

JURISPRUDENCE INTERNATIONALE
INTERESSANT LA BELGIQUE
COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME
L'ARRET DU 9 FEVRIER 1967 DANS L'AFFAIRE RELATIVE
A CERTAINS ASPECTS DU REGIME LINGUISTIQUE
DE L'ENSEIGNEMENT EN BELGIQUE (EXCEPTION PRELIMINAIRE)

par

Jean J.A. SALMON *

Professeur à l'Université de Bruxelles

et

Erik SUY

Professeur à l'Université de Louvain

1. Le quatrième arrêt rendu par la Cour de Strasbourg revêt une importance indéniable pour les questions de droit procédural qu'il a tranchées et que nous nous attacherons à dégager dans le commentaire ci-dessous.
2. Dans sa première partie, l'arrêt résume la procédure qui a été suivie devant la Cour. Ensuite vient un exposé des faits sur lequel se greffe un exposé des principaux arguments invoqués tant par le Gouvernement belge que par la Commission. L'arrêt se termine par le rejet, très brièvement motivé, de l'exception préliminaire d'incompétence soulevée par le Gouvernement belge.
3. *Contenu des requêtes.*

Entre le 16 juin 1962 et le 28 janvier 1965, une série de requêtes fut adressée à la Commission européenne des droits de l'homme, par des francophones habitant Alsemberg, Beersel, Kraainem, Anvers et environs, Gand et environs, Louvain et environs, et Vilvorde. Ces requêtes, dirigées contre le Gouvernement belge, énonçaient une série de griefs, mettant en cause la législation linguistique belge en matière d'enseignement. Les requérants soutenaient que cette législation était, en plusieurs de ses dispositions, contraire à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à son premier Protocole additionnel.

* Voy. également du même auteur : « Le quatrième arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme », *J.T.*, 1967, p. 341-348.

Ces griefs étaient, en substance, les suivants : *a*) aucune des communes mentionnées ci-dessus ne dispose d'un enseignement en langue française ou du moins, pour la commune de Kraainem, d'un enseignement satisfaisant; *b*) aucun subside n'est accordé, dans ces communes, aux établissements francophones d'enseignement, à défaut pour ceux-ci de satisfaire aux exigences de la réglementation linguistique en la matière; *c*) les diplômes délivrés par ces établissements ne sont pas homologués; *d*) parfois même, les enfants n'ont pas accès aux écoles subsidiées existantes (notamment à Heverlee); *e*) enfin, les parents se trouvent placés, par suite de ces « imperfections » de la législation, dans la nécessité d'envoyer leurs enfants à l'école à Bruxelles ou en Wallonie, ce qui occasionne des déplacements considérables, avec les dangers physiques et moraux qu'ils comportent.

Avec quelles dispositions de la Convention, ces faits étaient-ils en contradiction ? Selon les requérants, cette législation était incompatible avec les articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (droit à la liberté de pensée et de conscience), 10 (liberté d'expression) et 14 (interdiction de toute discrimination) de la Convention et avec l'article 2 du premier Protocole additionnel (droit à l'instruction).

4. Procédure devant la Commission.

On sait que le premier stade de la procédure devant la Commission est celui de la recevabilité des requêtes qui lui sont adressées. Invité à faire connaître son opinion sur ce point, le Gouvernement belge soutint que la législation sur l'emploi des langues dans l'enseignement n'entrait pas dans le cadre de la Convention et que son objet était tout différent. La Commission n'admit ce point de vue qu'à l'égard des griefs qui invoquaient la violation des articles 9 et 10 de la Convention. En substance, elle décida que : la législation linguistique belge ne méconnaissait pas les libertés de religion, pensée, conscience et expression des requérants car rien n'empêchait ceux-ci d'exprimer librement leur pensée dans la langue de leur choix. Le droit des parents de voir l'éducation de leurs enfants empreinte de la personnalité et de la culture qui leur est personnelle — afin que la pensée de ceux-ci ne leur devienne pas étrangère — n'était pas garanti par les articles 9 et 10 de la Convention (voy. *Annuaire*, vol. VI, n° 1474 et 1769, pp. 343 et 455).

Par contre, *prima facie*, il ne semblait pas en être de même des autres articles dont la violation était alléguée par les requérants, à savoir les articles 8 et 14 de la Convention et l'article 2 du Protocole. L'allégation des requérants, selon laquelle la législation linguistique était en contradiction avec ces articles, ne pouvait être tenue pour manifestement mal fondée. A ce stade, la Commission n'affirmait toutefois pas qu'il y avait contradiction entre cette législation et la Convention; elle se contentait d'affirmer la possibilité d'une telle contradiction, en particulier avec les articles invoqués; elle déclarait donc les requêtes recevables, mais dans cette mesure seulement.

Dans la seconde phase de la procédure devant la Commission, une sous-commission fut chargée de vérifier les faits et de tenter de concilier les parties au litige. Cette mission de conciliation n'aboutit pas. La Commission rédigea alors son rapport dans lequel elle exprimait son avis sur la compatibilité des points litigieux de la législation en cause avec les dispositions de la Convention et du Protocole.

5. *L'avis de la Commission.*

Le rapport de la Commission — rendu public pour la première fois à la fin des plaidoeries devant la Cour (23 novembre 1966) est un volumineux document de 447 pages. La majorité de la Commission y arrive à la conclusion que la législation litigieuse ne méconnaît pas les articles 8 de la Convention et 2 du Protocole pris isolément. En revanche, certains points de cette législation pourraient être en contradiction avec la première phrase de l'article 2 du Protocole, *mise en rapport* avec l'article 14 de la Convention. Cette première phrase est rédigée comme suit : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ». Quant à l'article 14 de la Convention, il dispose : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée sans distinction 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. »

L'avis de la Commission fut vivement combattu par le Gouvernement belge. Comment, objecte le Gouvernement, une loi peut-elle être à tous égards conforme aux droits et libertés garantis par la Convention, et se trouver néanmoins en contradiction avec l'un de ces droits, lorsque celui-ci est mis en rapport avec l'article 14 de la Convention, prohibant toute discrimination ? Cela revient à transformer ledit article 14 en disposition créatrice de libertés ou de droits nouveaux alors que ceux-ci ne sont définis qu'aux seuls articles 2 à 13 de la Convention. L'objet de l'article 14 est non de créer un nouveau droit, mais de définir la portée *ratione personae* des droits précédemment énoncés par la Convention.

La Commission estime, en revanche, que partout où la Convention laisse aux Etats une marge discrétionnaire quant aux mesures à adopter pour assurer la jouissance d'une liberté garantie ou pour en restreindre l'exercice, elle a le droit de contrôler et d'apprécier l'usage que l'Etat en question a fait de cette marge discrétionnaire. Une mesure en soi légitime, car prévue ou admise par la Convention, peut néanmoins violer l'article 14 si elle est appliquée d'une façon discriminatoire. Ainsi, la ségrégation des races en matière scolaire.

La Commission a cité, à titre d'exemple, la situation hypothétique suivante. L'article 9 prévoit la liberté de religion mais permet d'en limiter l'exercice lorsque l'hygiène ou la santé publique paraît l'exiger. Les autorités communales peuvent de cette manière interdire de sonner des cloches durant la nuit ou

les heures matinales. Ceci est conforme à l'article 9. Si toutefois, cette interdiction ne s'adressait qu'à un culte déterminé, il y aurait violation de cet article 9, en tant qu'il est mis en rapport avec l'article 14.

En l'espèce, la Commission estime que l'article 2 du Protocole, mis en rapport avec l'article 14 de la Convention, est violé par la législation linguistique, en ce qu'elle refuse l'octroi de subsides, l'homologation de diplômes ou l'accès aux écoles dites « de caste ».

De cet aperçu de la procédure et de l'avis de la Commission, se dégage nettement l'existence d'au moins deux problèmes d'interprétation de la Convention. Le premier concerne la question de savoir si les requérants jouissent effectivement des droits qu'ils estiment contenus dans la Convention. Le second concerne la signification qu'il y a lieu de donner à l'article 14 précité.

6. *Procédure devant la Cour.*

La Commission jugea les questions d'interprétation soulevées d'une telle importance qu'il convenait de s'en remettre à la décision de la Cour et non simplement à l'action du Comité des Ministres. C'est la raison pour laquelle la Cour fut saisie du litige, le même jour que le Comité des Ministres, soit le 25 juin 1965. Cette hâte de la Commission est due au fait que l'acceptation belge de la compétence de la Cour devait expirer le 28 juin.

Dans son premier mémoire, le Gouvernement belge souleva une exception préliminaire par laquelle il demandait à la Cour de se déclarer incompétente *ratione materiae*. L'absence de compétence de la Cour résultait, selon le Gouvernement, du fait que les griefs ayant donné lieu à la requête adressée à la Cour ne relevaient pas du domaine d'application matérielle de la Convention et de son Protocole additionnel, mais bien du domaine réservé du Gouvernement belge. Subsidiairement, le Gouvernement belge demandait que l'exception soit jointe au fond.

Ces deux demandes furent rejetées par la Cour. La motivation de cette décision appelle quelques commentaires.

7. *La motivation.*

La Cour se réfère principalement à l'article 45 de la Convention qui dispose : « 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... » Interprétation et application de la Convention sont donc les fondements matériels de la compétence de la Cour.

Nous avons mentionné plus haut les questions d'interprétation qui se posent. La Cour conclut à la réalité de ces questions et, en conséquence, à l'existence de sa compétence — sur base des arguments suivants : la Commission a déjà déclaré les griefs recevables; de l'instruction orale des requêtes devant la Com-

mission, tout comme du rapport de celle-ci, ressort l'existence d'un désaccord relatif à l'interprétation de la Convention; lors des plaidoeries devant la Cour, des dissensions sont également apparues, à propos de cette interprétation; le Gouvernement belge, enfin, a lui-même affirmé que l'objet de l'exception soulevée était « *de faire trancher par la Cour (la) différence d'interprétation qui le sépare de la Commission* ». Ainsi, déclare la Cour, y a-t-il lieu à interprétation, selon l'article 45 de la Convention, ce qui rend indiscutable la compétence de la Cour.

L'affirmation de cette compétence ne va cependant pas sans poser certains problèmes : le rejet de l'exception soulevée par le Gouvernement belge signifie-t-il que la législation linguistique entre matériellement dans le cadre de la Convention ? Dans quelles limites la Cour s'est-elle déclarée compétente ? Quelle sera, dans la phase ultérieure de la procédure, la tâche du Gouvernement et de la Cour ? C'est à répondre à ces questions que nous consacrons les lignes qui suivent.

8. La question de savoir si la Cour doit se déclarer compétente dès qu'à première vue se pose un problème d'interprétation ou d'application, ou si cette compétence ne peut être reconnue qu'après un examen approfondi, fut longuement discutée tant au cours de la procédure écrite que de la procédure orale. Selon le Gouvernement belge, la compétence de la Cour étant limitée (compétence d'attribution), la Cour ne pouvait se prononcer sur le fond des requêtes dont elle était saisie par la Commission que si sa compétence *ratione materiae* était nettement et clairement établie. La Cour devait donc se prononcer d'abord sur l'applicabilité en l'espèce de la Convention et du Protocole additionnel avant de pouvoir se reconnaître compétente.

La Commission soutenait, en revanche, qu'il suffisait pour que la Cour soit compétente que la Cour constate que le différend soulevait des questions d'interprétation de la Convention.

La Cour a adopté ce dernier point de vue; elle jugea qu'elle « *ne pouvait décliner sa compétence que si les griefs des requérants étaient évidemment étrangers aux dispositions de la Convention et du Protocole additionnel* ». Autrement dit, ce n'est que si les requêtes sortaient manifestement du cadre de la Convention que la Cour serait incompétente; mais s'il existe quelque doute sur ce point, la Cour est compétente. Or, nous avons déjà souligné que c'est à la Commission qu'il incombe en premier lieu d'établir si la requête est manifestement mal fondée. Un problème très important se pose dès lors : la Cour est-elle liée par l'opinion sur la compétence que comporte ainsi implicitement la décision de la Commission sur la recevabilité ? Si la Commission décide, comme cela s'est passé dans cette affaire, et se passera dans toute autre qui viendrait à être soumise par la Commission à la Cour, que la requête, *prima facie*, ne paraît pas manifestement mal fondée, cette conclusion lie-t-elle la

Cour ? Durant les plaidoeries, ce problème fut évoqué par la Commission, qui fit la distinction suivante : si la requête est déclarée irrecevable, la décision est en ce cas définitive. Il en va différemment

« lorsque la Commission a retenu une requête parce qu'elle estimait qu'elle n'était ni incompatible avec la Convention, ni manifestement mal fondée. En présence d'une telle décision, on pourrait se demander si la Cour peut remettre en cause la solution adoptée par la Commission, si elle peut accepter une exception d'incompétence *ratione materiae* et rejeter la requête sans en examiner le fondement » (C.D.H.) *Misc.* (66), I, p. 10.

La Commission, par la voix de M. Sorensen, estimait ce qui suit :

« Nous ne désirons pas prétendre que votre Cour soit obligée de reconnaître sa compétence *ratione materiae* par le seul fait que l'affaire est portée devant vous par la Commission.

Supposons que la Commission, par quelque aberration, ait basé son avis non sur notre Convention mais sur une autre : celle, par exemple, de l'UNESCO sur la non-discrimination en matière d'enseignement, ou sur des principes généraux de droit.

Dans une telle hypothèse, votre Cour serait évidemment libre de se déclarer incompétente *ratione materiae*.

Par contre, si votre Cour peut déjà, et ce sera le cas normal, constater par un examen sommaire de notre rapport que c'est bien l'interprétation ou l'application de notre Convention qui est mise en cause, elle peut et elle doit se déclarer compétente, quitte à décider au stade ultérieur de la procédure si la Commission a fait une interprétation et une application correcte ou erronée de la Convention. » (*Ibidem*, p. 101.)

Telle semble bien être la solution qu'a retenue la Cour : il lui est possible de s'écarter de la décision de la Commission, au cas où la requête sort manifestement du cadre de la Convention et du Protocole. Normalement, la Cour se fiera cependant aux conclusions de la Commission.

Un point demeure cependant à éclaircir : si la Commission, après examen de la requête, estime qu'il n'y a pas, du moins à première vue, incompétence manifeste, ceci implique que la Convention est en jeu et donc qu'un problème d'interprétation est posé. La Cour sous la réserve que nous venons de faire ne peut donc plus, en vertu de l'article 45 de la Convention, se déclarer incompétente. La Cour est compétente *ratione materiae* dès l'instant où la Commission n'estime pas la requête manifestement mal fondée, puisque ceci pose un problème d'interprétation.

Toutefois par la suite, après un examen approfondi, il peut apparaître à la Cour qu'en fait la requête sort réellement du cadre de la Convention : dans ce cas, c'est *au fond* que la Cour constatera l'absence de contravention à la Convention.

9. L'instance sur le fond qui va s'ouvrir va confronter la Cour avec plusieurs problèmes d'interprétation.

Le premier est celui de savoir si les requérants peuvent déduire de la Convention les droits qu'ils invoquent. Ceci revient à déterminer si la Convention recouvre effectivement les griefs, autrement dit si ceux-ci entrent dans le cadre de la Convention.

Le second est celui du sens qu'il convient de donner à l'article 14 de la Convention.

Que va traiter en premier lieu la Cour ? Selon le texte de l'arrêt :

« elle devrait rechercher si les requérants sont titulaires des droits qu'ils prétendent puiser dans les articles 8 et 14 de la Convention, ainsi que dans l'article 2 du Protocole additionnel, et si ces dispositions font naître, à la charge de l'Etat belge, les obligations dont les requérants allèguent la violation. »

Ce passage montre clairement que la Cour aura à examiner — et ceci de manière approfondie — si ce qui n'était qu'une constatation *prima facie* (que la requête ressortit à la Convention) se révèle exact. Il est à remarquer que la Cour réserve cet examen à son arrêt ultérieur, car il touche au fond du litige. Nous en arrivons ainsi à la situation suivante : le Gouvernement belge objecte que la requête n'a aucun rapport avec la Convention et le Protocole; la Cour lui répond que cela n'a rien d'évident, qu'il existe même de solides présomptions contraires. La Cour se déclare dès lors compétente pour résoudre ce problème qui, de par sa nature, est un problème d'interprétation de la Convention. Cette conclusion provisoire peut se voir confirmée par une étude plus attentive, mais il se peut aussi que la Cour en vienne à déclarer après examen et interprétation tant de la Convention que du Protocole additionnel qu'il lui apparaît que les droits que les requérants déduisent de ces textes ne leur sont pas reconnus. Bref, en se déclarant compétente, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la valeur des interprétations respectives de la Commission et du Gouvernement belge des textes de la Convention. Ces questions sont jointes au fond.

La compétence que se reconnaît la Cour étant fondée sur la seule affirmation que *prima facie* la requête entre dans le cadre de la Convention et du Protocole additionnel, ceci n'implique nullement que les arguments soulevés par le Gouvernement belge soient rejetés. La thèse du Gouvernement belge, selon laquelle la Convention ne recouvrirait pas la législation linguistique, pourra être à nouveau soutenue devant la Cour lors des phases ultérieures de la procédure. Cette faculté lui est, à bon droit, reconnue par l'arrêt :

« 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. »

Cette solution se justifie du fait

« 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. »

On peut conclure de tout ceci que l'exception soulevée par le Gouvernement belge fut à tort présentée par celui-ci comme une exception d'incompétence.

Il s'agissait en réalité d'un moyen au fond qui sera traité comme tel dans la phase relative au fond.

La Cour a décidé que l'exception soulevée par le Gouvernement belge n'est pas une exception d'incompétence parce que la véritable portée de la thèse belge touche au fond du litige. La Cour a pu faire appel sur ce point à la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie*. Le problème s'y présentait comme suit : la Bulgarie avait accepté la compétence de la Cour sur base de l'article 36 du Statut. Cet article énumère une série de différends pour lesquels la Cour est compétente. La Bulgarie soutenait devant la Cour que le différend qui l'opposait à la Belgique ne rentrait pas dans une des catégories prévues, et que la Cour, pour ce motif, devait se déclarer incompétente *ratione materiae*. Cette exception, selon la Cour internationale, était liée au fond de l'affaire car le raisonnement de la Bulgarie tendait à démontrer qu'il n'y avait dans les rapports entre le Gouvernement bulgare et la Société, aucun élément international. « Or, c'est là non seulement toucher au fond du différend, mais prendre position à l'égard de l'un de ses éléments essentiels. » Et la Cour ajoutait que la thèse de l'incompétence n'avait aucun caractère préliminaire, « les Parties restant libres d'en reprendre le développement à titre de moyen de défense sur le fond » (Série A/B, n° 77, pp. 82-83). Ces phrases ont été reprises textuellement par la Cour de Strasbourg.

Il apparaît ainsi que l'arrêt de la Cour de Strasbourg rejette simplement l'exception, en tant qu'elle est qualifiée de préliminaire et d'exception sur la compétence. Ce que le Gouvernement belge a soulevé, est un moyen au fond. Comme tel, une réponse véritable ne peut lui être donnée que dans la phase relative au fond.

*
**

L'arrêt du 9 février 1967 est reproduit intégralement ci-dessous :

AFFAIRE « RELATIVE A CERTAINS ASPECTS DU
REGIME LINGUISTIQUE DE L'ENSEIGNEMENT EN BELGIQUE »
(EXCEPTION PRELIMINAIRE)

Arrêt du 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 :

Procédure

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 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 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. La Commission s'y référait, d'une part, aux pouvoirs que lui attribuent les articles 44 et 48a) 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).

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). 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 1^{er} 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).

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 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'Etat 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 Etats contractants. Il a souligné enfin « que, dans son rapport, la majorité de la Commission (avait) donné à l'article 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 et de l'article 2 du Protocole additionnel ».

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) :

M^{me} G. Janssen-Pevtschin, M. M. Sorensen et M. F. Welter, *délégués*;

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

M. A. Gomrée, magistrat délégué au Ministère de la Justice, *agent*, assisté de M^e 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. Sorensen;

— pour le Gouvernement belge : M^e 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 1^{er} 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 de la Convention ainsi que de l'article 2 du Protocole additionnel.

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.

Alseberg, Beersel, Anvers, Gand, Louvain et Vilvorde, où habitent les signataires de cinq des six requêtes (n^{os} 1474/62, 1691/62, 1769/63 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'Etat 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 », des 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'Alseberg, 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 de la Convention ainsi que l'article 2 du Protocole additionnel.

Le Gouvernement belge a fait valoir, pour sa part, que les dispositions légales litigieuses respectent ou respectaient entièrement ces articles 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).

La Commission a effectivement rejeté, pour ce motif, les griefs que les requérants (sauf ceux de Vilvorde) tiraient des articles 9 et 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 de la Convention et de l'article 2 du Protocole. 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).

Cette dernière tentative n'a pas abouti, de sorte que la Commission plénière a rédigé le rapport prévu à l'article 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) 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, considérée isolément;

— à l'unanimité, que ladite législation respecte la seconde phrase de cet article, considérée isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention;

— par 10 voix contre 2, qu'elle (la législation) ne méconnaît pas davantage l'article 8 de la Convention, considéré isolément ou en combinaison avec l'article 14, 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 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 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 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 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 de la Convention et dans les articles 1 à 3 du Protocole additionnel.

2. La notion de « minorité nationale » au sens de l'article 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; *a 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 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. A 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 de 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'Etat de ne pas leur accorder certaines prestations et se plaignent, notamment, de ce que l'enseignement francophone en pays flamand se voit refuser tout subsidie 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 Etats contractants et au profit des personnes placées sous leurs juridictions respectives; qu'en particulier, l'article 2 du Protocole (première et deuxième phrases) et l'article 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 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, 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 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 ne figure pas dans le catalogue des droits et libertés énumérés au Titre I de la Convention (articles 2 à 13) et dans les trois premiers articles du Protocole additionnel, 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 devoirs et libertés garantis; que la méconnaissance de l'article 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 Etats contractants, comme en l'espèce, que des obligations négatives;

Qu'il en résulte, d'après le Gouvernement belge, que les griefs déferés à la Cour ne sont points 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'Etat, 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'Etat 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 Etats se retrouve dans les autres Etats 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;

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'Etat 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 Etats;

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); 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 Etats contractants (article 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'arti-

cle 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; 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;

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 Etat contractant a valablement exercé la faculté offerte par l'article 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;

3. Sur ce, la Cour :

Considérant que l'article 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; que l'article 19 la charge d'assurer, avec la Commission, le respect des engagements résultant de la Convention pour les Etats contractants; que l'article 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 »;

Qu'il découle des termes exprès de l'article 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 de la Convention, ainsi que dans l'article 2 du Protocole additionnel, 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'Electricité 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 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 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. 1-4); 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. 1-5 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 Etats contractants, sont des instruments internationaux ayant essentiellement pour objet de fixer certaines normes internationales à respecter par les Etats contractants dans leurs rapports avec les personnes placées sous leur juridiction (article 1^{er} de la Convention); que la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de ces instruments (article 45 de la Convention); 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.

Le Président,
(R. Cassin)

Le Greffier,
(H. Golsong)