occasion, la Cour considère qu'au vu des circonstances concrètes de l'espèce, les perspectives de succès étaient si faibles que cette voie de recours était vouée à l'échec (voir la jurisprudence citée au paragraphe 45 ci-dessus).

52. Sur ce point, enfin, la Cour considère que faute d'avoir obtenu de la part du Gouvernement des informations à cet égard, elle ne peut spéculer sur la question de savoir si les juridictions internes auraient accepté de connaître d'un recours en discrimination dont les requérants les auraient saisies pour contester les arrêtés ministériels. Elle rappelle que la Cour constitutionnelle

a ordonné aux autorités internes de fixer par la voie législative le calendrier des épreuves du baccalauréat (paragraphe 24 ci-dessus). Parallèlement, elle relève que la Cour constitutionnelle a aussi, en pratique, interdit aux juridictions internes d'abroger les lois qu'elles jugeaient discriminatoires (paragraphe 14 ci-dessus).

γ) Conclusion

53. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère que les requérants ne disposaient pas d'une voie de recours interne effective. En conséquence, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

3. *Sur la règle des six mois*

a) **Thèses des parties**

i. *Le Gouvernement*

54. Le Gouvernement argue que les requérants auraient dû introduire leurs requêtes devant la Cour dans un délai de six mois à compter de la date d'adoption par le ministère de l'Éducation des arrêtés portant fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat pour les années scolaires en cause (annexe II ci-dessous). Il ajoute que les arrêtés en question sont adoptés à chaque année scolaire et publiés à la fois sur le site web du ministère et au Journal officiel.

55. Le Gouvernement soutient en outre que M^{me} Ádám et M. Ambrus auraient dû introduire leurs requêtes respectives dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle ils ont pris connaissance pour la première fois de leurs résultats définitifs à l'examen, c'est-à-dire, respectivement, le 4 septembre 2014 et le 10 juillet 2017, et que ni l'un ni l'autre n'a saisi la Cour dans ce laps de temps.

ii. *Les requérants*

56. Les requérants allèguent qu'ils ont été directement victimes des mesures dont ils se plaignent à chaque fois qu'ils ont obtenu leurs résultats au baccalauréat, et qu'ils ont donc tous introduit leurs requêtes dans le délai de six mois que prévoit la Convention.

b) **Appréciation de la Cour**

i. *Les principes généraux*

57. Le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention vise à assurer la sécurité juridique en garantissant que les affaires qui soulèvent des questions au regard de la Convention puissent être examinées dans un délai raisonnable et que les décisions passées ne soient pas indéfiniment susceptibles d'être remises en cause. Il marque la limite temporelle du

contrôle opéré par les organes de la Convention et indique aux particuliers comme aux autorités publiques la période au-delà de laquelle ce contrôle ne peut plus s'exercer (*Lekić c. Slovénie* [GC], n° 36480/07, § 64, 11 décembre 2018).

58. En règle générale, le délai de six mois commence à courir à la date de la décision définitive intervenue dans le cadre du processus d'épuisement des voies de recours internes. Toutefois, lorsqu'il est clair d'emblée que le requérant ne dispose d'aucun recours effectif, le délai de six mois prend naissance à la date des actes ou mesures dénoncés ou à la date à laquelle l'intéressé en prend connaissance ou en ressent les effets ou le préjudice (*Varnava et autres c. Turquie* [GC], n°s 16064/90 et 8 autres, § 157, CEDH 2009).

ii. Application de ces principes aux faits de l'espèce

59. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour note que les requérants ont passé le baccalauréat à plusieurs reprises, comme le droit interne le leur permettait (voir l'article 78 § 6 de la LEN, cité au paragraphe 12 ci-dessus). Ayant établi précédemment que les requérants ne disposaient d'aucune voie de recours effective pour se plaindre de la violation alléguée (paragraphe 53 ci-dessus), elle considère que le délai de six mois a commencé à courir à la date à laquelle les intéressés ont pris connaissance des effets de la mesure litigieuse et du préjudice ainsi subi (voir la jurisprudence citée au paragraphe 58 ci-dessus), c'est-à-dire à la date à laquelle ils ont reçu les résultats de la dernière session du baccalauréat à laquelle ils se sont présentés.

60. À cet égard, la Cour note que les six requérants ont respecté le délai de six mois (annexe I ci-dessous). Elle relève en particulier que M^{me} Ádám s'est présentée à l'examen du baccalauréat pour la dernière fois en août et septembre 2017 et a introduit sa requête le 24 novembre 2017, que M. Petres s'est présenté à l'examen du baccalauréat en juin et juillet 2018 et a introduit sa requête le 15 octobre 2018, que M. Bakos s'est présenté à l'examen du baccalauréat en juin et juillet 2018 et a introduit sa requête le 18 octobre 2018, que M. Ambrus s'est présenté à l'examen du baccalauréat pour la dernière fois en août et septembre 2018 et a introduit sa requête le 19 octobre 2018, que M. Forika s'est présenté à l'examen du baccalauréat pour la dernière fois en août et septembre 2018 et a introduit sa requête le 8 novembre 2018, et que M. Maxem s'est présenté à l'examen du baccalauréat pour la dernière fois en août et septembre 2018 et a introduit sa requête le 13 novembre 2018.

61. En conséquence, la Cour rejette l'exception préliminaire soulevée à ce titre par le Gouvernement.

4. *Sur l'actio popularis*

a) **Thèses des requérants**

i. *Le Gouvernement*

62. Le Gouvernement argue que les requérants se plaignent non seulement de leur situation personnelle mais aussi de « décennies de discrimination envers tous les élèves qui ne passent pas l'examen de fin d'études en langue roumaine, c'est-à-dire envers l'ensemble des minorités nationales résidant en Roumanie », et que les requêtes dont la Cour a été saisie relèvent donc d'une *actio popularis*. Il soutient en outre que les requérants n'ont pas expliqué de manière concrète les conséquences que le baccalauréat tel qu'il était organisé ont eues pour eux à titre personnel. Il argue qu'il n'appartient pas à la Cour d'examiner dans l'abstrait un problème de compatibilité de la législation nationale avec la Convention.

ii. *Les requérants*

63. Les requérants contestent les allégations du Gouvernement. Ils soutiennent qu'ils ont tous passé le baccalauréat à plusieurs reprises et qu'ils ont subi les conséquences des mesures adoptées par les autorités à cet égard. Ils arguent qu'ils n'ont pas soulevé la question en des termes généraux, même si, selon eux, il est vrai que de nombreux élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois sont victimes de discrimination dans le contexte de l'examen de fin d'études secondaires.

b) **Appréciation de la Cour**

i. *Les principes généraux*

64. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la Convention ne reconnaît pas l'*actio popularis* et la Cour n'a normalement pas pour tâche d'examiner dans l'abstrait la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont été appliquées au requérant ou l'ont touché a donné lieu à une violation de la Convention. Il s'ensuit que pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34, une personne doit pouvoir démontrer qu'elle a « subi directement les effets » de la mesure litigieuse. Cette condition est nécessaire pour que soit enclenché le mécanisme de protection prévu par la Convention, même si ce critère ne doit pas s'appliquer de façon rigide, mécanique et inflexible tout au long de la procédure (*Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, § 164, CEDH 2015, avec les références qui y sont citées).

ii. *Application de ces principes aux faits de l'espèce*

65. La Cour note, d'une part, que les requérants n'ont pas obtenu le baccalauréat, et, d'autre part, que les griefs qu'ils soulèvent portent sur les effets qu'ils ont personnellement subis en conséquence de cet échec

(paragraphe 30 ci-dessus). En ce qui concerne les allégations des intéressés dont le Gouvernement soutient qu'elles s'analysent en une *actio popularis*, elle considère qu'il s'agit uniquement d'arguments de fond à l'appui de la thèse des requérants. Elle traitera donc les arguments en question comme tels.

66. En outre, ce n'est pas parce que d'autres personnes seraient elles aussi susceptibles d'être touchées par les mesures litigieuses qu'il y a lieu de considérer que les présentes requêtes relèvent d'une *actio popularis*.

67. En conséquence, la Cour rejette cette exception préliminaire.

5. *Autres motifs d'irrecevabilité*

68. Enfin, la Cour constate que la présente affaire n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention. Elle la déclare donc recevable.

B. Sur le fond

1. *Thèses des parties*

a) Les requérants

69. Les requérants indiquent d'emblée que leurs griefs portent non seulement sur le temps de repos et de préparation qui leur a été accordé, mais aussi sur la difficulté des épreuves de langue et littérature roumaines qu'ils ont dû passer.

70. Invoquant *D.H. et autres c. République tchèque* ([GC], n° 57325/00, §§ 175-181, CEDH 2007-IV), les requérants allèguent à nouveau que l'État a l'obligation de protéger la sécurité, l'identité et le mode de vie des minorités ethniques, non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble. Ils arguent à cet égard que la manière dont l'examen de fin d'études est organisé pénalise bien plus les élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois que la majorité formée par les élèves ayant suivi leur scolarité en roumain.

71. Les requérants ne contestent pas l'utilité d'un apprentissage du roumain et d'une évaluation, lors de l'examen de fin d'études, des connaissances acquises dans cette langue. Ils estiment que tous les élèves devraient passer une épreuve de littérature dans leur langue maternelle lors de l'examen de fin d'études. Ils voient comme une discrimination manifeste le fait que leurs compétences en roumain soient évaluées selon des critères identiques à ceux appliqués pour les élèves de langue maternelle roumaine. Ils arguent à cet égard que les épreuves de langue et littérature roumaines sont difficiles, même pour les élèves de langue maternelle roumaine, et qu'elles portent parfois sur des tournures complexes et vieillies qui n'ont rien à voir avec la langue roumaine telle qu'elle est parlée actuellement ou avec leurs besoins réels. Ils ajoutent qu'ils vivent dans une région où le roumain n'est

pas la langue utilisée au quotidien et qu'ils n'avaient en conséquence aucune possibilité de mettre en pratique leurs compétences linguistiques et de se préparer aux épreuves. Ils soutiennent que, leur langue maternelle n'étant pas le roumain, leur niveau dans cette langue n'égalerait jamais celui de leurs pairs dont c'est la langue maternelle, et que cette différence devrait être prise en compte dans le cadre du baccalauréat mais aussi lors des examens d'entrée à l'université.

72. Par ailleurs, les requérants contestent l'argument du Gouvernement (paragraphe 80 ci-dessous) qui consiste à dire que ce sont eux qui ont choisi de suivre leur scolarité en hongrois, et qu'ils doivent donc accepter les conséquences de ce choix. Selon eux, conseiller aux personnes de langue maternelle hongroise de suivre leur scolarité en roumain pour rencontrer moins de difficultés au baccalauréat s'apparente à une stratégie d'assimilation forcée. La possibilité de suivre leur scolarité en hongrois serait essentielle à la préservation de leur identité ethnique hongroise.

73. Le projet des autorités visant à adapter les programmes d'apprentissage du roumain, certes louable, concernerait uniquement les élèves actuellement au collège et ne profiterait donc pas aux intéressés (paragraphe 78 ci-dessous).

74. Les requérants contestent également l'argument du Gouvernement qui consiste à dire que le certificat d'aptitudes en langue hongroise est un avantage supplémentaire pour les élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois (paragraphe 81 ci-dessous). Ils arguent qu'ils ont échoué au baccalauréat et qu'ils se sont en conséquence vu dénier toute possibilité de poursuivre leurs études. Ils ajoutent que le Gouvernement n'a produit aucune donnée statistique apte à démontrer que le fait de passer l'épreuve de littérature roumaine présenterait un quelconque intérêt pour les élèves appartenant à des minorités nationales.

75. Enfin, les requérants plaident que leur situation devrait être examinée par rapport à celle des élèves qui ont passé le baccalauréat en même temps qu'eux.

b) Le Gouvernement

76. Le Gouvernement indique que les élèves appartenant à la minorité ethnique hongroise ne choisissent pas tous de suivre leur scolarité dans cette langue. Il ajoute que c'est aux élèves qu'il appartient de choisir dans quelle langue ils souhaitent suivre leur scolarité, et que rien n'oblige les élèves de la minorité ethnique hongroise à s'inscrire dans un établissement scolaire où l'enseignement est dispensé en hongrois.

77. Le Gouvernement soutient que le traitement que les requérants se plaignent d'avoir subi ne s'analyse pas en une discrimination et qu'il est prévu par la loi, le nombre d'épreuves, le calendrier des épreuves et les modalités d'organisation de l'examen de fin d'études étant définis par la LEN (paragraphe 12 ci-dessus). Il précise que l'application des dispositions légales

en cause relève du ministère de l'Éducation, dont les arrêtés peuvent être contestés devant les juridictions administratives (paragraphe 37 ci-dessus).

78. Le Gouvernement expose que la LEN commande également que les langue et littérature roumaines soient enseignées tout au long de la scolarité, sur la base d'un programme et de manuels propres à chaque minorité. Il ajoute qu'en 2016, le ministère de l'Éducation et des représentants de la communauté hongroise ont commencé à élaborer des manuels de langue et littérature roumaines conçus spécialement pour les élèves suivant leur scolarité en hongrois. Il précise que ce travail a démarré avec les classes de collège et qu'il se poursuivra avec les classes de lycée.

79. Le Gouvernement argue par ailleurs que le traitement litigieux vise un but légitime, à savoir garantir l'égalité des chances pour tous les citoyens roumains, qu'ils soient d'origine ethnique roumaine ou issus de minorités ethniques. Il plaide que la suppression de l'une quelconque des épreuves de langue causerait aux élèves un préjudice irréparable en matière d'intégration sociale.

80. Pour justifier la différence de traitement litigieuse, le Gouvernement argue d'emblée que c'est parce qu'ils ont choisi, de leur propre chef, de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle que les requérants ont dû passer des épreuves supplémentaires. Selon lui, les intéressés ont choisi librement de suivre leur scolarité en hongrois. Ce choix ne leur aurait pas été imposé par les autorités et il ne découlerait pas de leur origine ethnique. C'est en vertu du principe de non-discrimination relativement à l'origine ethnique et dans le but d'aider les personnes membres d'une minorité ethnique à préserver leur identité culturelle et leur langue que l'État offrirait la possibilité de recevoir un enseignement en hongrois. Cette possibilité offerte aux élèves de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle ne serait pas sans conséquences : elle emporterait pour les autorités l'obligation correspondante d'évaluer les compétences linguistiques acquises par les élèves concernés.

81. Le fait que les requérants aient passé des épreuves complémentaires dans leur langue maternelle constituerait pour eux un avantage supplémentaire. Les intéressés auraient en effet reçu un certificat d'aptitudes linguistiques, ce qui leur aurait ouvert des possibilités de carrière supplémentaires par rapport aux élèves n'ayant pas obtenu de tels certificats.

2. Appréciation de la Cour

a) Les principes généraux

82. Nonobstant la différence de portée qu'il y a entre l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, le sens du mot « discrimination » inscrit à l'article 1 du Protocole n° 12 est censé être identique à celui du terme figurant à l'article 14 (voir les paragraphes 18 et 19 du rapport explicatif du Protocole n° 12). Aussi la Cour n'aperçoit-elle aucune raison de s'écarter, dans le contexte de l'article 1 du Protocole n° 12,

de l'interprétation bien établie de la notion de « discrimination » (*Sejdić et Finci*, précité, § 55).

83. On peut déduire de ce constat qu'en principe, les normes établies par la Cour dans sa jurisprudence relative à la protection accordée par l'article 14 trouvent également à s'appliquer aux affaires mettant en jeu l'article 1 du Protocole n° 12.

84. À cet égard, la Cour rappelle que, dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention, l'article 14 interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations analogues ou comparables. En d'autres termes, l'obligation de démontrer l'existence d'une situation analogue n'implique pas que les catégories comparées doivent être identiques. Au regard de l'article 14, une distinction est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé (*Molla Sali*, précité, §§ 133 et 135).

85. La Cour a établi dans sa jurisprudence que seules les différences de traitement fondées sur une caractéristique identifiable, ou « situation », sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire aux fins de l'article 14 (*Fábián c. Hongrie* [GC], n° 78117/13, § 113, 5 septembre 2017).

86. La Cour a également admis que pouvait être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure générale qui avait des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, même si elle ne visait pas spécifiquement ce groupe, et qu'une discrimination potentiellement contraire à la Convention pouvait résulter d'une situation de fait (*D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 175, avec les références qui y sont citées).

87. Ainsi les États contractants doivent s'abstenir de soumettre des personnes ou des catégories de personnes à des traitements différents lorsque, au regard des principes susmentionnés, pareils traitements pourraient passer pour discriminatoires. Il ne s'agit toutefois pas de la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée à l'article 14. Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les États n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes. L'interdiction découlant de l'article 14 imposera donc aussi aux États contractants l'obligation positive d'opérer les distinctions nécessaires entre des personnes ou catégories de personnes se trouvant dans des situations qui sont sensiblement différentes ou présentent des différences pertinentes (*J.D. et A c. Royaume-Uni*, nos 32949/17 et 34614/17, § 84, 24 octobre 2019, avec les références qui y sont citées, notamment *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV). Dans ce contexte, la pertinence se mesure à l'aune des enjeux,

tandis qu'un certain niveau doit être atteint pour que la Cour conclue que la différence entre les situations est sensible. Pour qu'elle atteigne ce niveau, en raison du motif interdit, la mesure en question doit avoir sur certaines personnes des conséquences particulièrement préjudiciables se rapportant à leur situation, à la lumière du motif de discrimination invoqué (*J.D. et A c. Royaume-Uni*, précité, § 85).

88. Appelée, par exemple, à connaître du cas de deux requérantes qui avaient particulièrement besoin d'une protection pour des motifs – de handicap concernant la première, et de genre concernant la seconde – directement liés à leur situation, faute de quoi elles risquaient de se retrouver dans une situation exceptionnellement difficile ou de voir leur sécurité personnelle menacée, la Cour a considéré que les intéressées se trouvaient dans une situation sensiblement différente au regard de la mesure litigieuse (la réduction d'une aide au logement ; voir *J.D. et A c. Royaume-Uni*, précité, § 92). Elle a également jugé qu'un requérant qui avait été condamné pour avoir refusé de porter l'uniforme militaire se trouvait dans une situation sensiblement différente de celle d'un individu reconnu coupable d'une infraction grave, car l'intéressé, lui, avait été condamné pour avoir exercé sa liberté de religion et non pour avoir commis une infraction dénotant une malhonnêteté ou une turpitude morale (*Thlimmenos*, précité, §§ 44 et 47). La Cour a aussi conclu concernant l'octroi d'un permis de séjour pour raisons familiales qu'un couple homosexuel se trouvait dans une situation sensiblement différente de celle de partenaires hétérosexuels ayant décidé de ne pas régulariser leur situation (*Taddeucci et McCall c. Italie*, n° 51362/09, § 85, 30 juin 2016).

89. À l'inverse, la Cour a estimé que la doctrine appliquée par une organisation religieuse requérante concernant le culte dans ses édifices ne la plaçait pas dans une position sensiblement différente propre à justifier un traitement différent concernant l'exonération d'une taxe (*Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours c. Royaume-Uni*, n° 7552/09, § 31, 4 mars 2014). De même, elle a considéré que les enfants biologiques et adoptifs se trouvaient dans une situation objective comparable aux fins de la répartition entre eux d'une pension de réversion (*Ruszkowska c. Pologne*, n° 6717/08, § 55, 1^{er} juillet 2014).

90. La Cour rappelle de surcroît que les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. À cet égard, elle a dit que les autorités nationales, grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la situation et les besoins locaux (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 91, CEDH 2001-I, et *Muñoz Díaz c. Espagne*, n° 49151/07, §§ 48-49, CEDH 2009). Elle a considéré qu'il en allait de même de la nécessité de traiter des groupes de manière différenciée pour corriger

des « inégalités factuelles entre eux » (*Stummer c. Autriche* [GC], n° 37452/02, § 88, CEDH 2011, et *Guberina c. Croatie*, n° 23682/13, § 72, 22 mars 2016).

b) Application de ces principes aux faits de l'espèce

91. La Cour note que le grief des requérants se fonde sur l'idée que les élèves appartenant à des minorités nationales qui suivent dans leur langue maternelle leur scolarité dans le secondaire seraient sensiblement pénalisés par le contenu des programmes scolaires et le calendrier du baccalauréat. Elle relève que les intéressés ne contestent ni l'importance que revêt pour les personnes issues de minorités nationales l'apprentissage de la langue officielle de l'État, ni la nécessité correspondante, pour l'État, d'évaluer le niveau de maîtrise de cette langue dans le cadre du baccalauréat (paragraphes 28 et 71 ci-dessus).

92. En ce qui concerne les faits de l'espèce, la Cour observe que les requérants, qui tous sont issus de la minorité ethnique hongroise et ont suivi leur scolarité dans leur langue maternelle, ont dû passer les mêmes épreuves que leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain. Elle note que pour obtenir le baccalauréat, les intéressés ont également dû passer, durant la même période, deux épreuves supplémentaires dont le but était d'évaluer leur connaissance des langue et littérature hongroises. On peut déduire de ces éléments que le calendrier du baccalauréat a pénalisé les requérants : en effet, ceux-ci ont été traités de la même manière que les élèves ayant suivi leur scolarité en roumain qui passaient le baccalauréat, alors qu'ils se trouvaient dans une situation différente. Il reste à déterminer, d'une part, si la différence était suffisamment sensible pour que le seuil d'application de l'article 1 du Protocole n° 12 soit atteint (paragraphes 87 à 89 ci-dessus) et, d'autre part, si l'État avait en vertu de cette disposition une obligation positive d'adopter des mesures particulières pour alléger la charge supplémentaire qui pesait sur les requérants.

93. Il est nécessaire de garder à l'esprit, en premier lieu, que la définition et l'aménagement du programme des études relèvent en principe de la compétence des États contractants. Il s'agit, dans une large mesure, d'un problème d'opportunité sur lequel la Cour n'a pas à se prononcer et dont la solution peut légitimement varier selon les pays et les époques (voir, *mutatis mutandis* et sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 1, *Folgerø et autres c. Norvège* [GC], n° 15472/02, § 84 g), CEDH 2007-III). La Cour estime en conséquence qu'il ne lui appartient pas de décider à la place de l'État quelles matières seront évaluées au baccalauréat ou dans quel ordre et à quel rythme les épreuves auront lieu. Elle rappelle qu'il est inévitable de reconnaître une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales qui, grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la situation et les besoins locaux (voir la jurisprudence citée au paragraphe 90

ci-dessus ainsi que, *mutatis mutandis*, *Efstathiou c. Grèce*, 18 décembre 1996, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI).

94. La Cour note qu'un consensus international se fait jour au sein des États contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (voir en particulier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, citée au paragraphe 26 ci-dessus), non seulement dans le but de défendre les intérêts de ces minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble (*Chapman*, § 93, *D.H. et autres c. République tchèque*, § 181, et *Muñoz Díaz*, § 60, tous trois précités). En outre, le droit pour les personnes issues de minorités nationales d'utiliser leur langue maternelle et de recevoir un enseignement dans cette langue, ainsi que l'obligation correspondante qui incombe à l'État de protéger et d'encourager le développement des langues minoritaires, font partie des principes garantis en la matière par les instruments internationaux, auxquels l'État défendeur est partie (paragraphe 26 et 27 ci-dessus).

95. Le droit interne, en particulier la LEN, garantit aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle (paragraphe 10 et 17 ci-dessus), conformément aux obligations internationales de l'État. De plus, l'article 46 de la LEN (cité au paragraphe 11 ci-dessus) commande à l'État de prendre en matière d'éducation plusieurs mesures propres à répondre aux besoins des élèves appartenant à des minorités nationales, et notamment de prévoir pour les élèves suivant leur scolarité dans leur langue maternelle un programme distinct et, dans le cadre du baccalauréat, des épreuves différentes en langue et littérature roumaines.

96. Il convient de noter qu'en 2016, les autorités ont commencé à prendre des mesures en vue de mettre en conformité avec les exigences de la législation les programmes scolaires destinés aux minorités nationales ; à cette fin, elles ont travaillé avec des représentants de la communauté ethnique hongroise à l'élaboration de manuels de langue et littérature roumaines conçus spécifiquement pour les élèves suivant leur scolarité en hongrois (paragraphe 73 et 78 ci-dessus).

97. En outre, le CNLD a proposé dans sa décision du 5 mars 2014 des pistes pour réorganiser les épreuves du baccalauréat de manière à tenir compte des besoins particuliers des élèves ayant suivi leur scolarité dans leur langue maternelle (paragraphe 20 ci-dessus).

98. Cela étant, la Cour doit rappeler qu'elle a pour tâche non pas d'examiner et d'apprécier dans l'abstrait la politique de l'État dans ce domaine, mais d'étudier les conséquences de cette politique pour les requérants, dans le contexte spécifique de leur situation d'élèves qui, parce qu'ils avaient suivi dans leur langue maternelle leur scolarité dans le secondaire, ont dû passer deux épreuves supplémentaires au baccalauréat.

99. Dans ce contexte, la Cour admet que, conformément aux exigences de la législation interne et aux obligations internationales présentées aux paragraphes 94 et 95 ci-dessus, la politique en question avait pour but d'offrir à tous les élèves les mêmes possibilités de bénéficier d'un enseignement dans leur langue maternelle (paragraphe 79 ci-dessus). Cette politique était donc conçue de manière à assurer un enseignement dans la langue maternelle des requérants tout en garantissant l'acquisition par eux d'une maîtrise et d'une connaissance suffisantes des langue et littérature roumaines. La manière dont les autorités ont choisi d'évaluer ces connaissances et le niveau de difficulté de l'épreuve – qui, selon les requérants, était élevé, non seulement pour eux mais aussi pour leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain (paragraphe 71 ci-dessus) – relèvent indubitablement de la marge d'appréciation dont jouit chaque État.

100. Certes, les autorités ont mis un certain temps pour commencer à mettre en œuvre les mesures prévues par la LEN (paragraphes 9 et 78 ci-dessus), et peut-être n'ont-elles pas encore pleinement exploité toutes les possibilités offertes par cette loi et mises en lumière par le CNLD ; néanmoins, force est pour la Cour de constater les progrès déjà accomplis. De plus, quand bien même les retards survenus dans la mise en œuvre de certaines mesures auraient pu avoir une certaine incidence sur la situation des requérants, la Cour, compte tenu de la marge d'appréciation de l'État en la matière, ne peut se fonder sur ces seules difficultés pour conclure que la teneur même du programme ait fait peser sur les requérants une charge excessive aux fins de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention ; les intéressés n'ont du reste produit aucun élément de preuve en ce sens.

101. La Cour en vient à présent à la question de l'ordre des épreuves du baccalauréat. Elle relève d'emblée qu'indépendamment des mesures adoptées par l'État, il reste que les élèves se trouvant dans la même situation que les requérants doivent passer deux épreuves de plus que les élèves ayant suivi leur scolarité en roumain. Elle note qu'il s'agit toutefois de la conséquence directe et inévitable du choix conscient et délibéré des intéressés d'étudier dans une autre langue et de la décision de l'État de leur offrir cette possibilité. Elle observe à cet égard que le droit reconnaît pour les élèves appartenant à des minorités nationales le droit, et non l'obligation, de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle (paragraphes 11 et 76 ci-dessus).

102. De plus, le calendrier des épreuves du baccalauréat est fixé par la voie d'un arrêté du ministère de l'Éducation au début de chaque année scolaire, et il ne semble pas présenter de différences significatives d'une année sur l'autre (paragraphes 7 et 12 ci-dessus, et annexe II ci-dessous). Les élèves concernés ont donc suffisamment de temps pour se préparer aux épreuves tant sur le plan scolaire que sur le plan psychologique.

103. En outre, la Cour n'est pas convaincue que le calendrier du baccalauréat, considéré dans son ensemble, ait fait peser une charge excessive sur les requérants. De fait, force est de constater que pour les années de

référence au cours desquelles les requérants ont passé le baccalauréat, les épreuves (au nombre de six pour les élèves ayant suivi leur scolarité en roumain et de huit pour ceux ayant suivi leur scolarité dans une autre langue) se sont échelonnées sur une période dont la durée a varié : neuf jours en septembre 2017, onze jours en 2014 et en septembre 2015 et 2018, vingt-quatre jours en juin 2017 et vingt-cinq jours en juin 2015 (annexe III ci-dessous). De plus, le calendrier de la session d'examen de juin et juillet 2018 a imposé une pression moindre aux requérants qui passaient le baccalauréat à cette période, puisque les épreuves orales devaient se dérouler quatre mois avant les épreuves écrites (annexe III ci-dessous). On ne saurait donc considérer que les requérants ont en moyenne disposé d'un temps de repos considérablement plus court que leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain.

104. Cette conclusion demeure valable même lorsqu'on examine le déséquilibre allégué en tenant uniquement compte de ce que les requérants ont dû passer des épreuves sur plusieurs jours consécutifs quand leurs pairs ayant suivi leur scolarité en roumain bénéficiaient sur la même période d'un jour de repos. Eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour n'est pas convaincue que les requérants aient été pénalisés dans une mesure telle que le seuil d'application de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention s'en trouve atteint.

105. À ce sujet, la Cour note également que les statistiques produites par le Gouvernement montrent, pour les années 2013 à 2018, des taux de réussite semblables pour tous les élèves s'étant présentés au baccalauréat (paragraphe 8 ci-dessus).

106. La Cour est convaincue que rien en l'espèce ne lui permet de conclure que les requérants aient été privés en pratique d'une véritable possibilité de choisir de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle, ni que, comme le soutiennent les requérants, l'État ait poursuivi une stratégie d'assimilation forcée (paragraphe 72 ci-dessus).

107. Les considérations qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure que, quoique pertinentes aux fins d'établir la réalité de la différence de traitement alléguée, les conséquences pour les requérants, d'une part, de leur choix en matière de langue d'enseignement et, d'autre part, de l'organisation par les autorités de l'enseignement dans une langue minoritaire et des épreuves du baccalauréat n'ont pas emporté pour les intéressés une différence de traitement suffisamment sensible aux fins de l'article 1 du Protocole n° 12 de la Convention. Il n'y a donc pas lieu d'apprécier la justification avancée par l'État à cet égard.

108. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Décide*, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;
2. *Déclare*, à la majorité, les requêtes recevables ;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention.

Andrea Tamietti
Greffier

Jon Fridrik Kjølbro
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion en partie dissidente commune aux juges Kjølbro, Ranzoni et Schukking ;
- déclaration de dissentiment des juges Motoc et Paczolay.

J.F.K.
A.T.

Annexe I

Liste des requêtes

Nº	Nº de la requête	Nom de l'affaire	Date d'introduction	Requérant(e) Année de naissance Lieu de résidence	Sessions de l'examen de fin d'études auxquelles le/la requérant(e) s'est présenté(e) (mois/année)
1.	81114/17	Ádám c. Roumanie	24/11/2017	Katalin-Ibolya ÁDÁM 1995 Gheorgheni	08-09/2014 06-07/2015 08-09/2015 08-09/2017
2.	49716/18	Petres c. Roumanie	15/10/2018	Krisztián PETRES 1999 Mădăraş	06-07/2018
3.	50913/18	Bakos c. Roumanie	18/10/2018	Ernő BAKOS 1999 Gheorgheni	06-07/2018
4.	52370/18	Ambrus c. Roumanie	19/10/2018	Norbert AMBRUS 1998 Lăzarea	06-07/2017 08-09/2017 06-07/2018 08-09/2018
5.	54444/18	Forika c. Roumanie	08/11/2018	Csaba-Lajos FORIKA 1999 Suseni	06-07/2018 08-09/2018
6.	54475/18	Maxem c. Roumanie	13/11/2018	Csaba MAXEM 1998 Sândominic	06-07/2018 08-09/2018

Annexe II

Arrêtés pertinents du ministère de l'Éducation portant fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat

N° et date de l'arrêté ministériel	Date des sessions d'examen (mois/année)	Date des résultats définitifs
Arrêté n° 4923 29/08/2013	08-09/2014	04/09/2014
Arrêté n° 4430/2014, modifié par l'arrêté n° 4265 du 23/06/2015	06-07/2015 08-09/2015	10/07/2015 04/09/2015
Arrêté n° 5070 31/08/2016	06-07/2017 08-09/2017	10/07/2017 06/09/2017
Arrêté n° 4792 31/08/2017	06-07/2018 08-09/2018	09/07/2018 06/09/2018

Annexe III

Date des épreuves du baccalauréat concernées

Épreuve	2014	2015 juin et septembre	2017 juin et septembre	2018 juin et septembre
Épreuve A : roumain (oral)	18-19/08	8-10/06 17-18/08	6-7/06 25, 28/08	12-13/02 24, 27/08
Épreuve B : hongrois (oral)	18-19/08	10-12/06 17-18/08	8-9/06 28/08	14-15/02 28/08
Épreuve C : langues étrangères (oral)	19-20/08	22-26/06 18-19/08	14-16/06 30-31/08	21-22/02 30-31/08
Épreuve D : informatique	21-22/08	15-19/06 20-21/08	9, 12-13/06 29-30/08	16, 19-20/02 29-30/08
Épreuve E a) : roumain (écrit)	25/08	29/06 24/08	26/06 21/08	25/06 20/08
Épreuve E b) : hongrois (écrit)	26/08	30/06 25/08	27/06 22/08	26/06 21/08
Épreuve E c) : matière 1	27/08	01/07 26/08	28/06 23/08	27/06 22/08
Épreuve E d) : matière 2	29/08	03/07 28/08	30/06 24/08	28/06 23/08

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES KJØLBRO, RANZONI ET SCHUKKING

1. Si nous souscrivons au constat de non-violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention et au raisonnement que la Cour a suivi pour y parvenir, nous estimons que les requêtes auraient dû être déclarées irrecevables, soit pour non-épuisement des voies de recours internes, soit pour non-respect de la règle des six mois.

2. Sur l'épuisement des voies de recours internes, le Gouvernement soutient, premièrement, que les requérants auraient pu, en vertu de la loi sur le contentieux administratif, introduire un recours administratif pour contester les arrêtés ministériels portant fixation du calendrier du baccalauréat et, deuxièmement, que les intéressés avaient la possibilité de saisir le Conseil national de lutte contre la discrimination (« le CNLD »).

3. Le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt, et c'est primordial, un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme (voir, parmi d'autres exemples, *Demopoulos et autres c. Turquie* (déc.) [GC], n°s 46113/99 et 7 autres, § 69, CEDH 2010, et *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, § 69, 25 mars 2014). Si le grief présenté devant la Cour n'a pas été soumis – explicitement ou en substance – aux juridictions nationales au moment où il aurait pu leur être exposé dans l'exercice d'un recours qui s'offrait au requérant, l'ordre juridique national a été privé de la possibilité d'examiner la question tirée de la Convention que la règle de l'épuisement des voies de recours internes est censée lui donner (voir, parmi d'autres exemples, *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, CEDH 2004-III, et *Nicklinson et Lamb c. Royaume-Uni* (déc.), n°s 2478/15 et 1787/15, § 90, 23 juin 2015).

4. Il faut d'emblée souligner que les requérants n'ont soumis aucun grief au niveau national et n'ont exercé aucune voie de recours. Au lieu de cela, ils ont directement saisi la Cour de Strasbourg.

5. En ce qui concerne l'introduction d'un recours administratif, les passages les plus pertinents de la loi sur le contentieux administratif, qui sont cités au paragraphe 15 de l'arrêt, sont ainsi libellés :

Article 1 : Qui peut saisir la justice

« 1. Quiconque estime qu'une autorité publique a porté atteinte à ses droits ou intérêts légitimes par un acte administratif ou un manquement à répondre à une demande dans le délai prévu par la loi peut saisir la justice afin d'obtenir l'annulation de l'acte en question, la reconnaissance du droit ou de l'intérêt légitime en cause et la réparation du préjudice subi. L'intérêt légitime peut être soit public soit privé. »

Article 2 : Définitions

« 1. Aux fins de la présente loi, les termes et expressions suivants ont le sens indiqué ci-dessous : (...)

c) acte administratif : acte unilatéral, soit individuel soit réglementaire, qu'une autorité publique prend dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique en vue d'organiser l'application de la loi ou d'appliquer concrètement une loi, et qui crée, modifie ou éteint des relations juridiques ;

(...) »

6. Le ministère de l'Éducation fixe le calendrier du baccalauréat au début de chaque année scolaire (paragraphe 7). Il nous semble que pareille mesure relève d'un acte administratif au sens de l'article 2 de la loi sur le contentieux administratif, et qu'elle peut donc faire l'objet d'un recours devant une juridiction administrative. Il s'agit d'une procédure de droit administratif très courante, qui existe dans la plupart, sinon la totalité, des États membres, et qui doit en principe être utilisée. Dans un ordre juridique où les droits fondamentaux sont protégés par la Constitution et les lois, il incombe à l'individu lésé d'éprouver l'ampleur de cette protection, en donnant aux juridictions nationales la possibilité d'appliquer ces droits et, le cas échéant, de les faire évoluer dans l'exercice de leur pouvoir d'interprétation (voir, *mutatis mutandis*, *A, B et C c. Irlande* [GC], n° 25579/05, § 142, CEDH 2010, et *Gherghina c. Roumanie* (déc.) [GC], n° 42219/07, § 101, 9 juillet 2015).

7. Nous ne sommes pas convaincus par l'argument de la majorité qui consiste à dire que le Gouvernement aurait dû communiquer à la Cour des décisions internes concernant des recours contre d'autres arrêtés ministériels pris dans d'autres domaines (paragraphe 50). En effet, nous ne voyons pas quelles conclusions pourraient être tirées de telles décisions, sans rapport avec la situation qui nous occupe.

8. En ce qui concerne l'argument des requérants (paragraphe 41) selon lequel la structure et l'ordre des épreuves de l'examen de fin d'études sont strictement réglementés par la loi sur l'éducation nationale (« la LEN »), nous observons que l'ordre des épreuves, en particulier, n'est pas régi par cette loi. Au contraire, l'article 77 § 5 de la LEN dispose que la teneur du programme ainsi que le calendrier, la méthodologie et l'organisation du baccalauréat sont fixés par le ministère de l'Éducation et annoncés publiquement pour chaque classe d'âge au début de la dernière année de lycée (paragraphe 12).

9. En conséquence, nous ne voyons aucun argument convaincant permettant de dire que les requérants n'étaient pas tenus d'introduire un recours administratif pour contester l'arrêté ministériel.

10. En ce qui concerne la deuxième voie de recours évoquée par le Gouvernement, à savoir la saisine du CNLD, la majorité considère que la situation des requérants était identique à celle dont le CNLD avait eu à connaître dans le cadre d'une action comparable contre un autre arrêté ministériel, et que les perspectives de succès étaient donc si faibles que cette voie de recours était vouée à l'échec (paragraphe 51).

11. À cet égard, nous nous bornerons à faire remarquer que le recourant dans cette autre affaire avait soutenu que la solution pour mettre fin à la discrimination était de faire passer aux élèves des épreuves dans une seule des deux langues, à savoir leur langue maternelle (paragraphe 22), ce qui signifie que ses arguments n'étaient pas identiques à ceux invoqués par les requérants en l'espèce. De plus, la Haute Cour de cassation et de justice avait déclaré le pourvoi de l'intéressé nul faute de motivation suffisante (paragraphe 25). En d'autres termes, le recourant n'avait pas épuisé toutes les voies de recours disponibles. Nous ne pouvons en conséquence souscrire à la conclusion de la majorité qui consiste à dire qu'en l'espèce, les perspectives de succès étaient si faibles que cette voie de recours était vouée à l'échec.

12. Quand bien même ces deux voies de recours seraient jugées ineffectives et, partant, non concernées par l'obligation d'épuisement, se poserait la question de savoir si les requérants ont introduit leurs requêtes dans le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention. Selon le Gouvernement, les requérants auraient dû saisir la Cour dans un délai de six mois à compter de la date d'adoption par le ministère de l'Éducation de l'arrêté portant fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat pour l'année scolaire concernée (paragraphe 54).

13. Nous partageons l'avis du Gouvernement. Pour se plaindre de la manière supposément discriminatoire dont le baccalauréat est organisé, un requérant doit agir au moment où le calendrier de l'examen est dévoilé et où sa possible conséquence – la discrimination alléguée – devient prévisible, et non un an plus tard, après avoir effectivement échoué à l'examen. Affirmer le contraire signifierait que l'État n'agit de manière discriminatoire qu'envers une partie des élèves ayant suivi leur scolarité en hongrois, c'est-à-dire envers ceux qui échouent à l'examen et non envers ceux qui le réussissent.

14. La majorité ne se livre à aucun moment à l'examen de ces arguments, préférant, sans motiver précisément sa décision, prendre pour point de départ la date à laquelle les requérants ont reçu leurs derniers résultats au baccalauréat (paragraphe 59). En particulier, elle n'explique pas pourquoi l'effet de la mesure litigieuse ne serait apparu aux requérants qu'après leur dernier échec à l'examen, alors que cet effet était parfaitement prévisible dès le départ. La raison pour laquelle il faudrait considérer comme déterminante la date à laquelle les requérants ont effectivement ressenti le préjudice allégué n'est ni claire ni compréhensible si de telles conséquences étaient prévisibles et si, par conséquent, les requérants avaient déjà pris conscience, à une étape antérieure, de la violation alléguée de leurs droits garantis par la Convention. Dans ce contexte, nous souhaitons souligner que le grief de discrimination présenté par les requérants porte non pas sur leur échec à l'examen mais sur la charge supplémentaire que, selon eux, leur choix de suivre leur scolarité dans leur langue maternelle a fait peser sur eux.

15. La majorité se borne à faire référence à « la jurisprudence citée au paragraphe 58 », lequel renvoie à un seul arrêt, à savoir *Varnava et autres*

c. Turquie [GC], n^{os} 16064/90 et 8 autres, § 157, CEDH 2009. Or, dans le paragraphe en question, la Cour formule uniquement la déclaration générale suivante à propos de cette question : « Toutefois, lorsqu’il est clair d’emblée que le requérant ne dispose d’aucun recours effectif, le délai de six mois prend naissance à la date des actes ou mesures dénoncés ou à la date à laquelle l’intéressé en prend connaissance ou en ressent les effets ou le préjudice ». La majorité ne donne aucune explication quant à la raison pour laquelle, dans les circonstances de l’espèce, elle applique le dernier critère, le seul à être favorable aux requérants. De plus, la décision *Dennis et autres c. Royaume-Uni* ((déc.), n^o 76573/01, 2 juillet 2002) citée au paragraphe 157 de l’arrêt *Varnava* semble conforter notre position consistant à dire que le délai de six mois a commencé à courir à compter du moment où les requérants ont pris connaissance des conséquences possibles de l’arrêté ministériel, autrement dit à la date de publication de l’arrêté en question.

16. Pour toutes ces raisons, que ce soit sur le fondement du principe du non-épuisement des voies de recours internes ou de la règle des six mois, les présentes requêtes auraient dû quoi qu’il en soit être déclarées irrecevables et rejetées.

ARRÊT ÁDÁM ET AUTRES c. ROUMANIE

DÉCLARATION DE DISSENTIMENT
DES JUGES MOTOC ET PACZOLAY

Nous ne pouvons nous rallier à la conclusion de la majorité.