



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

COUR (PLÉNIÈRE)

**AFFAIRE "RELATIVE A CERTAINS ASPECTS DU REGIME
LINGUISTIQUE DE L'ENSEIGNEMENT EN BELGIQUE"
c. BELGIQUE**

(Requête n° 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64)

ARRÊT

STRASBOURG

9 février 1967

En l'affaire "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique",

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 48 de son Règlement, et composée de:

M. R. CASSIN, *Président*
M. A. HOLMBÄCK,
M. A. VERDROSS,
M. G. MARIDAKIS,
M. E. RODENBOURG,
M. A. ROSS,
M. T. WOLD,
M. G. BALLADORE PALLIERI,
M. H. MOSLER,
M. M. ZEKIA,
M. A. FAVRE,
Sir Humphrey WALDOCK,
M. S. BILGE,
M. G. WIARDA,
M. A. MAST, *Juge ad hoc*,
M. H. GOLSONG, *Greffier*,

Rend l'arrêt suivant sur l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement belge, Partie:

PROCEDURE

1. Par une demande datée du 25 juin 1965, la Commission européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée "la Commission") a porté devant la Cour une affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique (article 31 par. 2 du Règlement).

A l'origine de cette affaire figurent six requêtes introduites devant la Commission, en vertu de l'article 25 (art. 25) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée "la Convention"), et dirigées contre le Royaume de Belgique. Lesdites requêtes, dont la plus ancienne remonte au 16 juin 1962 et la plus récente au 28 janvier 1964, émanaient d'habitants d'Alseberg et de Beersel, de Kraainem, d'Anvers et environs, de Gand et environs, de Louvain et environs ainsi que de Vilvorde.

La demande de la Commission, à laquelle se trouvait joint le rapport prévu à l'article 31 (art. 31) de la Convention, a été déposée au Greffe de la Cour dans le délai de trois mois institué par les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47). La Commission s'y référait, d'une part, aux pouvoirs que lui

attribuent les articles 44 et 48 a) (art. 44, art. 48-a) et, d'autre part, à la déclaration par laquelle le Gouvernement belge a reconnu, le 8 juin 1960, la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46).

2. Le Gouvernement belge, auquel le Greffier avait transmis la demande dès le 25 juin 1965, a fait savoir, le 22 juillet 1965, qu'il désirait comparaître comme Partie au procès (article 21 par. 2, ancien, du Règlement).

3. Le Vice-Président H. Rolin, Juge élu de nationalité belge, était appelé à siéger d'office dans la Chambre à constituer pour l'examen de l'affaire (article 43 de la Convention) (art. 43). Par une lettre du 5 juillet 1965, il a cependant déclaré se récuser par le motif qu'il avait personnellement pris part, en qualité de sénateur, à l'élaboration des lois litigieuses (article 24 par. 2 du Règlement). Le 1er septembre 1965, le gouvernement belge a nommé Juge ad hoc M. A. Mast, conseiller au Conseil d'Etat de Belgique et professeur extraordinaire à l'Université de Gand (article 43 de la Convention; article 23 par. 1 du Règlement) (art. 43).

Le 14 septembre 1965, Le Président de la Cour a tiré au sort le nom des six autres membres de la Chambre ainsi que de trois suppléants (article 43 (art. 43) de la Convention; article 21 par. 5 du Règlement).

4. Le Président de la Chambre a recueilli, le 29 septembre 1965, l'opinion de l'Agent du Gouvernement belge, ainsi que celle des Délégués de la Commission, au sujet de la procédure à suivre. Par une ordonnance du même jour, il a décidé que la Commission pourrait présenter un premier mémoire dans un délai devant expirer le 31 décembre 1965 et que le Gouvernement belge disposerait, pour son mémoire en réponse, de six semaines ou de trois mois, selon qu'il envisagerait ou non d'invoquer des exceptions préliminaires (article 35 par. 1 du Règlement).

5. Le premier mémoire de la Commission, dans lequel il était notamment fait état de certaines observations des requérants (article 76 du Règlement intérieur de la Commission), est parvenu au Greffe le 17 décembre 1965. En le transmettant à l'Agent du Gouvernement belge, le Greffier a précisé, sur les directives du Président de la Chambre, que le délai accordé audit Gouvernement ne commencerait à courir que le 3 janvier 1966.

6. Par une lettre du 20 janvier 1966, le Gouvernement belge a prié la Chambre de se dessaisir au profit de la Cour plénière. Il a fait valoir, en effet, que l'arrêt à rendre par la Cour "pourrait provoquer en Belgique des remous politiques extrêmement violents qui, à leur tour, pourraient exercer une influence considérable sur la structure de l'État belge". Il a ajouté que la Cour aurait à se prononcer sur le point de savoir "si les requérants (n'avaient) pas tenté de soumettre aux juridictions européennes des Droits de l'Homme des questions (appartenant) au domaine réservé" des États Contractants. Il a souligné enfin "que, dans son rapport, la majorité de la Commission (avait) donné à l'article 14 (art. 14) de la Convention une interprétation très précise qui, toutefois, d'après certaines opinions

dissidentes consignées dans ce rapport, (allait) dans un sens opposé à celui de plusieurs décisions antérieures de la Commission). Le Gouvernement belge en a déduit que l'affaire soulevait "des questions graves (touchant à) l'interprétation de la Convention", ce qui justifiait l'application de l'article 48 du Règlement. Il a demandé en outre, vu "la complexité de l'affaire", la prorogation du délai dont il disposait "pour introduire une ou plusieurs exceptions préliminaires", précisant qu'il avait besoin "d'au moins quatre mois" et qu'un délai expirant le 31 mai lui "serait agréable".

Consultés à ce sujet par le Président de la Chambre, les Délégués de la Commission ont répondu en substance, dans une lettre du 2 février 1966:

- qu'ils n'avaient "rien à objecter", "eu égard au caractère particulier de l'affaire", à la "suggestion" tendant au dessaisissement de la Chambre, suggestion sur laquelle il incomberait à la Chambre, et à elle seule, de statuer;

- qu'ils s'en rapportaient à la décision du Président ou de la Chambre quant au délai supplémentaire demandé par le Gouvernement belge;

- qu'ils ne pouvaient se prononcer sur l'exception préliminaire envisagée par le Gouvernement "aussi longtemps que la thèse (de ce dernier), plus amplement développée, (n'aurait pas) été portée à leur connaissance", d'autant qu'il leur paraissait s'agir d'une exception "entièrement nouvelle", "le Gouvernement belge n'ayant jamais contesté la compétence de la Commission, mais uniquement la recevabilité des requêtes (...)".

7. Par une ordonnance du 3 février 1966, le Président a prorogé le délai susmentionné jusqu'au 25 avril, date à laquelle le premier mémoire du Gouvernement belge est parvenu au Greffe. Ledit mémoire contenait une exception préliminaire ayant "pour but d'empêcher l'examen du fond du litige par la Cour" (article 46 du Règlement).

8. La Chambre a délibéré à Strasbourg les 2 et 3 mai 1966. Elle a décidé le 3 mai, en vertu de l'article 48 du Règlement, "de se dessaisir, avec effet immédiat, au profit de la Cour plénière", par le motif "que l'affaire pendante devant elle (soulevait) un ensemble de questions graves (touchant) à l'interprétation de la Convention, notamment de ses articles 45, 8 et 14 (art. 45, art. 8, art. 14) et de l'article 2 du Protocole additionnel (P1-2)".

La Cour plénière a tenu, immédiatement après, une brève séance consacrée à un échange de vues sur la suite de la procédure. Il a été constaté à cette occasion, d'un commun accord, que M. C. Maguire, élu Juge le 27 septembre 1965, ne pourrait participer à l'examen de l'affaire, étant donné qu'il avait déjà connu de celle-ci en qualité de membre de la Commission (article 24 par. 2 du Règlement).

9. Après avoir recueilli l'opinion de l'Agent du Gouvernement belge ainsi que celle des Délégués de la Commission, le Président de la Cour a décidé, le 4 mai, que la Commission disposerait, pour présenter un second mémoire, d'un délai devant expirer le 15 juillet 1966 et que le

Gouvernement aurait la faculté de répondre par écrit à ce mémoire dans les deux mois (articles 35 et 48 par. 3, combinés, du Règlement).

10. Le second mémoire de la Commission (dans lequel il était notamment fait état de certaines observations des requérants) est parvenu au Greffe le 15 juillet 1966, celui du Gouvernement belge le 12 septembre.

Le 20 septembre, les Délégués de la Commission ont fait savoir au Greffier qu'ils ne demanderaient pas l'autorisation de déposer un nouveau mémoire, tout en se réservant le droit de formuler leurs observations dans la phase orale de la procédure.

11. Considérant que l'affaire était en état quant à l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement belge, le Président de la Cour, après avoir consulté l'Agent du Gouvernement belge et les Délégués de la Commission, a rendu, le 23 septembre 1966, une ordonnance fixant au lundi 21 novembre la date d'ouverture de la procédure orale relative à ladite exception (articles 18, 36 et 48 par. 3 du Règlement).

12. L'audience publique concernant l'exception préliminaire s'est tenue à Strasbourg, au Palais des Droits de l'Homme, du 21 au 23 novembre 1966. Ont comparu devant la Cour:

- pour la Commission (article 29 par. 1 du Règlement):

Mme G. JANSSEN-PEVTSCHIN, M. M. SØRENSEN et M. F. WELTER,

Délégués;

- pour le Gouvernement belge, Partie (article 28 du Règlement):

M. A. GOMRÉE, Magistrat délégué au

Ministère de la Justice de Belgique,

Agent, assisté de

Me A. BAYART, Avocat à

la Cour de Cassation de Belgique, et

M. P. GUGGENHEIM, Professeur

à l'Université de Genève,

Conseils.

La Cour a entendu en leurs déclarations et conclusions:

- pour la Commission: MM. F. WELTER et M. SØRENSEN;

- pour le Gouvernement belge: Me A. BAYART et M. P. GUGGENHEIM.

Le 23 novembre, le Président a prononcé la clôture des débats consacrés à l'exception préliminaire.

13. La Cour a délibéré en chambre du conseil les 23 et 24 novembre 1966, puis les 31 janvier et 1er février 1967, après quoi elle a rendu le présent arrêt.

EN FAIT

1. La demande de la Commission a pour objet de soumettre l'affaire à la Cour afin que celle-ci puisse décider si certaines dispositions de la

législation linguistique belge en matière d'enseignement répondent ou non aux exigences des articles 8 et 14 (art. 8, art. 14) de la Convention ainsi que de l'article 2 du Protocole additionnel (P1-2).

La Commission a consigné ses conclusions provisoires sur le fond du litige au paragraphe 33 de son premier mémoire.

2. Les requérants, pères et mères de famille de nationalité belge, ont saisi la Commission tant pour leur compte personnel que pour celui de leurs enfants mineurs dont le nombre dépasse huit cents. Soulignant qu'ils sont francophones ou qu'ils s'expriment le plus fréquemment en français, ils désirent que leurs enfants soient instruits dans cette langue.

Alsemberg, Beersel, Anvers, Gand, Louvain et Vilvorde, où habitent les signataires de cinq des six requêtes (N° 1474/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64), appartiennent à la région considérée par la loi comme "de langue néerlandaise" tandis que Kraainem (requête N° 1677/62) relève, depuis 1963, d'un "arrondissement administratif distinct" doté d'un "statut propre". La population de ces diverses communes comprend une proportion variable, et parfois considérable, de francophones.

3. Quoique différant les unes des autres sur une série de points, les six requêtes se ressemblent à beaucoup d'égards. Aux fins de cet arrêt, il suffit de constater qu'elles reprochent à l'État belge, en substance:

- de n'organiser aucun enseignement en langue française dans les communes où résident les requérants ou, en ce qui concerne Kraainem, de n'en organiser un que dans une mesure qu'ils jugent insuffisante;
- de priver de subventions les établissements qui, dans les mêmes communes, ne se conformeraient pas aux clauses linguistiques de la législation scolaire;
- de refuser d'homologuer les certificats d'études délivrés par de tels établissements;
- de fermer aux enfants des requérants l'accès aux classes françaises existant en certains endroits;
- d'obliger ainsi les requérants soit à placer leurs enfants dans une école locale, solution qu'ils estiment contraire à leurs aspirations, soit à les envoyer faire leurs études dans l'"arrondissement de Bruxelles-Capitale", où la langue de l'enseignement est le néerlandais ou le français, selon la langue maternelle ou usuelle de l'enfant, ou dans la "région de langue française" (Wallonie). Or, pareille "émigration scolaire" entraînerait de graves risques et inconvénients.

Les requêtes ont essentiellement pour objet de dénoncer la violation de certains articles de la Convention et de son Protocole additionnel en la personne des requérants et de leurs enfants, du fait de l'application à leur égard de diverses dispositions de la loi du 14 juillet 1932 "concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen", de la loi du 15 juillet 1932 "sur la collation des grades académiques", de lois des 27 juillet 1955 et 29 mai 1959, de la loi du 30

juillet 1963 "concernant le régime linguistique de l'enseignement" et de la loi du 2 août 1963 "sur l'emploi des langues en matière administrative". Les lois des 14 et 15 juillet 1932 ont été abrogées par celle du 30 juillet 1963, mais elles étaient en vigueur à l'époque où les requérants d'Alsemberg, de Beersel, de Kraainem, d'Anvers et de Gand ont saisi la Commission, et ces requérants continuent à les incriminer tout en s'attaquant aussi à la législation actuelle.

4. Devant la Commission, les requérants ont dénoncé la violation des articles 8, 9, 10 et 14 (art. 8, art. 9, art. 10, art. 14) de la Convention ainsi que l'article 2 du Protocole additionnel (P1-2).

Le Gouvernement belge a fait valoir, pour sa part, que les dispositions légales litigieuses respectent ou respectaient entièrement ces articles (art. 8, art. 9, art. 10, art. 14, P1-2) et, en conséquence, a demandé à la Commission de déclarer les requêtes irrecevables pour défaut manifeste de fondement (article 27 par. 2 de la Convention) (art. 27-2).

La Commission a effectivement rejeté, pour ce motif, les griefs que les requérants (sauf ceux de Vilvorde) tiraient des articles 9 et 10 (art. 9, art. 10) de la Convention; en revanche, elle a jugé recevables les six requêtes pour autant qu'elles alléguaient la violation des articles 8 et 14 (art. 8, art. 14) de la Convention et de l'article 2 du Protocole (P1-2). Les décisions qu'elle a rendues à ce sujet s'échelonnent entre le 26 juillet 1963 et le 29 juin 1964.

5. La Commission ayant prononcé la jonction des six requêtes, une Sous-Commission unique a établi les faits au moyen d'un examen contradictoire des requêtes et a recherché un règlement amiable entre les parties (articles 28 et 29 de la Convention) (art. 28, art. 29).

Cette dernière tentative n'a pas abouti, de sorte que la Commission plénière a rédigé le rapport prévu à l'article 31 (art. 31) de la Convention. Adopté le 24 juin 1965, ce rapport a été transmis le lendemain au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le même jour, la Commission a porté l'affaire devant la Cour en vertu de l'article 48 a) (art. 48-a) de la Convention.

6. Résumant, au paragraphe 6 de son premier mémoire, l'avis qu'elle a exprimé dans son rapport, la Commission a rappelé qu'elle estime:

"- par 9 voix contre 3, que la législation litigieuse n'enfreint pas la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel (P1-2), considérée isolément;

- à l'unanimité, que ladite législation respecte la seconde phrase de cet article (P1-2), considérée isolément ou en combinaison avec l'article 14 (art. 14+P1-2)) de la Convention;

- par 10 voix contre 2, qu'elle (la législation) ne méconnaît pas davantage l'article 8 (art. 8) de la Convention, considéré isolément ou en combinaison avec l'article 14 (art. 14+8), dans le cas des requérants;

- par 9 voix contre 3, que le régime général de l'enseignement dans les zones légalement unilingues ne viole pas la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, combinée avec l'article 14 (art. 14+P1-2) de la Convention;

- par 11 voix contre 1, qu'il en va de même du "statut propre" dont l'article 7 de la loi du 2 août 1963 dote six communes bilingues de la périphérie de Bruxelles, y compris Kraainem;

- par 7 voix contre 5, que les lois de 1963 sont incompatibles avec la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, combinée avec l'article 14 (art. 14+P1-2) de la Convention, dans la mesure où elles ont pour effet le retrait total des subventions aux écoles provinciales, communales ou privées qui entretiendraient, à titre de classes non subsidiées et à côté de l'enseignement donné dans la langue que prescrivent les lois linguistiques, un enseignement complet ou partiel en une autre langue;

- à l'unanimité, que les conditions auxquelles obéit, pour les enfants dont les parents résident en dehors de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, l'inscription dans les écoles de cet arrondissement (article 17 de la loi du 30 juillet 1963), n'enfreignent pas, dans le cas des requérants, la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, combinée avec l'article 14 (art. 14+P1-2)) de la Convention;

- que les lois de 1963 ne répondent pas aux exigences de la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, combinée avec l'article 14 (art. 14+P1-2) de la Convention, pour autant qu'elles empêchent certains enfants, sur le seul fondement de la résidence de leurs parents, d'accéder aux écoles de langue française existant à Louvain (8 voix contre 4) et dans les six communes susmentionnées de la périphérie de Bruxelles (7 voix contre 5);

- par 8 voix contre 4, que la législation incriminée par les requêtes ne satisfait pas non plus à ces exigences en ce qu'elle entraîne, depuis 1932, le refus d'homologuer les certificats sanctionnant des études secondaires non conformes aux prescriptions linguistiques".

Au total, sur les douze membres de la Commission qui ont participé à l'adoption du rapport, trois n'ont aperçu aucun manquement de la Belgique à ses obligations. La majorité, cependant, a discerné pareil manquement sur trois points; elle en a constaté l'absence pour le surplus. L'importance de la majorité et sa composition ont varié sensiblement d'une question à l'autre; elle s'est divisée en outre, à certains égards, en deux ou plusieurs tendances. Aussi le rapport contient-il une série d'opinions individuelles, tantôt concordantes, tantôt dissidentes.

7. Dans son premier mémoire, la Commission a souligné qu'elle avait été unanime à décider de saisir la Cour. Exposant les motifs qui l'ont déterminée à prendre cette initiative, elle a spécialement insisté sur l'importance et la complexité juridiques, ainsi que sur l'intérêt humain et social de la présente affaire.

8. Au cours de la procédure écrite, les conclusions ci-après ont été formulées au sujet de l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement belge:

- par le Gouvernement belge, dans son premier mémoire:

"1. La Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et son Protocole additionnel assurent la jouissance des droits et libertés énoncés explicitement dans les articles 2 à 13 (art. 2, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 12, art. 13) de la Convention et dans les articles 1 à 3 du Protocole additionnel (P1-1, P1-2, P1-3).

2. La notion de "minorité nationale" au sens de l'article 14 (art. 14) de la Convention peut profiter aux membres d'un groupe social déterminé à l'occasion d'une violation d'un droit ou d'une liberté assurés par la Convention ou son Protocole additionnel.

3. En l'espèce, une telle protection conventionnelle n'existe cependant pas, parce que:

(a) le droit à être instruit dans sa propre langue ne se trouve pas dans le catalogue des droits et libertés consacrés par la Convention et son Protocole additionnel; à fortiori n'est pas assuré le droit de voir subventionner l'enseignement dans sa propre langue ou de voir cet enseignement donner accès à toutes les professions,

(b) subsidiairement, les "requérants" n'appartiennent pas à une "minorité nationale" telle que cette notion est comprise à l'article 14 (art. 14) de la Convention,

(c) en conséquence, la Cour n'a pas la compétence *ratione materiae* pour examiner le fond du litige qui lui est soumis.

Plaise à la Cour

(a) de donner suite à l'exception préliminaire du Gouvernement belge et de débouter l'action judiciaire intentée contre ce Gouvernement;

(b) subsidiairement: de joindre l'exception préliminaire au fond";

- par la Commission, dans son second mémoire:

"La Commission invite la Cour à rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement belge";

- par le Gouvernement belge, dans son second mémoire:

"Le Gouvernement belge confirme les conclusions qu'il a prises à la fin de son premier mémoire et il se réserve en outre le droit de les compléter et de les modifier dans la procédure ultérieure".

9. À l'audience du 21 novembre 1966 ont été présentées les conclusions suivantes:

- par la Commission:

"(La Commission) demande (...) à la Cour de rejeter l'exception préliminaire".

- par le Gouvernement belge:

"L'exception préliminaire du Gouvernement belge doit être admise et les plaintes des requérants rejetées. Ce n'est que d'une manière subsidiaire que le Gouvernement

belge conclut à la jonction au fond de son exception préliminaire. Le Gouvernement belge se réserve le droit de compléter et de modifier ses conclusions au cours de cette procédure".

A l'audience du 22 novembre 1966, la Commission a formulé la conclusion reproduite ci-dessous:

"La Commission maintient (...) sa demande que la Cour rejette, d'ores et déjà, l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement belge.

"En ce qui concerne la conclusion subsidiaire du Gouvernement belge, tendant à la jonction de l'exception au fond, nous ne désirons pas exprimer une opinion. Nous nous référons à cet égard à la sagesse de la Cour".

A l'audience du 23 novembre 1966, le Gouvernement belge a demandé à la Cour, par voie de conclusions finales,

- d'admettre son exception préliminaire

et

- subsidiairement, de la joindre au fond.

La Commission a précisé de son côté, avant la clôture des débats, qu'elle maintenait "intégralement (sa) conclusion".

EN DROIT

Arguments respectifs du Gouvernement belge et de la Commission

1. Considérant que le Gouvernement belge a soulevé, dans son premier mémoire, une exception préliminaire qui "a pour but d'empêcher l'examen du fond du litige par la Cour"; qu'il n'a pas estimé devoir la "définir d'une manière abstraite"; qu'il ressort néanmoins de ses deux mémoires, ainsi que des débats oraux, qu'"elle se ramène à une exception d'incompétence ratione materiae de la Cour"; que, dans ses conclusions finales prises à l'audience du 23 novembre 1966, le Gouvernement belge a demandé à la Cour, à titre principal, d'admettre ladite exception et, en ordre strictement subsidiaire, de la joindre au fond;

Considérant que le Gouvernement belge a fait valoir que l'incompétence de la Cour découle, essentiellement, de l'absence complète de rapport entre les griefs des requérants et le texte de la Convention et du Protocole additionnel; qu'il lui paraît nécessaire de distinguer avec soin entre le problème de l'applicabilité de ces deux instruments, qui, tout en pouvant amener la Cour à effleurer le fond, revêt un caractère préliminaire, et celui de leur application, dont l'examen approfondi appartient à la phase de la procédure consacrée au fond de l'affaire;

Qu'au sujet de l'inapplicabilité alléguée de la Convention et du Protocole, le Gouvernement belge a fait observer que les requérants reprochent à l'État de ne pas leur accorder certaines prestations et se plaignent, notamment, de ce que l'enseignement francophone en pays

flamand se voit refuser tout subside et l'homologation des diplômes qu'il délivre; que de tels griefs sortent entièrement du cadre de la Convention et du Protocole additionnel; qu'en effet, les libertés individuelles impliquent pour les pouvoirs publics des devoirs purement négatifs (statut négatif, status libertatis); que, spécialement, Convention et Protocole ne créent en général que des obligations de non-ingérence et d'abstention à la charge des États contractants et au profit des personnes placées sous leurs juridictions respectives; qu'en particulier, l'article 2 du Protocole (P1-2) (première et deuxième phrases) et l'article 8 (art. 8) de la Convention, dont se réclament les requérants, donnent naissance à de simples obligations de ne pas faire; que cette interprétation, seule compatible, aux yeux du Gouvernement, avec le libellé des deux dispositions dont il s'agit, est corroborée par les travaux préparatoires;

Que le Gouvernement belge a ajouté que l'on ne saurait déduire de l'article 8 (art. 8) de la Convention, qui entend préserver la vie familiale, des droits en matière d'enseignement, ces droits se trouvant régis par l'article 2 du Protocole (P1-2), et que la deuxième phrase de cette dernière disposition protège uniquement les "convictions religieuses ou philosophiques" des parents et non leurs préférences ou opinions culturelles ou linguistiques;

Que le Gouvernement belge a fait valoir en outre que l'article 14 (art. 14) de la Convention, également invoqué par les requérants, n'a pas la portée que la Commission lui a prêtée dans son avis; qu'en effet, cet article (art. 14) ne figure pas dans le catalogue des droits et libertés énumérés au Titre I de la Convention (articles 2 à 13) (art. 2, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 12, art. 13) et dans les trois premiers articles du Protocole additionnel (P1-1, P1-2, P1-3), mais se borne à prohiber toute discrimination dans la jouissance de ces droits et libertés; qu'il ne constitue dès lors, ni séparément ni en combinaison avec d'autres articles de la Convention ou du Protocole, la source de droits non consacrés par ces deux instruments; qu'il ne transforme pas non plus, ce qui reviendrait au même, les obligations négatives découlant de ceux-ci en devoirs de prestation; qu'il a pour rôle de déterminer de manière précise le champ d'application ratione personae des droits et libertés garantis; que la méconnaissance de l'article 14 (art. 14) ne se conçoit donc pas sans la violation simultanée d'un article protégeant un droit ou une liberté, du moins si cet article n'impose aux États contractants, comme en l'espèce, que des obligations négatives;

Qu'il en résulte, d'après le Gouvernement belge, que les griefs déférés à la Cour ne sont point couverts par la Convention et le Protocole additionnel, mais font partie du domaine réservé à l'ordre juridique belge; que la législation linguistique et scolaire se confond largement avec la structure politique et sociale de l'État, qui relève par excellence de ce domaine; que la Convention, en tant que déclaration de droits, ne concerne pas l'organisation des pouvoirs publics; que le Conseil d'État et le Parlement belges l'ont bien entendu ainsi à l'époque où il s'est agi de la ratifier; que le fait que la

réglementation linguistique est de la compétence exclusive des États se retrouve dans les autres États européens, et par exemple en Suisse; qu'il existe par conséquent, en l'occurrence, une limitation inhérente à l'exercice de la juridiction de la Cour, limitation si évidente qu'elle ne dépend ni d'une clause expresse de la Convention, ni d'une réserve émise en vertu de l'article 64 (art. 64);

Que pour toutes ces raisons, et compte tenu de la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale et de la Cour Internationale de Justice, le Gouvernement belge soutient que la Cour européenne n'a pas compétence pour trancher le fond de la présente affaire; qu'avant de pouvoir rechercher, le cas échéant, si l'État belge a rempli ou non ses engagements, il est logiquement nécessaire pour elle de statuer d'abord sur le problème de l'applicabilité de la Convention et du Protocole additionnel; que ce problème conserverait d'ailleurs un caractère préliminaire même si la Cour n'arrivait pas avec certitude à affirmer son incompétence; qu'en l'examinant, la Cour peut être amenée à effleurer le fond; qu'elle ne saurait se contenter du système de la conclusion provisoire, adopté par la Cour Permanente de Justice Internationale dans le contexte très particulier de l'avis N° 4 sur les décrets de nationalité (Série B, N° 4, p. 26); qu'elle doit plutôt utiliser, au besoin, la méthode suivie par ladite Cour dans son arrêt du 30 août 1924 et consistant à vérifier, avant de statuer sur le fond, que le différend tombe sous l'application des clauses conventionnelles invoquées (affaire Mavrommatis, Série A, N° 2, p. 16); que l'emploi de cette méthode se justifie par le principe de l'économie de la procédure, par l'ordre logique dans lequel se posent les différentes questions et par le fait que la Cour européenne, comme la Cour mondiale, ne possède qu'une juridiction d'attribution dérivant du seul consentement des États;

Que le Gouvernement belge estime avoir défendu une thèse semblable devant la Commission; qu'il rappelle en effet avoir invité celle-ci à repousser les requêtes pour défaut manifeste de fondement (article 27 par. 2 de la Convention) (art. 27-2); qu'à l'appui de ce moyen d'irrecevabilité, il avait développé des arguments voisins de ceux sur lesquels repose l'exception d'incompétence dont il a saisi ultérieurement la Cour; qu'il ne lui était du reste pas loisible de contester la compétence de la Commission, s'agissant d'un organe dépourvu de caractère juridictionnel;

2. Considérant que la Commission a demandé à la Cour de rejeter l'exception préliminaire; qu'elle a souligné qu'elle a été instituée, avec la Cour, pour veiller au respect des engagements résultant de la Convention pour les États contractants (article 19) (art. 19); qu'elle a soutenu que d'après l'économie de la Convention, une exception d'incompétence *ratione materiae* doit normalement être soulevée devant la Commission, au stade de l'examen de la recevabilité de la requête; qu'en l'espèce, le Gouvernement belge n'a formulé aucune exception de cette nature auprès de la Commission; que sans en tirer un argument juridique de forclusion ou de

prorogation de compétence, la Commission estime que la Cour, une fois saisie par elle, n'a besoin que d'un examen sommaire pour vérifier que les griefs déclarés recevables par la Commission concernent l'interprétation ou l'application de la Convention, au sens de l'article 45 (art. 45); que pour s'assurer de sa compétence, la Cour n'a point à apprécier l'avis exprimé par la Commission sur le bien-fondé de ces griefs; que les vues respectives de la Commission et du Gouvernement belge divergent en l'occurrence quant à l'interprétation et à l'application de la Convention, et notamment de son article 14 (art. 14); que cela ressort nettement tant du rapport de la Commission que des arguments énoncés de part et d'autre devant la Cour tout au long de la procédure écrite et orale; que la Cour est donc compétente aux termes de l'article 45 (art. 45);

Qu'aux yeux de la Commission, dès qu'une affaire a trait, comme dans le cas présent, à l'interprétation ou à l'application de la Convention, la notion de domaine réservé ne trouve en principe pas de place dans le système de contrôle créé par la Convention; qu'une exception à ce principe ne se conçoit que si et dans la mesure où un État contractant a valablement exercé la faculté offerte par l'article 64 (art. 64), faculté dont l'Etat belge n'a point usé;

Qu'au surplus, les dispositions et la pratique relatives à la compétence d'autres juridictions internationales ne sauraient régir intégralement, de l'avis de la Commission, une procédure engagée devant la Cour européenne en vertu des clauses spécifiques de la Convention;

SUR CE, LA COUR:

Considérant que l'article 49 (art. 49) de la Convention dispose qu'"en cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide"; que la Cour, appelée en l'espèce, dans les conditions prévues à l'article 46 du Règlement, à apprécier sa compétence *ratione materiae*, doit se reporter au texte de la Convention, et au premier chef aux articles 19 et 45 (art. 19, art. 45); que l'article 19 (art. 19) la charge d'assurer, avec la Commission, le respect des engagements résultant de la Convention pour les États Contractants; que l'article 45 (art. 45) précise, de son côté, que "la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la présente Convention que les Hautes Parties Contractantes ou la Commission lui soumettront, dans les conditions prévues à l'article 48 (art. 48)";

Qu'il découle des termes exprès de l'article 45 (art. 45) que la base de la compétence *ratione materiae* de la Cour est établie lorsque l'affaire dont il s'agit a trait à une question d'interprétation ou d'application de la Convention; et que, par suite, la Cour ne pourrait décliner sa compétence

que si les griefs des requérants étaient évidemment étrangers aux dispositions de la Convention et du Protocole additionnel;

Qu'en l'espèce, le Gouvernement belge, dans ses conclusions finales, a saisi la Cour d'une exception unique l'invitant à rejeter d'emblée l'ensemble de la demande de la Commission sans distinguer entre les différentes requêtes qui sont à la base de cette demande ni entre les divers griefs des requérants; que la Cour ne peut que constater que tous ces griefs soulèvent des questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention; que, pour statuer sur ces questions, elle devrait rechercher si les requérants sont titulaires des droits qu'ils prétendent puiser dans les articles 8 et 14 (art. 8. art. 14) de la Convention, ainsi que dans l'article 2 du Protocole additionnel (P1-2), et si ces dispositions font naître, à la charge de l'Etat belge, les obligations dont les requérants allèguent la violation; que ce serait là non seulement toucher au fond, mais prendre position à l'égard de l'un de ses éléments essentiels, c'est-à-dire à l'égard de questions d'interprétation et d'application indissociables du fond (cf. Cour Permanente de Justice Internationale, *Compagnie d'Électricité de Sofia et de Bulgarie*, arrêt du 4 avril 1939, Série A/B, N° 77, p. 83);

Que, d'autre part, la Commission, après avoir déclaré recevables, dans l'exercice de la compétence à elle attribuée par l'article 27 (art. 27) de la Convention, les griefs actuellement soumis à la Cour, a tenu des débats et présenté un rapport d'où ressort à l'évidence la nécessité d'une interprétation de la Convention; qu'en outre, la Commission, et plus encore le Gouvernement belge, ont développé devant la Cour des arguments qui s'appuient avant tout sur l'interprétation qu'ils ont donnée aux trois articles invoqués par les requérants; qu'il en est ainsi, notamment, de la thèse du Gouvernement belge sur l'inapplicabilité de ces articles; que le Gouvernement a souligné lui-même, en ce qui concerne l'article 14 (art. 14) de la Convention, que l'introduction de son exception préliminaire a pour but "de faire trancher par la Cour (la) différence d'interprétation qui le sépare de la Commission" (second mémoire, par. I-4); que les problèmes posés au stade actuel de la procédure relèvent par conséquent du fond et, partant, ne peuvent être résolus par un examen préliminaire; qu'il s'ensuit que la compétence *ratione materiae* de la Cour est établie avec une telle évidence qu'elle doit être affirmée d'ores et déjà;

Considérant, au surplus, que le recours à la notion de domaine réservé, avancée par le Gouvernement belge comme un autre aspect de la même exception préliminaire d'incompétence (second mémoire, par. I-5 et II-2), concerne également le fond et ne peut donc conduire à un résultat différent; qu'en faisant appel à cette notion le Gouvernement belge tend, en effet, à démontrer l'absence, en l'espèce, de tout élément de droit conventionnel; que la Cour ne peut suivre ce raisonnement; que la Convention et le Protocole additionnel, portant sur des matières qui relèvent normalement de l'ordre juridique interne des États Contractants, sont des instruments

internationaux ayant essentiellement pour objet de fixer certaines normes internationales à respecter par les États Contractants dans leurs rapports avec les personnes placées sous leur juridiction (article 1er de la Convention) (art. 1); que la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de ces mêmes instruments (article 45 de la Convention) (art. 45); que la présente affaire a trait, ainsi qu'il a déjà été exposé plus haut, à l'interprétation et à l'application desdits instruments; que la Cour ne peut donc reconnaître en l'occurrence au moyen tiré de la notion de domaine réservé le caractère d'une exception préliminaire d'incompétence;

Considérant qu'en arrivant à cette décision d'ordre procédural, qui écarte également la conclusion subsidiaire du Gouvernement belge tendant à faire joindre l'exception au fond, la Cour ne préjuge en aucune manière le fond du litige; que le Gouvernement belge demeure libre de reprendre et développer au fond ses arguments sur la portée des droits et libertés consacrés par la Convention et le Protocole;

PAR CES MOTIFS,

Rejette, à l'unanimité, les conclusions tant principale que subsidiaire du Gouvernement belge;

Décide, à l'unanimité, de passer à l'examen du fond de l'affaire.

Ainsi rédigé en français et en anglais, le texte français faisant foi, et prononcé en français à l'audience publique du neuf février mil neuf cent soixante-sept, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

R. CASSIN
Président

H. GOLSONG
Greffier