

Numéro du rôle : 6536
Arrêt n° 109/2017 du 5 octobre 2017

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 21 avril 2016 portant modification des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, introduit par la commune de Woluwe-Saint-Lambert et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 2016 et parvenue au greffe le 9 novembre 2016, un recours en annulation de la loi du 21 avril 2016 portant modification des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (publiée au *Moniteur belge* du 9 mai 2016) a été introduit par la commune de Woluwe-Saint-Lambert, l'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités » et Sabine Hanot, assistées et représentées par Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et Me M. Belmessieri, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 mai 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 7 juin 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 7 juin 2017, a fixé l'audience au 21 juin 2017.

A l'audience publique du 21 juin 2017 :

- ont comparu :
 - . Me J. Sohier, pour les parties requérantes;
 - . Me M. Belmessieri, qui comparaisait également *loco* Me A. Wirtgen, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. La commune de Woluwe-Saint-Lambert fait valoir que la loi attaquée permet aux autorités compétentes d'accepter qu'un agent démontre ses connaissances linguistiques par d'autres documents que le certificat Selor. Cette modification législative n'est toutefois réservée qu'aux services locaux de la région de langue allemande. La commune de Woluwe-Saint-Lambert, ainsi que les autres communes situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et leurs agents ne peuvent pas bénéficier de cette possibilité, ce qui entraîne une perte d'agents qualifiés susceptibles d'exercer leurs fonctions dans un service local d'une région bilingue.

A.1.2. L'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités » (APDHM) a pour objet social de promouvoir les droits humains tels que consacrés par la Constitution et par les divers instruments de droit international relatifs aux droits civils et politiques.

L'ASBL estime avoir un intérêt à agir contre la loi attaquée qui contient des discriminations fondées sur la langue dès lors qu'elle ne bénéficie qu'aux services locaux de la région de langue allemande. Cette loi crée ainsi une différence de traitement entre les agents communaux sur la base d'un critère exclusivement territorial. Se basant sur l'article 3, b) et d), de ses statuts, l'ASBL requérante fait valoir son intérêt collectif à agir contre un tel traitement discriminatoire.

A.1.3. En tant qu'agent communal de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, relevant du rôle linguistique français, la troisième partie requérante fait valoir qu'elle se trouve personnellement lésée par la discrimination instituée par la loi attaquée entre les agents des services locaux de la région de langue allemande, d'une part, et ceux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'autre part. En effet, elle compte suivre une formation en néerlandais auprès du CCLM (Cours communaux de langues modernes) afin d'obtenir une attestation de connaissance du néerlandais lui permettant d'obtenir le statut d'agent bilingue. Or, en l'état actuel des choses, seul Selor peut délivrer de telles attestations.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, la commune de Woluwe-Saint-Lambert ne démontre pas son intérêt au recours puisque la loi attaquée ne s'applique qu'aux seuls services locaux de la région de langue allemande et n'a pas d'influence sur sa situation qui reste identique.

Par ailleurs, la première partie requérante ne démontre pas en quoi la loi attaquée entraînerait des pertes d'agents qualifiés susceptibles d'exercer leurs fonctions en français et en néerlandais.

A.2.2. Le Conseil des ministres considère que la requête introduite par l'APDHM n'est pas davantage recevable, dès lors que l'objet social de l'ASBL est si large qu'il se confond avec l'intérêt général.

De plus, la requête n'indique pas à quel droit de l'homme concret la loi attaquée porterait atteinte. Elle ne mentionne pas la norme de droit interne ou de droit international qui serait concrètement violée.

Le Conseil des ministres relève encore que la loi attaquée ne procède à aucune distinction entre les différentes langues nationales.

A.2.3. Le Conseil des ministres conteste enfin l'intérêt de la troisième partie requérante. La loi attaquée ne l'empêche pas de devenir un agent du rôle linguistique bilingue. Il lui suffit de présenter l'examen organisé par Selor.

Ensuite, la partie requérante ne démontre pas quel avantage elle aurait pu tirer de la loi attaquée, si cette loi avait été étendue aux services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. L'attestation délivrée par le CCLM n'est pas un certificat visé par la loi attaquée, à savoir un certificat délivré dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou dans la Confédération suisse.

A.3.1. La première partie requérante répond que, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 février 2015 (C-317/14), le législateur belge a l'obligation de mettre fin à une situation constitutive d'une entrave à la libre circulation des travailleurs en matière d'examens linguistiques, et ce tant dans la région de langue allemande que sur l'ensemble du territoire, afin de ne pas créer de discriminations nouvelles à l'intérieur de l'Etat. Or, la loi attaquée n'a visé que les services locaux de la région de langue allemande. Auparavant, tous les services locaux étaient soumis au même régime. Désormais, seules les communes de la région de langue allemande bénéficient d'une plus grande latitude pour engager leurs agents.

La première partie requérante se considère ainsi discriminée.

A.3.2. La deuxième partie requérante répond que la Cour accepte l'intérêt à agir d'une ASBL dont l'objet social est défini de manière large. De plus, son objet social ne se confond pas avec l'intérêt général et le simple respect de la légalité.

Elle répond également qu'elle invoque expressément dans sa requête la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et dénonce le traitement discriminatoire réservé aux agents des services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

A.3.3. La troisième partie requérante répond que la loi attaquée ne lui permet pas d'obtenir la reconnaissance, non seulement de l'attestation de la CCLM, mais également de toute attestation provenant d'un autre Etat membre qu'elle pourrait obtenir à la suite des cours suivis à la CCLM et d'une expérience à l'étranger. Le législateur restreint ses possibilités en lui imposant le passage d'un examen auprès de Selor pour accéder au rôle bilingue.

A.4.1. Le Conseil des ministres maintient que la loi attaquée n'a pas modifié la situation de la première partie requérante et que rien ne permet de penser qu'elle risquerait effectivement d'être privée d'agents dont les connaissances linguistiques sont certifiées. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 février 2015 ne concerne pas spécifiquement la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

A.4.2. Le Conseil des ministres réplique que la deuxième partie requérante n'apporte aucun élément de nature à démontrer que l'objet social qu'elle poursuit ne se confondrait pas avec l'intérêt général. Cet objet est extrêmement large et lui permettrait d'introduire un recours contre n'importe quelle norme législative, toutes matières confondues, qui, à ses yeux, viole un des nombreux droits humains.

A.4.3. Le Conseil des ministres réplique enfin que la troisième partie requérante, qui ne dispose d'aucune attestation de connaissances linguistiques et fait valoir la seule possibilité d'obtenir une telle attestation, n'a qu'un intérêt hypothétique à l'annulation de la loi attaquée.

Quant au moyen unique

A.5. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et avec le règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

En ce qui concerne la première branche du moyen

A.6.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes contestent la loi attaquée en ce qu'elle permet aux seuls services locaux de la région de langue allemande d'accepter de leurs agents, au titre de preuve de leurs connaissances linguistiques, d'autres certificats que ceux délivrés par Selor, jugés équivalents par le Roi, en vue de se conformer à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 février 2015. Les parties requérantes considèrent que le législateur a ainsi instauré une différence de traitement contraire aux articles 10 et

11 de la Constitution. Les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ont un besoin d'agents bilingues similaire à celui des services locaux de la région de langue allemande puisqu'ils agissent sur un territoire bilingue, contrairement aux services communaux actifs dans les autres régions unilingues.

La première partie requérante est donc dans une situation comparable à la situation visée par la loi attaquée puisqu'elle est aussi confrontée à des demandes de reconnaissance de connaissances linguistiques de ses agents.

Aucun objectif n'est invoqué pour justifier cette différence de traitement. Le seul objectif mentionné dans les travaux préparatoires est la mise en conformité de la loi avec le droit européen suite à l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015. Or, si cet arrêt a été rendu à la suite d'un recours d'un agent de la région de langue allemande, son enseignement vaut de manière générale et condamne ainsi le monopole exclusif réservé à Selor en la matière.

Non seulement la loi attaquée ne met pas fin à l'infraction constatée en droit européen sur l'ensemble du territoire mais en outre elle instaure une discrimination entre services locaux.

A.6.2. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que les services locaux de la région de langue allemande se trouvent dans une situation différente de celle des services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, du point de vue de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative. Leurs situations ne sont pas comparables, ce qui peut justifier que des législations différentes, adaptées à leur spécificité linguistique, leur soient applicables.

En effet, la région de langue allemande est une région unilingue alors que la région bilingue de Bruxelles-Capitale est une région bilingue. En application de l'article 15, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, un candidat à un poste au sein d'un service local dans une région unilingue ne peut être admis à un examen d'admission ou de promotion que s'il a suivi un enseignement dans la langue de la région. A défaut, il doit prouver sa connaissance de la langue par un examen. Aucune disposition correspondante n'existe pour les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Compte tenu de cette différence, il peut se justifier que l'attestation de connaissance de la seconde langue d'un agent d'un service local de la région bilingue soit confiée au seul Selor.

Subsidiairement, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement dénoncée est justifiée.

Par la loi attaquée, le législateur a voulu rapidement se conformer à l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015, pour éviter de lourdes sanctions financières. Cet arrêt a considéré, uniquement en ce qui concerne les services des régions de langue française et de langue allemande, que la condition de réussite d'une épreuve organisée par un seul organisme belge constitue une atteinte disproportionnée à la libre circulation des travailleurs. Cet objectif est légitime.

Le Conseil des ministres estime que la loi attaquée est pertinente au regard d'un tel objectif et proportionnée. Le législateur fédéral s'est strictement conformé à l'arrêt de la Cour de justice et il ne peut lui être reproché de ne pas avoir étendu le champ d'application de la loi aux services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En effet, la Cour de justice n'a pas jugé qu'il existe une atteinte disproportionnée à la libre circulation des travailleurs en ce qui concerne les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

De plus, dans son avis sur l'avant-projet de loi, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas constaté d'inconstitutionnalité.

Enfin, la loi attaquée ménage un juste équilibre entre les intérêts en cause et ne porte pas atteinte aux intérêts des parties requérantes puisqu'elle n'empêche aucun effet à leur égard.

A.6.3. Les parties requérantes répondent que le critère de comparabilité ne doit pas être apprécié de manière trop stricte, seul un degré suffisant d'analogie étant requis. Les catégories en cause ne doivent pas être

identiques. En l'espèce, le caractère unilingue ou bilingue de la région ne rend pas les services locaux des régions incomparables, lorsqu'il s'agit d'apprécier la question de savoir si la connaissance d'une langue ne peut être démontrée que par une attestation de Selor. Les régions de langue allemande et bilingue de Bruxelles-Capitale ont en commun le besoin d'agents bilingues pour leurs services locaux et le fait d'être confrontées à des demandes de reconnaissance de connaissances linguistiques d'agents souhaitant accéder à un statut bilingue.

Les parties requérantes répondent aussi que la Cour de justice a condamné de manière générale le monopole de Selor. Elle condamne d'ailleurs de manière constante les monopoles octroyés aux institutions d'un Etat membre pour apporter la preuve de la connaissance linguistique.

Elles répondent enfin que si la loi attaquée n'a pas modifié leur situation, elle crée une situation discriminatoire, en empêchant les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale de reconnaître les diplômés étrangers.

A.6.4. Le Conseil des ministres répète que l'arrêt de la Cour de justice déjà cité n'a pas constaté de manquement dans le chef du législateur belge en ce qu'il n'a pas réglementé la situation des services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Or, la Cour connaît la structure de l'Etat belge et mentionne au point 3 de son arrêt l'existence de quatre régions linguistiques. La Commission européenne doit prochainement confirmer que les poursuites dirigées contre la Belgique ont été arrêtées.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen

A.7.1. Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes contestent la loi attaquée en ce qu'elle permet aux seuls services locaux de la région de langue allemande d'accepter de leurs agents, à titre de preuve de leurs connaissances linguistiques, d'autres certificats que ceux délivrés par le Selor, jugés équivalents par le Roi, en vue de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 5 février 2015.

Elles se réfèrent à l'article 45 du TFUE et à l'article 3, § 1er, alinéa 2, du règlement n° 492/2011 précité et rappellent l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015 précité qui a condamné l'Etat belge. En vertu de l'article 260, paragraphe 1, du TFUE, l'Etat belge est tenu de prendre toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt. Or, il ne se conforme que très partiellement à cet arrêt.

A titre subsidiaire, les parties requérantes demandent à la Cour de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice :

« En instaurant, en matière de reconnaissance des connaissances linguistiques d'agents des services locaux de la région de langue allemande, à côté des certificats du Selor, un mécanisme de reconnaissance d'équivalence des certificats linguistiques délivrés dans les autres Etats membres de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, la loi du 21 avril 2016 portant modification des lois sur l'emploi des langues en matière administrative viole-t-elle l'article 45 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne et le règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, en ce qu'elle limite cette prérogative aux seuls services locaux de la région de langue allemande, à l'exclusion des autres services locaux du pays, particulièrement ceux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ? ».

A.7.2. Le Conseil des ministres précise que la Cour de justice n'est pas compétente pour opérer un contrôle direct d'une loi par rapport à des dispositions internationales. Il revient aux parties requérantes d'indiquer en quoi la violation par la loi attaquée des dispositions invoquées viole aussi les articles 10 et 11 de la Constitution, ce qu'elles ne démontrent pas.

Le Conseil des ministres rappelle ensuite que l'arrêt de la Cour de justice ne vise que les services locaux des régions de langue française et de langue allemande. Concernant la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, le Conseil des ministres relève que la Cour de justice n'est pas compétente pour contrôler la conformité d'une loi nationale au droit européen eu égard à l'article 267 du TFUE. La Cour constitutionnelle ne peut donc pas faire suite à cette demande.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres attire ensuite l'attention de la Cour sur le fait qu'une annulation de la loi attaquée aurait pour effet de mettre l'Etat belge dans la même situation que celle qui a conduit à la condamnation de l'Etat belge pour violation du droit européen, avec un risque de sanctions financières lourdes pour non-respect de l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015.

A titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'une éventuelle discrimination trouve sa source dans une lacune extrinsèque. Compte tenu des différences déjà soulignées entre les deux régions linguistiques concernées, le régime prévu par la loi attaquée pour la région de langue allemande ne peut pas être étendu à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La Cour ne peut se substituer au législateur qui est seul compétent pour mettre fin à la discrimination, conformément à l'article 30 de la Constitution. En ce qu'elle porte sur des exigences linguistiques, la loi attaquée s'inscrit dans le cadre de cet article qui contient aussi un principe de légalité. La Cour ne peut donc pas exprimer un éventuel constat d'inconstitutionnalité en des termes suffisamment précis et complets indiquant la manière dont la lacune doit être comblée, sous peine d'intervenir dans une matière que la Constitution réserve au législateur.

A.7.3. Les parties requérantes répondent que le moyen est bien pris d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 45 du TFUE et avec le règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union. La violation de l'article 45 du TFUE implique l'existence d'une situation discriminatoire au détriment des parties requérantes.

Concernant la demande de question préjudicielle, les parties requérantes répondent qu'il y a lieu de demander à la Cour de justice de préciser si l'interprétation qu'elle confère à l'article 45 du TFUE et au règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011 est de nature à interdire, ou non, l'octroi d'un monopole aux examens Selor pour les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, alors qu'un nouveau système a précisément dû être instauré, à la suite d'un arrêt déjà prononcé à l'encontre de l'Etat belge, s'agissant des services locaux de la région de langue allemande.

Concernant les conséquences de l'annulation, les parties requérantes répondent que dans l'hypothèse d'une annulation, le législateur devra adopter une nouvelle norme, en se conformant, cette fois, tant à l'arrêt de la Cour de justice qu'à l'arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire en veillant à abolir le monopole injustifié accordé à Selor et à prévoir que les modalités de reconnaissance de l'équivalence entre les certificats valent pour tous les services locaux.

Concernant la lacune législative, les parties requérantes répondent que c'est bien la loi attaquée qui est à l'origine de la discrimination dénoncée, qui n'existait pas avant cette loi. Il ne s'agit donc pas d'une lacune extrinsèque. La Cour a pour mission d'anéantir toutes les situations discriminatoires et elle a déjà annulé des lois en raison de leur caractère incomplet.

Subsidiairement, les parties requérantes demandent à la Cour, à défaut d'annulation, de constater l'existence d'une discrimination provenant d'une lacune extrinsèque en raison du traitement différent réservé par la loi attaquée aux services locaux d'une région linguistique quant à la possibilité de reconnaître d'autres certificats de connaissances linguistiques que le seul certificat Selor.

A.7.4. Le Conseil des ministres réplique que la Cour n'est pas compétente pour opérer un contrôle direct d'une loi par rapport à une disposition de droit international et renvoie pour le surplus à son argumentation quant à la première branche du moyen unique.

Concernant la demande de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil des ministres réplique que la question préjudicielle proposée par les parties requérantes ne répond pas à l'intention formulée par ces parties dans leur mémoire en réponse.

A propos des conséquences de l'annulation, le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes ne prennent pas en compte le délai nécessaire pour adopter une nouvelle loi.

Concernant la lacune législative, le Conseil des ministres réplique qu'il n'est pas correct de considérer que l'omission du législateur fédéral d'adopter une législation comparable découlerait de la loi elle-même. L'adoption d'une telle législation requiert de poser de nouveaux choix en opportunité dans une matière sensible. Par ailleurs, la lacune ne peut pas être comblée par la Cour constitutionnelle puisque la loi attaquée porte sur des exigences linguistiques et s'inscrit dans le cadre de l'article 30 de la Constitution qui réserve la matière au législateur. En conséquence, seul un constat d'inconstitutionnalité dû à l'absence d'une norme dans l'ordonnement juridique peut être posé et la Cour ne peut pas combler elle-même cette lacune législative.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et au contexte

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 2 de la loi du 21 avril 2016 portant modification des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, qui complète par un cinquième alinéa l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal du 18 juillet 1966 (ci-après : les lois sur l'emploi des langues en matière administrative).

Désormais, l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative dispose :

« Le Secrétaire permanent au recrutement est seul compétent pour délivrer des certificats en vue d'attester les connaissances linguistiques exigées par la loi du 2 août 1963.

Dans un délai de deux ans, à compter du 1er septembre 1963, le Roi fixe les conditions suivant lesquelles ces certificats peuvent être requis en lieu et place des épreuves prévues par la loi pour le recrutement du personnel qui doit posséder des connaissances linguistiques spéciales.

Le délai susvisé est porté à cinq ans, quand il s'agit de conférer par promotion des emplois pour lesquels des connaissances linguistiques spéciales sont exigées.

Toutefois, en ce qui concerne les communes, le personnel communal, à partir du grade de sous-chef de bureau et des grades y assimilés et en fonction au 1er juillet 1963, restera soumis au régime actuel d'examens linguistiques prévus pour les promotions. Les jurys organisant ces épreuves seront présidés avec voix délibérative par un représentant du Secrétaire permanent au recrutement.

Pour les services locaux de la région de langue allemande, le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de reconnaissance de l'équivalence entre les certificats délivrés par Selor et ceux délivrés dans les autres Etats membres de l'Espace économique européen et dans la Confédération suisse ».

B.1.2. L'article 15, § 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative dispose :

« Dans les services locaux établis dans les régions de langue française, de langue néerlandaise ou de langue allemande, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi s'il ne connaît la langue de la région.

Les examens d'admission et de promotion ont lieu dans la même langue.

Le candidat n'est admis à l'examen que s'il résulte des diplômes ou certificats d'études requis qu'il a suivi l'enseignement dans la langue susmentionnée. A défaut d'un tel diplôme ou certificat, la connaissance de la langue doit au préalable être prouvée par un examen.

Si la fonction ou l'emploi est conféré sans examen d'admission, l'aptitude linguistique requise est établie au moyen des preuves que l'alinéa 3 prescrit à cet effet ».

B.2. En vertu du nouvel alinéa 5 de l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, inséré par l'article 2 de la loi attaquée, pour les services locaux de la région de langue allemande, la preuve de la connaissance de la langue de la région peut être apportée tant par un certificat délivré par Selor que par des certificats délivrés dans les autres Etats membres de l'Espace économique européen et dans la Confédération suisse.

B.3. Par la loi attaquée, le législateur fédéral a voulu mettre sa législation en conformité avec l'arrêt du 5 février 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne (*Commission c. Belgique*, C-317/14).

L'exposé des motifs indique :

« Le Gouvernement est d'avis qu'il y a lieu de prendre au plus vite les mesures découlant de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 5 février 2015 en modifiant, pour les services locaux de la région de langue allemande, l'article 53 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, de manière à ce que le Selor ne dispose plus du monopole en ce qui concerne les examens de connaissance linguistique. Et ainsi éviter de lourdes sanctions financières » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1653/001, p. 5).

Devant la Commission compétente de la Chambre, le ministre a précisé :

« [le projet] a pour but d'instaurer, pour les services locaux de la région de langue allemande, un mécanisme permettant de prendre en considération des certificats linguistiques délivrés dans les autres Etats membres de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1653/002, p. 3).

« *Le ministre* souligne que compte tenu du dispositif de l'arrêt, le projet de loi à l'examen porte uniquement sur les services locaux de la région de langue allemande.

En ce qui concerne les exigences de qualité, le ministre souligne que l'article dispose qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres déterminera les modalités de reconnaissance de l'équivalence avec les certificats délivrés par Selor. A cet effet, une commission d'experts linguistiques devra rendre un avis conforme. Le fait qu'il soit également prévu qu'un représentant de la Communauté germanophone siègera au sein de cette commission pour ce qui est de la langue allemande a été jugé positif lors de l'examen du projet de loi au Parlement de la Communauté germanophone » (*ibid.*, p. 5).

B.4. Par son arrêt du 5 février 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé :

« 22. Conformément à une jurisprudence bien établie de la Cour, l'ensemble des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants des Etats membres, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de l'Union et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre Etat membre (voir, notamment, arrêt Las, C-202/11, EU:C:2013:239, point 19 et jurisprudence citée).

23. Ces dispositions et, en particulier, l'article 45 TFUE s'opposent ainsi à toute mesure qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, des libertés fondamentales garanties par le traité (arrêt Las, EU:C:2013:239, point 20 et jurisprudence citée).

24. Certes, l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 492/2011 reconnaît aux Etats membres le droit de fixer les conditions relatives aux connaissances linguistiques requises en raison de la nature de l'emploi à pourvoir.

25. Toutefois, le droit d'exiger un certain niveau de connaissance d'une langue en fonction de la nature de l'emploi ne saurait porter atteinte à la libre circulation des travailleurs. Les exigences découlant des mesures destinées à le mettre en œuvre ne doivent en aucun cas être disproportionnées par rapport au but poursuivi et les modalités de leur application ne doivent pas comporter de discriminations au détriment des ressortissants d'autres Etats membres (voir, en ce sens, arrêt Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, point 19).

26. En l'espèce, il convient de reconnaître qu'il peut être légitime d'exiger d'un candidat à un concours organisé aux fins de pourvoir un emploi dans un service local, c'est-à-dire dans une entité concessionnaire d'un service public ou chargée d'une mission d'intérêt général sur le territoire d'une commune, qu'il dispose, à un niveau en adéquation avec la nature de l'emploi à pourvoir, de connaissances de la langue de la région dans laquelle se trouve la commune concernée. Il peut être en effet considéré qu'un emploi dans un tel service requiert une aptitude à communiquer avec les autorités administratives locales ainsi que, le cas échéant, avec le public.

27. Dans un tel cas, la détention d'un diplôme sanctionnant la réussite à un examen de langue peut constituer un critère permettant d'évaluer les connaissances linguistiques requises (voir, en ce sens, arrêt *Angonese*, EU:C:2000:296, point 44).

28. Cependant, le fait d'exiger, comme le prévoient les lois coordonnées, d'un candidat à un concours de recrutement qu'il rapporte la preuve de ses connaissances linguistiques en présentant un unique type de certificat, qui n'est délivré que par un seul organisme belge chargé, à cet effet, d'organiser des examens de langue sur le territoire belge, apparaît, au regard des impératifs de la libre circulation des travailleurs, disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

29. En effet, cette exigence exclut toute prise en considération du degré de connaissances qu'un diplôme obtenu dans un autre Etat membre, eu égard à la nature et à la durée des études dont il atteste l'accomplissement, permet de présumer dans le chef de son titulaire (voir, en ce sens, arrêt *Angonese*, EU:C:2000:296, point 44).

30. En outre, cette exigence, bien qu'indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et à ceux des autres Etats membres, défavorise en réalité les ressortissants des autres Etats membres qui souhaiteraient postuler à un emploi dans un service local en Belgique.

31. Cette exigence contraint en effet les intéressés résidant dans d'autres Etats membres, c'est-à-dire, en majorité des ressortissants de ces États, à se rendre sur le territoire belge aux seules fins de faire évaluer leurs connaissances dans le cadre d'un examen indispensable pour la délivrance du certificat requis pour le dépôt de leur candidature. Les charges supplémentaires qu'implique une telle contrainte sont de nature à rendre plus difficile l'accès aux emplois en cause (voir, en ce sens, arrêt *Angonese*, EU:C:2000:296, points 38 et 39).

32. Le Royaume de Belgique n'a invoqué aucun objectif dont la réalisation serait susceptible de justifier ces effets.

33. Pour autant que le Royaume de Belgique fait valoir que des travaux législatifs ont été engagés afin de mettre la réglementation nationale litigieuse en conformité avec les exigences du droit de l'Union mais que ceux-ci doivent suivre des procédures longues et complexes en raison de la structure de ce pays, il y a lieu de rappeler qu'il est de jurisprudence constante qu'un Etat membre ne saurait exciper de dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non-respect des obligations résultant du droit de l'Union (voir, notamment, arrêt *Commission/Hongrie*, C-288/12, EU:C:2014:237, point 35 et jurisprudence citée).

34. Il convient d'ajouter que, en tout état de cause, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'Etat membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt Commission/Royaume-Uni, C-640/13, EU:C:2014:2457, point 42 et jurisprudence citée).

35. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en exigeant des candidats aux postes dans les services locaux établis dans les régions de langue française ou de langue allemande, dont il ne résulte pas des diplômes ou des certificats requis qu'ils ont suivi l'enseignement dans la langue concernée, à faire la preuve de leurs connaissances linguistiques au moyen d'un unique type de certificat, exclusivement délivré par un seul organisme officiel belge après un examen organisé par cet organisme sur le territoire belge, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE et du règlement n° 492/2011.

[...]

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête :

1) En exigeant des candidats aux postes dans les services locaux établis dans les régions de langue française ou de langue allemande, dont il ne résulte pas des diplômes ou des certificats requis qu'ils ont suivi l'enseignement dans la langue concernée, à faire la preuve de leurs connaissances linguistiques au moyen d'un unique type de certificat, exclusivement délivré par un seul organisme officiel belge après un examen organisé par cet organisme sur le territoire belge, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE et du règlement (UE) n° 492/2011, du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ».

B.5. Les Communautés française et flamande avaient anticipé l'arrêt de la Cour de justice et donné suite à la mise en demeure de la Commission de l'Union européenne en modifiant, pour leur ressort territorial, l'article 53 précité.

Par l'article 4 du décret du 18 novembre 2011 relatif à la preuve de la connaissance de la langue, requise par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, la Communauté flamande a remplacé l'article 53 comme suit :

« Art. 53. Le Gouvernement flamand détermine :

1° les instances compétentes pour délivrer les preuves de la connaissance de la langue, requises pour ces lois coordonnées, et les conditions auxquelles doivent répondre ces preuves;

2° les conditions d'agrément des preuves de la connaissance de la langue, délivrées par d'autres instances.

Le niveau de la connaissance de la langue qui doit être prouvée dépend de la nature de la fonction exercée ».

Par l'article 1er du décret du 7 novembre 2013 relatif à la preuve des connaissances linguistiques requises par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, la Communauté française a remplacé l'article 53 comme suit :

« Art. 53. § 1er. Les certificats attestant du niveau de connaissance linguistique requis par les présentes lois sont délivrés par SELOR - Bureau de sélection de l'administration fédérale.

Complémentairement à l'alinéa 1er, le Gouvernement de la Communauté française peut déterminer d'autres instances compétentes pour délivrer les certificats attestant du niveau de connaissance linguistique requis par les présentes lois, ainsi que les conditions auxquelles doivent répondre les preuves de cette connaissance de la langue.

§ 2. Le Gouvernement de la Communauté française détermine les conditions et les modalités de reconnaissance des certificats de connaissance linguistique délivrés par d'autres instances que celles visées au paragraphe premier.

§ 3. Les équivalences sont délivrées par le Gouvernement de la Communauté française sur avis d'une commission d'experts.

Le Gouvernement précise le statut de cette Commission d'experts et précise le mode de désignation de ses membres. Son mode de fonctionnement est réglé dans le règlement d'ordre intérieur que la Commission d'experts adoptera.

§ 4. Pour l'application des paragraphes précédents, le niveau de connaissance linguistique dépend de la nature de la fonction exercée ».

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.6. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes.

B.7.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être

affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.7.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.8.1. L'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités » a pour objet social de promouvoir les droits humains tels qu'ils sont consacrés par la Constitution et par plusieurs conventions internationales.

Selon l'article 3, b), des statuts, l'ASBL a pour but « de dénoncer et contester toute atteinte arbitraire aux droits et libertés consacrés par les normes de droit interne ou de droit international ». L'article 3, d), de ces statuts lui permet d'ester en justice dans tous les litiges auxquels peut donner lieu l'application des normes de droit interne ou international relatives aux droits humains et aux minorités.

B.8.2. Cet objet social vise à la défense d'un intérêt collectif qui est de nature particulière et distinct de l'intérêt général. Par ailleurs, il n'est pas contesté que cet objet soit réellement poursuivi.

B.9. L'article 2 de la loi attaquée permet aux candidats à une fonction ou un emploi dans les services locaux de la région de langue allemande et aux agents de ces services de prouver leur connaissance de la langue de la région tant par un certificat délivré par Selor que par des certificats délivrés dans les autres Etats membres de l'Espace économique européen et dans la Confédération suisse. Il n'offre pas cette possibilité aux candidats à une fonction ou un emploi dans les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et aux agents de ces services.

La disposition attaquée crée ainsi une différence de traitement qui est susceptible d'affecter l'objet social de la partie requérante et l'intérêt collectif qu'elle défend. Cette partie dispose donc de l'intérêt requis.

B.10. Dès lors que la deuxième partie requérante justifie d'un intérêt au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées.

Quant au moyen unique

B.11.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et avec le règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

B.11.2. Les parties requérantes contestent la loi attaquée en ce qu'elle permet aux seuls services locaux de la région de langue allemande d'accepter des candidats et des agents, au titre de preuve de leurs connaissances linguistiques, d'autres certificats que ceux délivrés par Selor, jugés équivalents par le Roi, en vue de se conformer à l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015.

Dans une première branche, les parties requérantes considèrent que le législateur fédéral a ainsi instauré une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans une seconde branche, elles se réfèrent à l'article 45 du TFUE et à l'article 3, § 1er, alinéa 2, du règlement n° 492/2011 précité et relèvent qu'en vertu de l'article 260, paragraphe 1, du TFUE, l'Etat belge est tenu de prendre toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015.

Les deux branches sont examinées ensemble.

B.12. Comme il est dit en B.9, l'article 2 de la loi attaquée crée une différence de traitement entre les candidats et les agents selon que l'emploi ou la fonction concerné relève des services locaux de la région de langue allemande ou des services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

B.13. Selon le Conseil des ministres, les services locaux de la région de langue allemande et ceux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne sont pas suffisamment comparables en raison de leur régime linguistique essentiellement différent.

Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. La région de langue allemande est une région unilingue, alors que la région de Bruxelles-Capitale est une région bilingue. Cette différence ne permet cependant pas de conclure que les services locaux de ces deux régions linguistiques ne peuvent pas être comparés au regard du monopole conféré à Selor par l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, plus précisément lorsqu'il s'agit de déterminer quels certificats permettent d'attester des connaissances linguistiques pour obtenir une fonction ou un emploi dans ces services.

B.14.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3 que, par la loi attaquée, le législateur fédéral a voulu se mettre en conformité avec l'arrêt du 5 février 2015 par lequel la Cour de justice de l'Union européenne constate que la Belgique a manqué à ses obligations en matière de libre circulation des travailleurs.

Il ressort de cet arrêt, cité en B.4, que le droit d'exiger un certain niveau de connaissance d'une langue en fonction de la nature de l'emploi ne saurait porter atteinte à la libre circulation des travailleurs et comporter une discrimination au détriment de ressortissants d'autres Etats membres :

« le fait d'exiger, comme le prévoient les lois coordonnées, d'un candidat à un concours de recrutement qu'il rapporte la preuve de ses connaissances linguistiques en présentant un unique type de certificat, qui n'est délivré que par un seul organisme belge chargé, à cet effet, d'organiser des examens de langue sur le territoire belge, apparaît, au regard des impératifs de la libre circulation des travailleurs, disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi » (point 28).

B.14.2. L'arrêt de la Cour de justice du 5 février 2015 précité vise les services locaux des régions de langue française ou de langue allemande et non ceux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Toutefois, tout comme l'article 15 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative applicable aux services locaux des régions de langue française ou de langue allemande, l'article 21 des mêmes lois applicable aux services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale prévoit des exigences, certes différentes, de connaissances linguistiques pour accéder à un emploi ou une fonction. Les différences entre les exigences linguistiques prévues par ces deux dispositions ne font toutefois pas l'objet du grief soulevé par le moyen unique. La critique des parties requérantes porte uniquement sur les attestations de ces connaissances linguistiques et, plus précisément, sur l'absence de possibilité de déroger au monopole conféré, par l'article 53, alinéa 1er, de ces mêmes lois, à Selor « pour délivrer des certificats en vue d'attester les connaissances linguistiques exigées par la loi du 2 août 1963 » pour les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, alors qu'une telle possibilité existe pour les services locaux de la région de langue allemande.

Or, tout comme les candidats à un emploi et les agents des services locaux de la région de langue allemande, les candidats à un emploi et les agents des services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale sont soumis aux principes de la libre circulation des travailleurs combinés avec les règles d'égalité et de non-discrimination pour ce qui est de la délivrance des attestations de connaissances linguistiques.

B.14.3. Les parties requérantes demandent à la Cour de poser à la Cour de justice une question préjudicielle relative à la compatibilité de la loi attaquée avec les normes de droit de l'Union européenne invoquées au moyen.

Lorsqu'une question qui porte sur l'interprétation du droit de l'Union est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du TFUE, de poser cette question à la Cour de justice. Ce renvoi n'est cependant pas nécessaire lorsque cette autorité juridictionnelle a

constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, point 21).

En l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande des parties requérantes d'interroger la Cour de justice à ce propos. En effet, l'interprétation des dispositions du droit de l'Union, que ces parties sollicitent, a déjà été fournie par la Cour de justice dans son arrêt du 5 février 2015.

B.14.4. En ne prévoyant à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative une possibilité de dérogation en matière de délivrance des attestations de connaissances linguistiques que pour les services locaux de la région de langue allemande et non pour les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, alors qu'il est compétent pour régler l'emploi des langues dans les services locaux de ces deux régions linguistiques, le législateur fédéral a créé une différence de traitement entre les candidats à un emploi et les agents qui ne peut pas se justifier raisonnablement au regard des principes de la libre circulation des travailleurs combinés avec les règles d'égalité et de non-discrimination.

B.15. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 45 du TFUE et avec le règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011, est fondé.

L'article 2 de la loi du 21 avril 2016 portant modification des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, doit être annulé en ce qu'il ne s'applique pas aux services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 2 de la loi du 21 avril 2016 portant modification des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, en ce qu'il ne s'applique pas aux services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 octobre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels