

Numéros du rôle : 5538 et 5539
Arrêt n° 97/2014 du 30 juin 2014

ARRET

---

*En cause* : les recours en annulation des articles 6, § 1er, 4°, 7, alinéa 2, et 8, §§ 2 et 3 (partiellement ou totalement), du décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins, introduits par le président du Parlement de la Communauté française et par la présidente de l'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 décembre 2012 et parvenue au greffe le 14 décembre 2012, un recours en annulation des articles 6, § 1er, 4°, 7, alinéa 2, et 8, §§ 2 et 3, 2°, du décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins (publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2012) a été introduit par le président du Parlement de la Communauté française, assisté et représenté par Me F. Tulkens et Me N. Bonbled, avocats au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 décembre 2012 et parvenue au greffe le 14 décembre 2012, un recours en annulation des articles 6, § 1er, 4°, 7, alinéa 2, et 8, §§ 2 et 3, du même décret a été introduit par la présidente de l'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, assistée et représentée par Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5538 et 5539 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement de la Communauté française, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele et Me J. Sautois, avocats au barreau de Bruxelles, et le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement flamand ont également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 11 décembre 2013 :

- ont comparu :
  - . Me F. Tulkens et Me N. Bonbled, pour la partie requérante dans l'affaire n° 5538;
  - . Me J. Sohier, pour la partie requérante dans l'affaire n° 5539;
  - . Me J. Sautois, qui comparaisait également *loco* Me M. Uyttendaele, pour le Gouvernement de la Communauté française;
  - . Me P. Van Orshoven, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 -

A.1.1. Le Parlement de la Communauté française, partie requérante dans l'affaire n° 5538, prend un premier moyen de la violation, par l'article 6 du décret du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins, de l'article 129 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il considère qu'en faisant de la connaissance active de la langue néerlandaise par l'organisateur, le responsable et les accompagnateurs d'enfants des lieux d'accueil une condition d'autorisation et de subventionnement, le législateur décrétoal a pris une disposition en matière d'emploi des langues. Il fait valoir que les communautés ne sont autorisées à régler l'emploi des langues que dans certains domaines limitativement énumérés et, qu'à supposer même que le législateur décrétoal soit compétent pour adopter de telles conditions de connaissances linguistiques, il n'en est pas moins incompétent *ratione loci* pour les adopter sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ainsi que dans les communes à facilités. Le Parlement de la Communauté française ajoute que la réglementation de l'emploi des langues ne peut en aucun cas être considérée comme l'accessoire d'une autre compétence principale, par exemple une matière personnalisable.

A.1.2. A titre subsidiaire, le Parlement de la Communauté française demande à la Cour de dire pour droit qu'à peine de violer les dispositions citées au moyen, la disposition attaquée et ses futures mesures d'exécution doivent être interprétées de manière telle que le respect des droits linguistiques reconnus par la législation fédérale aux personnes s'exprimant en français dans les communes périphériques et dans les communes de la frontière linguistique bénéficiant de facilités doit être pleinement assuré, de sorte que l'organisateur et le responsable des milieux d'accueil qui sont situés dans ces communes et autorisés ou subventionnés par *Kind en Gezin* doivent avoir une connaissance approfondie du français et que les accompagnateurs d'enfants doivent avoir une connaissance suffisante de cette langue.

A.2.1. Le Parlement de la Communauté française prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 7 du décret du 20 avril 2012, des articles 30 et 129 de la Constitution et des principes généraux de légalité et de sécurité juridique.

A.2.2. Dans la première branche de ce moyen, il fait valoir que l'article 30 de la Constitution interdit au législateur décrétoal de régler l'emploi des langues dans les rapports entre les particuliers. Il cite à cet égard les arrêts n<sup>os</sup> 104/2007 et 101/2008 de la Cour.

A.2.3. Dans la deuxième branche de ce moyen, le Parlement de la Communauté française expose que les articles 30 et 129 de la Constitution interdisent en principe au législateur décrétoal de déléguer au pouvoir exécutif la réglementation de l'emploi des langues, les délégations au pouvoir exécutif ne pouvant être acceptées qu'à des conditions strictes, qui ne sont pas respectées en l'espèce. Il estime que le texte attaqué ne pose en aucune manière un cadre légal de référence et que la délégation au Gouvernement porte donc sur des éléments indispensables pour mesurer l'ampleur de la restriction que le législateur décrétoal entend apporter à la liberté linguistique, à supposer qu'il soit compétent pour le faire.

A.2.4. Dans la troisième branche de ce moyen, le Parlement de la Communauté française fait valoir que la notion de « connaissance active » de la langue néerlandaise n'est pas utilisée en droit public belge et qu'elle n'est pas autrement définie par le décret attaqué. Il estime que le Gouvernement flamand ne saurait remédier à l'imprécision des principes ou affiner des options insuffisamment détaillées, concernant le niveau de connaissances linguistiques requis pour les personnes organisant un service d'accueil ou y travaillant.

A.3. Le Parlement de la Communauté française prend un troisième moyen de la violation, par l'article 8, §§ 2 et 3, du décret attaqué, de l'article 22*bis* de la Constitution, combiné avec ses articles 10 et 11 et avec les articles 2, 3, paragraphe 1, et 18, paragraphe 3, de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il fait valoir que la règle de priorité d'accès à un milieu d'accueil au profit des enfants dont un des parents au moins maîtrise suffisamment le néerlandais viole ces dispositions qui garantissent notamment le droit de chaque enfant de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement, qui imposent que l'intérêt de l'enfant soit pris en considération de manière primordiale dans toute décision qui le concerne et qui interdisent toute discrimination.

A.4.1. Le Parlement de la Communauté française prend un quatrième moyen de la violation, par les articles 6, § 1er, 4°, et 7, alinéa 2, du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 18, 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), avec les articles 1er et 7 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, et avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, combinés le cas échéant avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il fait valoir qu'en ce qu'elles font de la connaissance active du néerlandais par les personnes occupées dans le lieu d'accueil une condition tant d'autorisation que de subventionnement de ce lieu et imposent l'emploi du néerlandais dans le fonctionnement de la structure, les dispositions attaquées portent atteinte à la liberté de circulation garantie à tout citoyen de l'Union.

Il ajoute que ces dispositions violent l'interdiction de discrimination indirecte à l'encontre de certaines personnes en fonction de leur nationalité, de leur langue ou de leur origine ethnique. Il fait valoir que les exigences linguistiques posées par le décret attaqué rendent plus difficiles tant l'accès à l'emploi que les modalités d'exercice de l'emploi dans les milieux d'accueil concernés pour les ressortissants d'autres Etats membres et qu'elles ne sont pas justifiées par le législateur décréteur par un besoin impérieux tenant à la défense et à la promotion de la langue néerlandaise.

A.4.2. A titre subsidiaire, le Parlement de la Communauté française demande à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.5.1. Le Parlement de la Communauté française prend un cinquième moyen de la violation, par l'article 8, §§ 2 et 3, 2°, du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 18 et 45 du TFUE, avec les articles 2 et 3 de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, avec les articles 1er et 7 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, et avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, combinés avec les articles 21 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.5.2. Il fait valoir que la priorité d'accès aux places d'accueil instaurée par la disposition attaquée crée une discrimination sur la base de la langue et, simultanément, une discrimination sur le fondement de l'origine ethnique et de la nationalité. Il considère que le législateur décréteur ne démontre ni que la mesure poursuit un objectif légitime ni que le critère retenu est pertinent pour poursuivre cet objectif. Il souligne que le risque de déficit linguistique chez les bébés exposés à un milieu multilingue, vanté par le législateur décréteur flamand, est contredit par les études existantes en la matière et va directement à l'encontre de la stratégie européenne et mondiale tournée vers le développement du multilinguisme dès la toute petite enfance. Il ajoute que les affirmations du législateur décréteur sont également dénuées de sens au regard des réalités socio-économiques et du contexte de l'accueil de la petite enfance en Région bruxelloise qui est marqué par un déficit en termes de places d'accueil.

A.5.3. Le Parlement de la Communauté française fait encore valoir que les modes de preuve de la connaissance de la langue néerlandaise dans le chef du parent et le niveau de connaissance exigé sont sans commune mesure avec l'objectif du législateur décréteur d'assurer le développement linguistique d'enfants âgés de zéro à deux ans et demi.

A.5.4. A titre subsidiaire, le Parlement de la Communauté française demande à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.6. Le Parlement de la Communauté française prend un sixième moyen de la violation, par l'article 8, §§ 2 et 3, 2°, du décret attaqué, de l'article 143 de la Constitution combiné avec les principes de proportionnalité et de loyauté fédérale. Il fait valoir que la disposition attaquée a été adoptée sans concertation préalable avec la Communauté française alors qu'elle fait peser de manière déraisonnable les conséquences de l'essor démographique à Bruxelles sur les structures d'accueil reconnues et subventionnées par celle-ci.

*Requête de l'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.7.1. L'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : l'Assemblée de la COCOF), partie requérante dans l'affaire n° 5539, prend un premier moyen de la violation, par les articles 6, 7 et 8 du décret attaqué, des articles 10, 11, 30 et 143 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 5, 14, 16, 18 et 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec les principes généraux de sécurité juridique, de légalité et de proportionnalité. La partie requérante expose que le décret attaqué a pour conséquence que les institutions d'accueil jusqu'ici agréées par *Kind en Gezin*, qui ne remplissent pas la condition de connaissance active de la langue néerlandaise dans le chef du personnel ou la condition de priorité linguistique au niveau des enfants accueillis, seront privées de la subvention de base et/ou de la subvention complémentaire. Elle indique que ceci aura nécessairement pour conséquence, d'une part, une diminution du nombre de milieux d'accueil et du nombre de places disponibles dans la Région bruxelloise et, d'autre part, une augmentation du nombre de demandes d'agrément et de subventionnement d'institutions d'accueil auprès de l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), ce qui entraînera une charge financière accrue pour la Communauté française. Elle en déduit que le décret risque ainsi d'exclure des structures publiques d'accueil de la petite enfance la population la plus précarisée.

A.7.2. L'Assemblée de la COCOF fait valoir que si la Cour a déjà validé, par l'arrêt n° 7/2012, un droit d'inscription prioritaire fixé à 55 % des places disponibles dans l'enseignement instauré par un décret de la Communauté flamande du 9 juillet 2010, le contexte est tout différent en l'espèce. Elle souligne à cet égard que l'apprentissage est différent chez les bébés et bambins de moins de deux ans et demi et chez les enfants scolarisés, que l'objectif ne peut être le même et que le moyen utilisé, qui aura pour conséquence la disparition de milieux d'accueil de la petite enfance, y est manifestement disproportionné.

A.8.1. L'Assemblée de la COCOF prend un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11, 22bis, 30 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les principes de sécurité juridique, de légalité et de proportionnalité, ainsi qu'avec les articles 2, 3, 4, 6 et 18 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

A.8.2. La première branche de ce deuxième moyen est dirigée contre l'article 7 du décret attaqué. La partie requérante fait valoir que cette disposition instaure une différence de traitement injustifiée entre accompagnateurs d'enfants, selon qu'ils respectent ou non la condition de connaissance « active » du néerlandais. Elle estime par ailleurs qu'en prescrivant l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de l'emplacement d'accueil, la disposition attaquée viole l'article 30 de la Constitution, le législateur décréteil n'étant pas habilité à adopter des dispositions réglementant l'emploi des langues dans les relations entre particuliers. Elle ajoute que la disposition est également inconstitutionnelle en ce qu'elle ne précise pas ce qu'il faut entendre par « connaissance active » de la langue et qu'elle contient en conséquence une délégation trop large au pouvoir exécutif.

A.8.3. La seconde branche de ce deuxième moyen est dirigée contre l'article 8 du décret attaqué. La partie requérante fait valoir que cette disposition instaure une différence de traitement injustifiée entre enfants et parents parlant le néerlandais, selon qu'ils se trouvent, ou non, en mesure de démontrer que le néerlandais est utilisé dans le milieu familial et est suffisamment maîtrisé en l'espèce. Elle ajoute que l'on ne voit pas en quoi la possession d'un certificat de connaissance du néerlandais dans le chef d'un des deux parents serait pertinente au regard de l'intérêt de l'enfant.

A.9.1. L'Assemblée de la COCOF prend un troisième moyen de la violation, par l'article 6 du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18 et 49 du TFUE et avec les articles 21, 34 et 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante fait valoir que l'obligation de la connaissance « active » du néerlandais pour l'organisateur et pour au moins un des accompagnateurs d'enfants constitue une restriction de la liberté d'établissement prohibée par le TFUE et qu'à supposer que l'objectif poursuivi par le législateur décréteil communautaire soit légitime, les mesures prises en matière linguistique sont totalement disproportionnées pour atteindre cet objectif.

A.9.2. A titre subsidiaire, la partie requérante demande que la Cour pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.10.1. L'Assemblée de la COCOF prend un quatrième moyen de la violation, par les articles 7 et 8 du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18 et 45 du TFUE, avec le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, plus particulièrement son article 3, ainsi qu'avec les articles 21, 24, 34 et 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.10.2. La première branche de ce quatrième moyen est dirigée contre l'article 7 du décret attaqué. La partie requérante fait valoir que la disposition attaquée impose, pour que la subvention de base soit accordée, que tous les accompagnateurs d'enfants démontrent une connaissance « active » du néerlandais, alors même que le législateur décretaal n'a pas considéré que la connaissance active de la langue était nécessaire dans le chef de chacun des accompagnateurs d'enfants pour obtenir l'autorisation visée à l'article 6 du même décret. Elle en déduit que cette condition est manifestement disproportionnée puisqu'elle n'est pas indispensable en raison de la nature de l'emploi à pourvoir.

A.10.3. A titre subsidiaire, la partie requérante demande que la Cour pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.10.4. La seconde branche de ce quatrième moyen est dirigée contre l'article 8 du décret. La partie requérante fait valoir que cette disposition crée une distinction de traitement en fonction de la nationalité ou de la langue qui n'est pas justifiée par la poursuite d'un objectif légitime, cette exigence étant manifestement disproportionnée à l'égard des ressortissants étrangers et européens.

A.10.5. A titre subsidiaire, la partie requérante demande que la Cour pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

#### *Mémoire en intervention du Gouvernement de la Communauté française*

A.11.1. Le Gouvernement de la Communauté française, partie intervenante dans les deux affaires, limite ses observations à l'article 8, § 2, du décret attaqué. Il relève que l'articulation entre les paragraphes 1er et 2 de l'article 8 du décret n'est pas claire et croit pouvoir déduire du texte que la priorité linguistique du paragraphe 2 ne peut être mise en œuvre que sous réserve de l'application préalable de la priorité liée au revenu des parents, dont le principe est fixé au paragraphe 1er de cette disposition. Il croit également comprendre que les milieux d'accueil qui se contenteraient du subside de base prévu par l'article 7 du décret ne sont pas tenus de le respecter, mais qu'en revanche, pour les milieux d'accueil subventionnés complémentaires sur la base de l'article 8, ce régime ne serait pas facultatif.

A.11.2. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le système applicable à l'avenir, en vertu du décret attaqué, à l'accueil des bébés et bambins n'est pas tout à fait le même que celui qui s'applique dans l'enseignement fondamental et secondaire financé ou subventionné par la Communauté flamande sous l'empire du décret du 28 juin 2002, tel que modifié par le décret du 9 juillet 2010, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 7/2012 de la Cour. Il souligne à cet égard que le régime prévalant dans l'enseignement est facultatif, subordonné à l'intervention de la plate-forme locale de concertation et, s'il est mis en place par le pouvoir organisateur, limité dans le temps.

A.12. Le Gouvernement de la Communauté française prend un premier moyen de la violation, par l'article 8, § 2, du décret attaqué, des articles 10, 11, 22bis et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 2, 3, 6 et 18 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec les principes généraux de *standstill* et de proportionnalité.

Il fait valoir que la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée entre enfants selon la capacité de leurs parents de fournir ou non la preuve d'une maîtrise suffisante du néerlandais. Il ajoute qu'à supposer que l'objectif poursuivi par le législateur décretaal soit de garantir une bonne proportion, au sein des milieux d'accueil, entre les enfants pratiquant le néerlandais chez eux et les enfants allophones, le moyen mis en œuvre a des effets disproportionnés. Il ajoute que les familles précarisées seront exclues des milieux d'accueil, alors que ce sont justement les enfants de ces familles qui ont besoin d'être soutenus dans l'apprentissage de la langue. Enfin, il souligne que rien ne garantit que, même si un des parents peut fournir la preuve de sa connaissance de la langue, le néerlandais soit effectivement la langue parlée dans le milieu familial.

A.13. Le Gouvernement de la Communauté française prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 8, § 2, du décret attaqué, des articles 10, 11, 23, 30 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Il fait valoir que la liberté linguistique dans la sphère privée est violée par la disposition attaquée dès lors que celle-ci contraint les parents à connaître et à pratiquer le néerlandais pour permettre à leurs enfants de fréquenter une structure dont l'accès risque, sinon, de leur être interdit. Il ajoute que l'objectif d'atteindre un certain nombre d'enfants parlant le néerlandais chez eux n'a aucun sens, compte tenu du bas âge des enfants concernés, et que le moyen mis en œuvre est en tout état de cause disproportionné.

A.14. Le Gouvernement de la Communauté française prend un troisième moyen de la violation, par l'article 8, § 2, du décret attaqué, des articles 10, 11 et 191 de la Constitution. Il fait valoir que la disposition attaquée crée une discrimination entre des catégories d'enfants comparables, à savoir des enfants que leurs parents souhaitent placer dans une institution d'accueil néerlandophone. Il ajoute que la disposition est d'autant plus critiquable qu'elle met en cause le principe de l'égalité des naissances.

A.15. Le Gouvernement de la Communauté française prend un quatrième moyen de la violation, par l'article 8, § 2, du décret attaqué, de l'article 143 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les principes de proportionnalité et de loyauté fédérale. Il fait valoir que cette disposition a été adoptée sans concertation avec la Communauté française, la Commission communautaire commune ou la Commission communautaire française, alors que la situation de pénurie de places d'accueil à laquelle la Région de Bruxelles-Capitale doit faire face et l'imbrication des compétences entre plusieurs législateurs en cette matière dans la Région imposaient une concertation minimale. Il souligne que la disposition attaquée aura pour conséquence une augmentation de la charge financière de la Communauté française, dès lors que des places d'accueil subventionnées par *Kind en Gezin* vont disparaître et que les parents se tourneront vers les places d'accueil subventionnées par l'ONE. Il souligne enfin que le législateur décretaal n'a aucunement tenu compte des spécificités bruxelloises ni du rôle de capitale et de la fonction internationale de Bruxelles.

A.16.1. Le Gouvernement de la Communauté française prend un cinquième moyen de la violation, par l'article 8, § 2, du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18, 20, 21, 45, 49 et 56 du TFUE, avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres et avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux.

A.16.2. Le Gouvernement de la Communauté française estime qu'il ne fait aucun doute que les premières personnes qui seront victimes de la mise en œuvre de la mesure de priorité prévue par la disposition attaquée seront des personnes d'origine étrangère et notamment des ressortissants européens ayant fait usage de leur liberté de circulation et de séjour. Il fait valoir que la jurisprudence européenne montre que la protection d'une langue nationale peut être un but légitime justifiant la restriction de certains droits fondamentaux mais qu'en l'espèce, le législateur décretaal flamand ne démontre ni qu'il poursuit un but légitime ni que les moyens mis en œuvre y sont proportionnés. Il ajoute que dans l'hypothèse où il faudrait considérer que le décret attaqué poursuit un but légitime, il s'imposerait de constater que le législateur décretaal n'a pas tenu compte de l'existence de moyens moins attentatoires aux droits fondamentaux.

A.16.3. Enfin, le Gouvernement de la Communauté française rappelle qu'il se déduit de la lecture combinée des articles 21 et 52, § 3, de la Charte des droits fondamentaux que l'analyse du caractère discriminatoire ou non de l'article 8, § 2, attaqué, doit se faire en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il estime que la disposition attaquée crée une discrimination indirecte fondée sur la nationalité dès lors qu'il n'existe pas de considérations très fortes pour la justifier.

A.17. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Communauté française invite la Cour à poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

#### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.18.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la partie requérante dans l'affaire n° 5538 ne formule des griefs, en ce qui concerne l'article 6 du décret attaqué, que contre le paragraphe 1er, 4°, de cette disposition. Il en conclut que le recours doit être déclaré irrecevable dans la mesure où il vise les autres dispositions de l'article 6. De même, il estime que le recours dans l'affaire n° 5839 doit être déclaré irrecevable en ce qu'il vise tout le paragraphe 3 de l'article 8 du décret attaqué alors qu'il ne formule des griefs que contre l'article 8, § 3, 2°.

A.18.2. Le Gouvernement flamand ajoute que la plupart des moyens pris dans les deux affaires sont imprécis ou lacunaires, ce qui l'empêche d'exercer correctement ses droits de la défense. Il estime que dans ces conditions, certains moyens ou branches de moyens doivent également être déclarés irrecevables.

A.19.1. Au sujet du premier moyen dans l'affaire n° 5538, le Gouvernement flamand rappelle d'abord que les dispositions attaquées qui ont trait à la connaissance active du néerlandais comme condition d'agrément ou de subventionnement valent pour tous les lieux d'accueil d'enfants et pas uniquement pour ceux qui sont situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes de la région de langue néerlandaise qui connaissent un statut linguistique spécial. Il ajoute que le moyen doit être limité aux articles 6, § 1er, 4°, et 7, alinéa 2, du décret attaqué, dans la mesure où ces dispositions sont applicables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes à statut spécial.

A.19.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la disposition attaquée n'est pas une règle relative à l'emploi des langues, mais bien une disposition imposant des conditions en matière de connaissance de la langue. Il renvoie à l'article 24 du décret du 30 avril 2004 « portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique ' *Kind en Gezin* ' (Enfance et famille) », sur la base duquel la connaissance approfondie du néerlandais est exigée de tout le personnel des structures agréées ou subventionnées par cette agence. Il en conclut que les articles 30 et 129 de la Constitution ne sont pas applicables à la disposition attaquée et ne sont, en conséquence, pas violés. Il souligne encore que la disposition critiquée n'a pas pour effet d'imposer une condition de connaissance de la langue à des personnes physiques dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, puisque le fait que des personnes devraient se conformer à cette condition ne serait que la conséquence de leur choix de demander l'agrément et la subvention auprès de *Kind en Gezin*, ce qu'elles ne sont pas obligées de faire.

A.19.3. En ce qui concerne la demande de la partie requérante dans l'affaire n° 5538 visant à obtenir de la Cour qu'elle interprète la disposition attaquée comme imposant également au personnel des lieux d'accueil pour enfants dans les communes à facilités de démontrer la connaissance suffisante du français, le Gouvernement flamand remarque qu'il n'entre pas dans les compétences de la Cour de délivrer des « instructions interprétatives ».

A.19.4. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité des mesures d'exécution de la disposition attaquée avec l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.20.1. Au sujet du deuxième moyen dans l'affaire n° 5538 et de la première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand fait valoir, en premier lieu, que les articles 30 et 129 de la Constitution ne sont pas applicables en l'espèce. Il expose que l'article 7, alinéa 2, du décret attaqué n'a pas la

portée que lui donnent les parties requérantes puisqu'il se limite à déléguer une compétence au Gouvernement flamand pour adopter les dispositions concernant l'utilisation du néerlandais dans les lieux d'accueil. Il fait valoir que l'article 7, alinéa 2, n'impose l'usage du néerlandais ni dans les relations entre les membres du personnel du lieu d'accueil, ni dans les rapports de ceux-ci avec les enfants. Il en déduit que la violation que les parties requérantes invoquent n'est pas imputable à la disposition attaquée, mais ne pourrait l'être qu'à une éventuelle exécution illégale de celle-ci.

A.20.2. En ce qui concerne la prétendue violation du principe de légalité, le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 129 de la Constitution est une disposition répartitrice de compétences entre l'autorité fédérale et les communautés, mais pas entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif des entités fédérées. Il ajoute que les articles 6, § 1er, 4°, et 7, alinéa 2, du décret attaqué ne contiennent pas de réglementation relative à l'emploi des langues, de sorte que les articles 30 et 129 de la Constitution ne leur sont pas applicables. Enfin, il fait valoir que l'expression « connaissance active du néerlandais » ne crée aucune insécurité juridique. Il souligne le fait que ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur et que la notion en cause fera l'objet de précisions via les arrêtés d'exécution.

A.21.1. Au sujet du troisième moyen dans l'affaire n° 5538 et de la deuxième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand estime d'abord que ce dernier est irrecevable dans la mesure où il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, parce que la partie requérante n'expose pas en quoi cette dernière disposition serait violée. Il en va de même, d'après lui, en ce qui concerne l'invocation, par les deux parties requérantes, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 18, paragraphe 3, de la même Convention. En outre, le Gouvernement flamand fait valoir que ces dispositions de la Convention ne contiennent aucun droit juridiquement contraignant, mais uniquement une obligation de moyens dans le chef des Etats parties.

A.21.2. Le Gouvernement flamand rappelle que l'article 8, § 2, du décret attaqué ne fait que créer une priorité d'inscription au bénéfice des enfants dont au moins un des parents maîtrise le néerlandais et n'a pas pour objet ou pour effet de limiter l'accès ou d'exclure un groupe déterminé de personnes du service de l'accueil d'enfants en bas âge. Il en conclut que la disposition attaquée ne porte pas atteinte à l'article 22bis de la Constitution ou au principe de l'égalité des naissances, dès lors que l'accès au service n'est refusé à personne, la seule chose pouvant être refusée étant une priorité d'inscription. Il souligne encore que la disposition attaquée est une règle de dispersion, l'enfant qui se verrait refuser une place dans un lieu d'accueil parce que le quota serait atteint pouvant toujours obtenir une place dans un autre lieu d'accueil subventionné par la Communauté flamande.

A.21.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que la disposition attaquée poursuit un objectif légitime et qu'elle n'est pas contraire à l'intérêt de l'enfant. Il estime qu'elle s'inscrit parfaitement dans l'ensemble des buts poursuivis par le décret et qu'elle contribue à la recherche d'un équilibre entre les fonctions économique, pédagogique et sociale de l'accueil des enfants en bas âge. Il indique que le langage constitue un des aspects du développement des jeunes enfants et qu'à cet égard, il est important que ceux-ci bénéficient de suffisamment de chances d'apprendre activement le néerlandais dès leur plus jeune âge, par le jeu et la communication avec d'autres enfants. Il observe que la communication spontanée en néerlandais n'est pas toujours possible dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ce qui risque de provoquer un retard dans l'apprentissage du langage pour les enfants ayant fréquenté les lieux d'accueil dans cette région linguistique et, en conséquence, des difficultés scolaires ultérieures pour ces enfants. Il fait valoir que la disposition attaquée, en créant une dispersion égalitaire des enfants qui ne parlent pas le néerlandais à la maison dans les lieux d'accueil subventionnés par la Communauté flamande, favorise l'apprentissage de la langue par tous les enfants, aussi bien ceux qui le pratiquent à la maison que ceux qui pratiquent une autre langue, ce qui est clairement dans l'intérêt du développement de chaque enfant.

A.21.4. Le Gouvernement flamand considère ensuite que l'obligation, dans le chef d'un des parents de l'enfant, de prouver qu'il maîtrise le néerlandais, est pertinente par rapport à l'objectif de favoriser le développement du langage chez les enfants en bas âge dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il estime que l'on peut raisonnablement supposer que les parents qui choisissent un lieu d'accueil néerlandophone et qui maîtrisent le néerlandais éduquent aussi leurs enfants, au moins partiellement, dans cette langue. Il reconnaît que

L'on ne pourra pas empêcher complètement que des enfants recevant une éducation néerlandophone à la maison ne remplissent pas les critères pour bénéficier de la priorité ni qu'inversement, des enfants n'ayant aucune notion de néerlandais en bénéficient, mais il considère que le législateur décrétoal, confronté à une grande diversité de situations et à la nécessité d'adopter des règles objectives, ne pouvait éviter tout à fait ces conséquences.

A.21.5. Le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétoal a veillé à ce que la mesure n'ait pas de conséquences disproportionnées. Il indique que les enfants qui ne peuvent bénéficier d'une priorité d'inscription peuvent être inscrits à concurrence des 45 % de places non prioritaires, ainsi que dans les structures d'accueil non subventionnées. Il indique qu'à Bruxelles, moins de la moitié des places d'accueil agréées *Kind en Gezin* sont des places subsidiées.

A.21.6. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir qu'en ce qui concerne l'exigence de la connaissance active du néerlandais par les accompagnateurs d'enfants, le législateur décrétoal jouit d'une large marge d'appréciation et qu'il ne peut rien lui être reproché, dès lors que les conditions précises de cette connaissance seront détaillées dans les arrêtés d'exécution. Il renvoie également à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

A.22.1. Au sujet du quatrième moyen dans l'affaire n° 5538, du troisième moyen dans l'affaire n° 5539 et de la première branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand considère que les conditions de connaissances linguistiques fixées par les articles 6, § 1er, 4°, et 7, alinéa 2, du décret attaqué sont conformes au droit de libre circulation des personnes puisque les empêchements à l'obtention d'un agrément pour l'ouverture d'un lieu d'accueil qui pourraient découler des exigences linguistiques attaquées sont justifiés par un objectif impératif d'intérêt général et sont proportionnés à cet objectif.

A.22.2. Il fait valoir que la connaissance de la langue néerlandaise pour l'obtention de l'agrément du lieu d'accueil est justifiée par la nécessité de pouvoir comprendre et appliquer la réglementation dans l'institution d'accueil et de pouvoir communiquer facilement avec les familles néerlandophones. L'exigence de cette connaissance linguistique dans le chef du responsable de l'institution et d'au moins une des personnes qui y travaillent est proportionnée à ces objectifs. Il insiste sur le fait qu'aucune autre exigence linguistique n'est posée, ni dans le chef de l'organisateur de l'institution, ni dans celui des autres travailleurs.

A.22.3. Le Gouvernement flamand estime que l'exigence linguistique posée par l'article 7 du décret attaqué pour l'obtention de la subvention de base, à savoir la connaissance active du néerlandais dans le chef des accompagnateurs d'enfants et l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de l'institution d'accueil, est justifiée par l'objectif de soutenir l'apprentissage du néerlandais par les enfants en bas âge. Il indique que la protection et la stimulation de l'usage d'une langue officielle sont des objectifs d'intérêt général admis par la Cour de justice de l'Union européenne et que le droit de l'Union accepte donc les entraves à la libre circulation lorsqu'elles sont justifiées par la poursuite de ces buts. Il ajoute que la légitimité de ces objectifs est également reconnue par l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, qui précise que l'Union protège l'identité nationale de ses Etats membres.

A.22.4. Le Gouvernement flamand ne voit pas comment l'objectif de favoriser l'apprentissage du néerlandais par les jeunes enfants pourrait être atteint autrement que par une exigence de connaissance active de la langue dans le chef des personnes qui sont responsables de leur éducation et par une obligation d'utilisation de cette langue dans le fonctionnement de l'institution d'accueil, de sorte que la mesure attaquée est proportionnée à cet objectif. Il insiste également sur le fait que le niveau de connaissance exigé n'est pas excessivement élevé et que ces exigences ne valent que pour les institutions d'accueil qui souhaitent obtenir une subvention de la Communauté flamande.

A.22.5. Le Gouvernement flamand estime que les exigences linguistiques posées par le décret attaqué ne génèrent aucune insécurité juridique et que les sanctions qui sont attachées à leur non-respect ne sont pas disproportionnées. Il rappelle que les dispositions attaquées ne sont pas encore entrées en vigueur et qu'elles devront être précisées par les arrêtés d'exécution.

A.22.6. Le Gouvernement flamand fait valoir que les dispositions attaquées ne violent pas le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il rappelle que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte permet des restrictions des droits fondamentaux à condition qu'elles soient nécessaires et justifiées par la poursuite d'objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union et qu'elles y soient proportionnées. Il estime avoir démontré que tel était bien le cas.

A.22.7. En ce que les moyens sont pris de la violation des articles 24, 34 et 36 de la Charte, le Gouvernement flamand considère qu'ils sont irrecevables, à défaut d'exposés dans les requêtes. A titre subsidiaire, il fait valoir que les exigences linguistiques attaquées ont été clairement adoptées dans l'intérêt des enfants, de sorte qu'elles ne sauraient violer l'article 24 de la Charte. Il ajoute que l'article 34 de la Charte n'est pas pertinent dans le contexte du décret attaqué et que son article 36 ne peut pas non plus être utilement invoqué.

A.22.8. Le Gouvernement flamand déduit de ce qui précède qu'il n'est pas utile d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne.

A.23.1. Au sujet du cinquième moyen dans l'affaire n° 5538 et de la deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand estime que l'article 8, §§ 2 et 3, 2°, est conforme au droit à la libre circulation des personnes. Il rappelle que la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne admet que des mesures nationales puissent restreindre ce droit ou en rendre l'exercice moins attrayant à condition qu'elles soient justifiées par la poursuite d'un objectif impératif d'intérêt général, qu'elles soient adéquates pour atteindre cet objectif et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

A.23.2. Le Gouvernement flamand expose que l'objectif de la disposition attaquée est de soutenir l'acquisition de la langue néerlandaise, qui est une des langues officielles de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, par les enfants en bas âge qui fréquentent les lieux d'accueil. Il insiste sur l'importance de l'apprentissage correct du langage dès le plus jeune âge, pour favoriser ensuite le passage des enfants vers l'enseignement en néerlandais. Il estime avoir déjà démontré qu'il s'agit d'un objectif reconnu comme légitime par la Cour de justice. Il répond par ailleurs aux parties requérantes que le but du législateur décretal n'est pas d'éliminer toute forme de multilinguisme, de sorte que les arguments qu'elles tirent d'études scientifiques prouvant l'intérêt, pour le développement de l'enfant, d'être confronté à un milieu multilingue ne sont, à son estime, pas pertinents dans ce contexte. Le Gouvernement flamand ajoute que la disposition attaquée n'a aucune influence sur le nombre total de places d'accueil disponibles et qu'un éventuel déficit de places ne pourrait lui être imputé.

A.23.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 8, §§ 2 et 3, 2°, du décret attaqué est proportionné au but poursuivi. Il rappelle que la mesure n'a qu'un impact limité à 55 % au maximum des places disponibles dans les lieux d'accueil subventionnés par *Kind en Gezin* et que les places restantes, soit 45 %, peuvent être occupées par des enfants dont aucun parent ne parle le néerlandais. Il expose qu'il s'agit donc, non pas d'une exclusion d'une catégorie d'enfants, mais bien de la dispersion de ces enfants dans les lieux d'accueil pour éviter une concentration trop importante d'enfants ne parlant pas le néerlandais dans certains lieux d'accueil. Il estime ensuite que les exigences linguistiques dans le chef d'un des deux parents de l'enfant ne sont pas exagérément difficiles à rencontrer. Il ajoute que le pourcentage indiqué dans le décret est un maximum, de sorte qu'un pourcentage inférieur pourrait être fixé dans certains lieux d'accueil, en fonction des réalités sociologiques de leur localisation.

A.23.4. Le Gouvernement flamand fait valoir que la mesure attaquée n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il estime avoir démontré que les restrictions des droits fondamentaux en cause sont nécessaires et justifiées par la poursuite d'objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union et qu'elles y sont proportionnées, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Pour le surplus, il considère que la disposition attaquée ne crée aucune différence de traitement sur la base de la race ou de l'origine ethnique. Il rappelle que la disposition attaquée a expressément été adoptée dans l'intérêt des enfants concernés, de sorte qu'elle est conforme à l'article 24 de la Charte. Il considère avoir démontré que la disposition attaquée est conforme au

droit de l'Union européenne, de sorte que les articles 34 et 36 de la Charte ne sont pas violés. Enfin, le Gouvernement flamand estime que la directive 2000/43/CE n'est pas applicable en l'espèce.

A.23.5. Le Gouvernement flamand déduit de ce qui précède qu'il n'est pas utile d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne.

A.24. Au sujet du sixième moyen dans l'affaire n° 5538 et du premier moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand estime qu'il ne saurait être question d'une violation du principe de loyauté fédérale dès lors que les compétences de la Communauté française, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ne sont atteintes en aucune manière. Il répète que les dispositions du décret attaqué n'ont pas pour conséquence de réduire la capacité actuelle d'accueil des enfants en bas âge sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Pour le surplus, il estime que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la règle de priorité pourrait rendre l'exercice de leurs compétences par ces autorités impossible ou exagérément difficile.

#### *Mémoire en réponse du Parlement de la Communauté française*

A.25. Le Parlement de la Communauté française confirme que le recours qu'il a introduit ne vise que l'article 6, § 1er, 4°, l'article 7, alinéa 2, et l'article 8, §§ 2 et 3, 2°, du décret attaqué. Pour le surplus, il estime que les moyens sont exprimés d'une manière qui permet au Gouvernement flamand de les comprendre et d'y répondre.

A.26.1. La partie requérante conteste l'allégation du Gouvernement flamand selon laquelle le premier moyen devrait être limité à l'examen des dispositions critiquées en ce qu'elles s'appliquent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes à statut linguistique spécial. Elle rappelle que ce moyen dénonce une double violation des règles répartitrices de compétences, d'abord *ratione materiae*, puisque l'article 129 de la Constitution n'autorise les communautés à régler l'emploi des langues que dans les domaines qu'il énumère et, ensuite *ratione loci*, puisque le législateur décrétoal serait en toute hypothèse incompétent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes à statut linguistique spécial. Elle estime qu'il est inconstitutionnel de soutenir qu'il suffirait d'être compétent pour une matière pour régler également les connaissances linguistiques des personnes concernées et que c'est l'autorité qui est compétente pour régler l'emploi des langues qui est également compétente pour régler les connaissances linguistiques.

A.26.2. Le Parlement de la Communauté française ajoute qu'il ne peut être soutenu que les dispositions attaquées seraient étrangères à la réglementation de l'emploi des langues alors que le second alinéa de l'article 7 du décret attaqué prévoit une délégation au Gouvernement pour arrêter notamment l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement des lieux d'accueil d'enfants. A titre subsidiaire, il souligne que les connaissances linguistiques exigées ne sont pas étroitement liées à la compétence des communautés en matière de politique familiale.

A.26.3. Le Parlement de la Communauté française considère que si l'on devait admettre que le législateur décrétoal flamand est bien compétent pour régler l'emploi des langues et/ou les connaissances linguistiques, il faudrait constater que le décret ne précise rien quant à l'emploi du français et à la maîtrise suffisante de cette langue dans les communes à statut linguistique spécial, ce qui violerait l'obligation positive du législateur décrétoal de traiter différemment les personnes résidant dans ces communes et désireuses d'utiliser le français avec les membres du personnel des milieux d'accueil.

A.27. Au sujet du deuxième moyen, le Parlement de la Communauté française fait valoir que la réponse du Gouvernement flamand revient à nier tant la lettre que la *ratio legis* de l'article 7, alinéa 2, du décret, qui règle incontestablement l'emploi des langues entre des particuliers. Il estime qu'il importe peu, à cet égard, que le Gouvernement décide ultérieurement d'imposer un emploi exclusif ou non du néerlandais dans le milieu d'accueil, puisque le texte du décret lui-même exige que cette langue soit utilisée. Enfin, les précisions fournies par le Gouvernement flamand quant aux niveaux de connaissances linguistiques qui seront exigés par les dispositions réglementaires ne font, pour la partie requérante, que confirmer l'indétermination des termes « connaissance active », qui diffèrent apparemment selon les personnes concernées et semblent osciller entre plusieurs niveaux du cadre de référence européen.

A.28.1. En ce qui concerne le troisième moyen, le Parlement de la Communauté française rappelle d'abord que l'article 18, paragraphe 3, de la Convention relative aux droits de l'enfant est invoqué en combinaison avec les articles 10, 11 et 22*bis* de la Constitution, de sorte que le moyen porte à la fois sur une violation du droit de l'enfant à bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement et des services d'accueil et sur une violation discriminatoire de ces droits. Il estime que le moyen est suffisamment développé. Quant à l'argument selon lequel l'article 18, paragraphe 3, de la Convention ne contiendrait aucun droit contraignant, le Parlement de la Communauté française fait valoir qu'il ne fait pas obstacle à ce que la Cour contrôle la compatibilité de la disposition attaquée avec cet article.

A.28.2. Quant au fond, le Parlement de la Communauté française fait valoir qu'il est juridiquement erroné de prétendre que le législateur décréteil disposerait d'une large liberté d'appréciation pour lier l'exercice du droit des enfants à l'accueil à une série de conditions, puisque les limitations apportées aux droits fondamentaux doivent être interprétées de manière restrictive. En ce qui concerne l'objectif de favoriser l'apprentissage du néerlandais par les enfants dès le plus jeune âge afin d'éviter les retards scolaires, le Parlement de la Communauté française constate que ces faits sont invoqués par le Gouvernement flamand sans être prouvés par des données statistiques ou scientifiques. Il estime que le Gouvernement flamand, en affirmant qu'il est de l'intérêt des enfants venant de familles où l'on parle le néerlandais d'être accueillis dans des milieux que fréquente un nombre suffisant d'enfants néerlandophones, inverse l'ordre des droits devant être respectés puisqu'il est d'abord essentiel que chaque enfant puisse, sans discrimination, bénéficier d'une place en milieu d'accueil, ce qui est loin d'être le cas dans la situation actuelle de pénurie.

A.29. Au sujet du quatrième moyen, le Parlement de la Communauté française souligne que le texte de l'article 7 du décret attaqué, en son alinéa 2, impose une obligation de connaissance active du néerlandais à l'ensemble des accompagnateurs d'enfants travaillant dans le lieu d'accueil et l'utilisation du néerlandais dans le cadre de travail, de sorte qu'il ne s'agit pas, comme le prétend le Gouvernement flamand, d'une simple délégation de pouvoir. Il estime que le Gouvernement flamand échoue à démontrer que les exigences de connaissance et d'emploi de la langue néerlandaise imposées par les dispositions attaquées sont justifiées par des motifs impérieux d'intérêt général, qu'elles seraient adéquates pour atteindre l'objectif de soutenir l'apprentissage de la langue par les jeunes enfants et enfin qu'elles seraient proportionnées à cet objectif. Il ajoute qu'en outre, le contrôle de proportionnalité est rendu problématique en raison du fait que le Gouvernement flamand affirme qu'il faudrait « un certain nombre de locuteurs néerlandophones » et que l'expression « l'utilisation du néerlandais » n'est pas déterminée. Il en conclut que les dispositions attaquées ne peuvent résister au contrôle de conformité au droit de l'Union européenne, lequel ne peut se satisfaire de restrictions vaguement formulées ou dont l'interprétation par le Gouvernement est contraire à la lettre du décret. Le Parlement de la Communauté française relève par ailleurs que les exigences linguistiques en question ne sont pas faciles à rencontrer et que le Gouvernement ne montre pas en quoi le niveau exigé devrait être atteint compte tenu des tâches à accomplir par un accompagnateur d'enfants.

A.30.1. Au sujet du cinquième moyen, le Parlement de la Communauté française confirme qu'il considère que la règle de priorité prévue par l'article 8, § 2, du décret attaqué constitue une discrimination sur le fondement de la langue ainsi qu'une discrimination indirecte sur le fondement de la nationalité et de l'origine ethnique. Il estime que le législateur décréteil flamand ne démontre pas que la mesure poursuit un but légitime ou que le critère utilisé serait pertinent pour atteindre un tel objectif. Il relève qu'aucune étude ou preuve scientifique ne montre que les bébés et bambins, y compris ceux dont la langue parlée en famille est le néerlandais, qui se trouvent plongés dans un milieu multilingue dès les premiers mois de leur vie, accuseraient un retard dans l'apprentissage de la langue. Il en déduit que le motif invoqué par le législateur décréteil pour insérer la règle de priorité attaquée relève de l'erreur manifeste d'appréciation ou, à tout le moins, du préjugé infondé.

A.30.2. Le Parlement de la Communauté française insiste sur le fait que, compte tenu de la situation actuelle de pénurie de places d'accueil dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les dispositions du décret attaqué, si elles ne suppriment pas directement des places ou ne prévoient pas expressément d'en réduire le nombre, ont pour effet, à terme, de diminuer l'offre de places non subventionnées.

A.30.3. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, le Parlement de la Communauté française estime que le niveau d'exigences linguistiques à atteindre dans le chef d'un des parents est sans commune mesure avec l'objectif affiché, à savoir le soutien au développement linguistique en néerlandais d'enfants âgés

de zéro à deux ans et demi. Il souligne qu'au vu des précisions fournies par le Gouvernement flamand, le niveau de maîtrise de la langue exigé de l'un des parents de l'enfant « est plus exigeant que celui [qui est exigé des] accompagnateurs d'enfants travaillant dans un milieu d'accueil subventionné par la Communauté flamande ».

A.30.4. Le Parlement de la Communauté française estime que le parallèle que le Gouvernement flamand établit avec la règle de priorité d'accès aux écoles néerlandophones à Bruxelles, jugée admissible par la Cour, manque en fait et en droit. A cet égard, il relève que les enfants concernés par l'accueil et les enfants scolarisés sont d'âges et de niveaux de développement très différents, spécialement par rapport à l'apprentissage de la langue et aux attentes des parents à ce niveau. Il ajoute que si l'on peut éventuellement concevoir que l'amélioration de la qualité de l'enseignement requiert une telle règle de priorité, l'amélioration de la qualité de l'accueil des bébés et bambins n'est pas un objectif similaire et ne permet donc pas de justifier la même disposition.

A.31. En ce qui concerne le sixième moyen, le Parlement de la Communauté française précise qu'il ne prétend pas qu'aucun des milieux d'accueil actuellement agréés par la Communauté flamande ne parviendra à satisfaire aux nouvelles obligations linguistiques, mais qu'il constate simplement que tel sera le cas pour une partie significative d'entre eux. Il estime que le législateur décretaal flamand a violé la loyauté fédérale et le principe de proportionnalité car les conséquences des dispositions du décret attaqué pèsent et pèseront davantage sur les structures de l'ONE et le financement de la Communauté française, vu la pénurie de places d'accueil dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et le contexte démographique bruxellois.

#### *Mémoire en réponse de l'Assemblée de la COCOF*

A.32. L'Assemblée de la COCOF confirme que son recours vise l'ensemble des paragraphes 2 et 3 de l'article 8 du décret attaqué. Pour le surplus, elle estime qu'il n'y a pas sérieusement matière à une quelconque exception *obscuri libelli* en l'espèce.

A.33. Au sujet du premier moyen, l'Assemblée de la COCOF conteste formellement l'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle les dispositions du décret attaqué ne modifieraient pas la capacité d'accueil existante en région bilingue de Bruxelles-Capitale et affirme que ces dispositions vont au contraire avoir pour effet d'exclure un certain nombre d'enfants des lieux d'accueil relevant du réseau agréé par *Kind en Gezin*. Elle considère qu'elle est la victime de la rupture de loyauté fédérale en cause, puisque c'est elle qui devra faire face à une charge financière supplémentaire pour accueillir, dans la mesure du possible, dans les structures d'accueil relevant de son réseau, les bébés dont l'inscription aura été refusée en conséquence de l'application de la priorité linguistique créée par le décret attaqué.

A.34. En ce qui concerne le deuxième moyen, deuxième branche, l'Assemblée de la COCOF estime que les dispositions de « l'article 22bis de la Constitution, de même que les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant [...], sont parfaitement pertinentes en l'espèce, dès lors qu'elles imposent que l'intérêt de l'enfant soit pris en compte dans toute décision qui le concerne ». Elle considère que le Gouvernement flamand ne justifie pas pourquoi le bénéfice de mesures et services qui concourent au développement de l'enfant serait réservé à certains enfants et non à d'autres, en fonction de la capacité des parents à fournir la preuve d'une maîtrise suffisante du néerlandais.

A.35. En ce qui concerne le troisième moyen, l'Assemblée de la COCOF estime que le Gouvernement flamand ne répond en rien à la question de savoir en quoi la restriction imposée à la liberté d'établissement serait justifiée. Elle estime que l'on ne voit pas pourquoi une institution d'accueil d'enfants ne pourrait pas être organisée par un ressortissant de l'Union européenne qui ne maîtriserait ni le néerlandais, ni le français.

A.36. En ce qui concerne le quatrième moyen, première branche, l'Assemblée de la COCOF estime qu'il faut à tout le moins s'interroger sur la question de savoir si le métier d'accompagnateur d'enfants requiert, par sa nature, une connaissance active de la langue néerlandaise et souligne que, sur ce point notamment, la situation de ces professionnels n'est pas comparable à celle des enseignants.

*Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française*

A.37.1. Le Gouvernement de la Communauté française estime, en ce qui concerne son premier moyen, que s'agissant du principe d'égalité entre enfants en fonction de la situation linguistique des parents, le législateur décrétoal ne dispose pas d'un large pouvoir d'appréciation et que la Cour doit exercer un contrôle plus strict. Il estime que l'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle l'article 8, § 2, du décret attaqué poursuit un but légitime et n'est pas contraire à l'intérêt de l'enfant n'est pas démontrée et est contredite par des éléments objectifs. Il fait valoir que s'il est vrai qu'un bon accueil dès le plus jeune âge pour les enfants d'origine modeste et/ou allophones contribue à favoriser l'égalité des chances de ces enfants, l'article 8, § 2, a des effets contraires à cet objectif puisqu'il aboutit à exclure ces enfants des structures d'accueil subventionnées. Il ajoute que le Gouvernement flamand ne prouve en aucune manière que le contact avec des enfants allochtones nuit au développement linguistique des enfants nés en milieu néerlandophone.

A.37.2. Le Gouvernement de la Communauté française estime également qu'aucun enseignement ne peut être tiré de l'arrêt n° 7/2012 de la Cour, dès lors que la situation de l'enseignement néerlandophone et celle de l'accueil de la petite enfance ne peuvent être comparées.

A.38. Quant au quatrième moyen de son mémoire en intervention, le Gouvernement de la Communauté française estime qu'il est indéniable qu'en adoptant le décret attaqué, la Communauté flamande n'a pas eu égard aux conséquences qu'il aurait sur les autres partenaires de la Belgique fédérale, alors que le principe de loyauté fédérale exige des entités fédérées et de l'autorité fédérale qu'elles prennent en compte les conséquences que leurs normes auront sur les autres niveaux de pouvoir.

A.39. Quant au cinquième moyen, le Gouvernement de la Communauté française estime que dans l'hypothèse où la Cour considérerait que l'article 8, § 2, du décret attaqué poursuit un but légitime, ce qu'il conteste par ailleurs, il faudrait constater que le législateur décrétoal flamand n'a pas tenu compte de l'existence de moyens moins attentatoires aux droits fondamentaux.

*Mémoire en réplique du Gouvernement flamand*

A.40. Quant à la recevabilité du recours dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand répète que dès lors que des griefs ne sont formulés qu'à l'encontre de l'article 8, § 3, 2°, le recours est irrecevable en ce qu'il vise l'article 8, § 3, 1° et 3°.

A.41. Au sujet du premier moyen dans l'affaire n° 5538, le Gouvernement flamand estime que le Parlement de la Communauté française ne réfute en aucune manière son argument suivant lequel les exigences linguistiques concernées sont étroitement liées à la compétence communautaire en matière de politique familiale. Il répète par ailleurs qu'à son estime, l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'est pas applicable en l'espèce, dès lors que les dispositions attaquées ne règlent pas l'emploi des langues, n'obligent pas les personnes à utiliser le néerlandais et ne portent donc pas atteinte aux facilités dans les communes de la périphérie ou de la frontière linguistique.

A.42.1. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 5538 et la première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand réitère sa position selon laquelle l'article 7, alinéa 2, du décret attaqué ne contient rien de plus qu'une délégation de compétences au pouvoir exécutif et n'impose, en lui-même, aucunement l'utilisation du néerlandais entre particuliers. Il souligne à cet égard que le décret n'impose nullement la connaissance active du néerlandais dans le chef de tous les accompagnateurs d'enfants, mais qu'il peut s'agir de certains d'entre eux. Il indique qu'il s'impose en l'espèce de retenir son interprétation de la disposition attaquée, qui la rend selon lui conforme à la Constitution.

A.42.2. Quant au grief tiré de l'insécurité juridique créée par l'indétermination du niveau de connaissances linguistiques exigé, le Gouvernement flamand estime qu'il est normal et adéquat que le niveau de connaissance active de la langue exigé des divers intervenants varie puisqu'il doit être adapté au but poursuivi par la norme.

A.43.1. Au sujet du troisième moyen dans l'affaire n° 5538 et de la deuxième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand soutient que la disposition attaquée n'exclut pas certains enfants mais se limite à régler une priorité d'inscription, de sorte que, selon lui, l'argumentation des parties requérantes repose sur une interprétation erronée de la disposition. Il précise que le chiffre de 45 % des places disponibles non concernées par la priorité n'est pas un pourcentage maximum, mais bien un minimum, le responsable de chaque structure d'accueil pouvant choisir d'adopter un pourcentage de places concernées par la priorité inférieur à 55 %.

A.43.2. Au sujet de la comparaison avec l'enseignement en Communauté flamande et avec l'arrêt n° 7/2012 de la Cour, le Gouvernement flamand insiste sur le fait que les enfants fréquentant les lieux d'accueil sont à un âge crucial pour l'apprentissage correct d'une langue, de sorte que le soutien au développement du langage est un objectif pertinent en ce qui concerne des enfants de cet âge.

A.44. Le Gouvernement flamand considère que le deuxième moyen présenté par le Gouvernement de la Communauté française est irrecevable dans la mesure où il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2 du Premier Protocole à cette Convention, pour défaut d'exposé du grief. Pour le surplus, il estime que le Gouvernement de la Communauté française confond les exigences de connaissances linguistiques et la réglementation de l'emploi des langues. Il rappelle que la disposition attaquée n'impose en rien l'usage du néerlandais aux parents concernés et qu'elle ne vise qu'à une répartition équilibrée des enfants ne pratiquant pas le néerlandais à la maison dans les milieux d'accueil subventionnés par la Communauté flamande. Il ajoute que l'exigence, dans le chef d'un des parents, de prouver la maîtrise suffisante du néerlandais peut être considérée comme une « obligation correspondante » au sens de l'article 23 de la Constitution.

A.45. Au sujet du quatrième moyen dans l'affaire n° 5538, du troisième moyen et de la première branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand renvoie à l'argumentation qu'il a développée dans son mémoire pour démontrer que les dispositions de droit de l'Union européenne invoquées ne sont pas violées.

A.46. Au sujet du cinquième moyen dans l'affaire n° 5538, de la deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5539 et du cinquième moyen présenté par le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement flamand considère que dès lors que, dans chaque lieu d'accueil, au moins 45 % des places disponibles sont ouvertes à tous les enfants, sans exigence quant à la maîtrise du néerlandais dans le chef de leurs parents, l'article 8, § 2, du décret attaqué ne constitue pas une restriction du droit à la libre circulation des personnes ou des services. Il ajoute que de toute manière, s'il devait y avoir une atteinte à ce droit, elle serait justifiée par l'objectif de soutenir l'acquisition du langage pour tous les enfants dans les meilleures conditions et que l'exigence de maîtrise de la langue n'est ni disproportionnée, ni excessivement difficile à rencontrer. D'après lui, le fait que l'exigence linguistique de l'article 8, § 2, soit un peu plus élevée que celle de l'article 7 du décret attaqué est lié à sa raison d'être, à savoir garantir que le néerlandais est la langue parlée au foyer de l'enfant.

A.47. Au sujet du sixième moyen dans l'affaire n° 5538 et du premier moyen dans l'affaire n° 5539, le Gouvernement flamand répète que le décret attaqué n'a aucune influence sur le nombre total de places d'accueil dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qu'il n'a pas pour effet d'exclure une catégorie d'enfants des places d'accueil dans les structures agréées par *Kind en Gezin* et qu'il n'entraîne pas de glissement des structures agréées par *Kind en Gezin* vers l'ONE, de sorte que les moyens tirés de la violation du principe de loyauté fédérale ne sont pas fondés. Il ajoute qu'actuellement, *Kind en Gezin* et l'ONE élaborent ensemble, à la demande de leurs ministres de tutelle respectifs, un plan de transition visant à augmenter le nombre de places d'accueil offertes à Bruxelles.

- B -

*Quant au décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins*

B.1.1. Le décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins (ci-après : le décret du 20 avril 2012) a pour objet de fixer le cadre décretaal relatif à l'organisation de l'accueil des enfants en âge préscolaire « à titre de complément à l'éducation de l'enfant au sein de sa famille » (article 3, alinéa 1er, du décret). Il prévoit que, dès son entrée en vigueur, aucune structure d'accueil professionnel d'enfants ne pourra être ouverte sans que l'organisateur ait obtenu au préalable une autorisation délivrée par l'agence autonome « Kind en Gezin » (article 4) et il fixe les conditions auxquelles cette autorisation est accordée (article 6). Le décret organise également le subventionnement des structures d'accueil en différents paliers. Les structures d'accueil agréées qui satisfont à certaines conditions peuvent demander et obtenir une subvention de base (article 7), ainsi que, si elles répondent à des conditions supplémentaires, des subventions complémentaires (articles 8, 9 et 10). Le décret prévoit encore la surveillance des structures d'accueil (articles 15, 16 et 17) et les mesures qui peuvent être prises à l'égard des structures d'accueil qui ne respectent pas les dispositions décretales ou réglementaires qui seront en vigueur.

L'accueil d'enfants, à titre de profession et moyennant rémunération, soumis à autorisation préalable en vertu du décret du 20 avril 2012, peut prendre trois formes différentes (article 4 du décret). Il s'agit de « l'accueil familial », qui a lieu en dehors du logement familial de l'enfant lorsqu'un maximum de huit enfants peuvent être présents simultanément, de « l'accueil d'un groupe d'enfants », qui a lieu en dehors du logement familial de l'enfant et lorsque neuf enfants au moins peuvent être présents simultanément et de « l'accueil à domicile » lorsque l'accueil est effectué dans le logement familial de l'enfant.

B.1.2. Par l'adoption de ce décret, le législateur décretaal flamand entend « répondre aux besoins d'accueil de tous les enfants et familles, sans distinction, en offrant un nombre suffisant de places d'accueil pour enfants accessibles, financièrement abordables, de qualité et

viables, par une législation univoque, transparente, praticable, uniforme et tournée vers l'avenir » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/5, p. 4).

B.1.3. Il ressort des requêtes et du mémoire en intervention que les moyens sont dirigés contre l'article 6, § 1er, 4°, l'article 7, alinéa 2, et l'article 8, §§ 2 et 3, du décret attaqué. La Cour examine les moyens en les groupant selon la disposition qu'ils visent.

*Quant à l'article 6 du décret du 20 avril 2012*

B.2.1. L'article 6 du décret du 20 avril 2012 dispose :

« § 1er. En ce qui concerne son emplacement d'accueil d'enfants, l'organisateur remplit au moins toutes les conditions concernant :

1° l'infrastructure, au moins l'espace, destinée à l'accueil d'enfants, son équipement et son aménagement;

2° la sécurité et la salubrité, y compris des prescriptions spécifiques en matière de sécurité incendie pour les emplacements d'accueil d'enfants, sans préjudice de l'application des normes de base fédérales relatives à la sécurité incendie des bâtiments;

3° l'attitude à l'égard des enfants et des familles, comprenant au moins :

a) le respect de l'intégrité physique et psychique de chaque enfant;

b) la non-discrimination d'enfants et de familles. La présence d'objets ou de signes qui témoignent de discrimination ou qui sont racistes, xénophobes ou illégaux, est interdite lorsque les objets ou signes présents peuvent avoir une influence négative sur les enfants;

c) la politique pédagogique et le soutien pédagogique en vue de la stimulation du développement de chaque enfant aux niveaux physique, cognitif, socio-émotionnel, communicatif, créatif et moral, et en vue de la garantie du bien-être et de la participation de chaque enfant;

d) l'engagement et la participation des familles, y compris l'évaluation périodique de la satisfaction des familles et la communication avec les familles, et y compris l'information de ' Kind en Gezin ' sur l'autorisation;

e) le règlement d'ordre intérieur et la convention écrite avec les familles;

4° les personnes actives dans l'emplacement d'accueil d'enfants, au moins concernant :

a) le responsable, comme sa qualification, formation à suivre et ses connaissances actives de la langue néerlandaise;

b) l'accompagnateur d'enfants, comme sa qualification, formation à suivre, le nombre d'accompagnateurs d'enfants par rapport au nombre d'enfants présents simultanément, et pour au moins un des accompagnateurs d'enfants les connaissances actives de la langue néerlandaise;

5° la gestion organisationnelle de l'emplacement d'accueil d'enfants, au moins la répartition des responsabilités, la division en groupes de vie, le fonctionnement financier, la politique en matière de qualité et le traitement des plaintes;

6° la coopération avec ' Kind en Gezin ', le guichet local en matière d'accueil d'enfants et l'administration locale.

[...]

§ 5. Le Gouvernement flamand arrête les modalités concernant les paragraphes 1er à 4 inclus, en faisant une distinction entre les conditions de départ et les conditions de fonctionnement.

Le Gouvernement flamand arrête les compétences pour l'accueil d'enfants.

[...] ».

B.2.2. L'article 2, alinéa 1er, 4° à 6°, précise que « l'organisateur » est « la personne physique ou morale qui organise l'accueil d'enfants », que le « responsable » est « la personne désignée par l'organisateur pour régler quotidiennement le fonctionnement qualitatif de l'emplacement d'accueil d'enfants » et que « l'accompagnateur d'enfants » est « la personne désignée par l'organisateur pour éduquer les enfants, contribuer à leur développement et en prendre soin ».

Dans les petites structures d'accueil d'enfants, les fonctions de responsable et d'accompagnateur d'enfants peuvent être exercées par la même personne.

B.2.3. L'exposé des motifs du projet de décret précise, au sujet de l'exigence de connaissance active du néerlandais dans le chef du responsable :

« En ce qui concerne le responsable, le Gouvernement flamand imposera au minimum des conditions en matière de qualification, de formation à suivre et de connaissance active de la langue néerlandaise.

Le point de départ des conditions en matière de connaissance active du néerlandais pour le responsable de l'accueil d'enfants est de toute façon la liberté linguistique telle qu'elle est garantie par la Constitution (article 30). Les conditions d'autorisation ne toucheront pas à cette liberté linguistique; seules seront applicables des conditions à propos de la connaissance de la langue. La connaissance du néerlandais est nécessaire pour pouvoir atteindre un certain nombre d'objectifs. La connaissance active du néerlandais par le responsable est importante entre autres pour lui permettre de comprendre la réglementation, les directives et les recommandations applicables ainsi que les outils utilisés et de les appliquer sur le terrain. Cette connaissance s'indique en outre en vue de pouvoir communiquer facilement avec les familles néerlandophones. L'accueil d'enfants doit également jouer un rôle actif dans la lutte contre le retard linguistique. Lorsque le responsable doit être remplacé, le remplaçant doit également satisfaire à ces conditions.

La preuve de la connaissance linguistique pourra être apportée par un titre de qualification obtenu en langue néerlandaise ou par un test linguistique (minimum niveau B2, selon le cadre européen commun de référence pour les langues). Le Gouvernement flamand fixe les modalités » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, p. 33).

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences*

B.3.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5538 est pris de la violation, par l'article 6, § 1er, 4°, du décret attaqué, de l'article 129 de la Constitution et, à titre subsidiaire, de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La partie requérante estime qu'en exigeant la connaissance active du néerlandais dans le chef du responsable et d'un des accompagnateurs d'enfants pour l'obtention de l'autorisation d'organiser un accueil d'enfants, le législateur décrétole a pris une mesure réglementant l'emploi des langues. Elle fait valoir que les communautés ne sont compétentes pour régler l'emploi des langues que dans certaines matières énumérées par l'article 129 de la Constitution. Elle ajoute que même s'il fallait considérer que la Communauté flamande est compétente pour adopter une réglementation de l'emploi des langues dans les structures d'accueil d'enfants, cette compétence ne pourrait en tout état de cause s'exercer ni sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ni dans les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés.

B.3.2. L'article 129 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour :

1° les matières administratives;

2° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;

3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

- les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1er ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa;

- les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;

- les institutions fédérales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté ».

B.3.3. Il résulte de cette disposition que la compétence permettant de régler l'emploi des langues dans la matière de l'accueil d'enfants en âge préscolaire n'a pas été attribuée aux communautés.

B.3.4. En prévoyant, parmi les conditions permettant d'obtenir une autorisation pour pouvoir organiser l'accueil d'enfants, que le responsable et un au moins des accompagnateurs d'enfants disposent d'une connaissance active de la langue néerlandaise, l'article 6, § 1er, 4°, du décret du 20 avril 2012 ne règle en aucune manière l'utilisation de cette langue par les personnes concernées, ni dans leurs rapports avec les enfants et avec les parents, ni dans les relations entre les membres du personnel du milieu d'accueil. Cette disposition n'empêche donc pas l'usage d'autres langues dans la structure d'accueil.

L'exposé des motifs cité en B.2.3 montre que l'intention du législateur décrétoal, en imposant cette condition de connaissances linguistiques, était de s'assurer que, d'une part, la réglementation en la matière et les directives de *Kind en Gezin* soient comprises et appliquées correctement dans la structure d'accueil et que, d'autre part, les relations avec les parents néerlandophones soient facilitées.

B.3.5. Les communautés sont compétentes, en vertu de l'article 128 de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour la matière de l'accueil des enfants en âge préscolaire. Elles peuvent, dans l'exercice de cette compétence, prévoir que l'organisation, à titre de profession et moyennant rémunération, de l'accueil de ces enfants nécessite l'obtention d'une autorisation préalable en vue de garantir la qualité de l'accueil. Elles peuvent également déterminer les conditions à remplir pour obtenir cette autorisation. Pour autant qu'une telle disposition présente un lien étroit avec la compétence des communautés en matière d'accueil de la petite enfance, et sous réserve de l'examen de la compatibilité de ces conditions avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec les dispositions du droit de l'Union européenne, elles peuvent sans excéder leur compétence prévoir que le responsable et un membre du personnel doivent posséder une connaissance active, en l'occurrence, de la langue néerlandaise sans pour autant pouvoir régler l'utilisation de cette langue.

B.3.6. Il en résulte que l'article 6, § 1er, 4°, du décret du 20 avril 2012 n'est pas une disposition réglant l'emploi des langues au sens de l'article 129 de la Constitution et que le législateur décrétoal était compétent pour l'adopter, le lien étroit de cette disposition avec la compétence des communautés en matière d'accueil de la petite enfance ressortant des objectifs mentionnés en B.3.4.

Par ailleurs, la partie requérante ne démontre pas en quoi la disposition attaquée porterait atteinte aux droits des personnes résidant dans les communes à statut linguistique spécial, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner la violation alléguée de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.3.7. Le premier moyen dans l'affaire n° 5538 n'est pas fondé.

B.4.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5539 est pris de la violation des articles 10, 11, 30 et 143 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 5, 14, 16, 18 et 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec les principes généraux de sécurité juridique, de légalité et de proportionnalité.

Ce moyen est dirigé contre les articles 6, 7 et 8 du décret du 20 avril 2012. La Cour n'examine ici ce moyen que dans la mesure où il vise l'article 6, § 1er, 4°, du décret.

B.4.2. La partie requérante fait valoir qu'en exigeant la connaissance active du néerlandais dans le chef du responsable et d'un accompagnateur d'enfants pour l'obtention de l'autorisation d'organiser un accueil d'enfants, le législateur décrétole provoque nécessairement une diminution du nombre des structures d'accueil et donc des places disponibles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ainsi qu'une augmentation corrélative de la charge financière pour la Communauté française, due à une augmentation significative du nombre d'institutions d'accueil qui demandent leur rattachement à l'Office de la naissance et de l'enfance. Elle estime que le législateur décrétole a en l'espèce adopté une législation incompatible avec la loyauté fédérale et, partant, violé l'article 143 de la Constitution.

B.4.3. L'article 143, § 1er, de la Constitution - les paragraphes 2 et 3 de cette disposition portant sur la procédure relative aux conflits d'intérêts et étant donc étrangers à l'objet du moyen - dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter les conflits d'intérêts ».

B.4.4. Le principe de la loyauté fédérale, selon les travaux préparatoires de cet article de la Constitution, implique, pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles

exercent leurs compétences; il signifie davantage que l'exercice de compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-29/2).

B.4.5. Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile.

B.4.6. Les communautés, compétentes pour régler la matière de l'accueil d'enfants, peuvent estimer qu'il est nécessaire de prévoir que cet accueil ne peut être organisé que moyennant une autorisation préalable afin d'en garantir la qualité. Elles peuvent également déterminer les conditions à remplir pour l'obtention de l'autorisation en question.

B.4.7. L'article 3, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 dispose :

« Au sein de l'offre disponible d'accueil d'enfants, chaque famille ayant un besoin d'accueil d'enfants a droit à l'accueil. Vers 2016 la Communauté flamande vise à réaliser une offre pour au moins la moitié des enfants ayant moins de trois ans, et à partir de 2020 pour toutes les familles ayant un besoin d'accueil d'enfants, au sein d'un cadre budgétaire convenu ».

Le décret du 20 avril 2012 vise donc à accroître le nombre de structures d'accueil d'enfants.

B.4.8. La disposition attaquée ne diminue pas non plus, en soi, le nombre total des structures d'accueil d'enfants et le nombre total de places disponibles au sein de ces structures dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

B.4.9. Le premier moyen dans l'affaire n° 5539 n'est pas fondé en ce qu'il vise l'article 6, § 1er, 4°, du décret du 20 avril 2012.

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec des dispositions du droit de l'Union européenne*

B.5.1. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5538 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18, 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), avec les articles 1er et 7 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, avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres et avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte).

Ce moyen vise les articles 6, § 1er, 4°, et 7, alinéa 2, du décret attaqué. La Cour l'examine ci-après en ce qu'il concerne l'article 6, § 1er, 4°.

Le troisième moyen dans l'affaire n° 5539 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18 et 49 du TFUE et avec les articles 21, 34 et 36 de la Charte.

B.5.2. Les parties requérantes considèrent que l'article 6, § 1er, 4°, du décret du 20 avril 2012, en subordonnant l'obtention de l'autorisation obligatoire pour organiser l'accueil d'enfants en Communauté flamande à la connaissance active du néerlandais dans le chef du responsable et d'un accompagnateur d'enfants, crée une limitation de la liberté de circulation des travailleurs et de la liberté d'établissement incompatible avec le droit de l'Union européenne et contient une discrimination sur la base de la langue ou de la nationalité.

B.5.3. Les articles 18, 45 et 49 du TFUE disposent :

« Article 18

Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

[...] ».

« Article 45

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:
  - a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
  - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres,
  - c) de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
  - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi.
4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ».

« Article 49

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

B.5.4. L'article 21 de la Charte dispose :

« 1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les

convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite ».

L'article 34 de la Charte, qui concerne la sécurité sociale et l'aide sociale, et l'article 36 de la Charte, qui concerne l'accès aux services d'intérêt économique général, sont étrangers aux griefs des parties requérantes.

B.5.5. Les articles 1er et 7 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 disposent :

« Article premier

1. Tout ressortissant d'un Etat membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre Etat membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet Etat.

2. Il bénéficie notamment, sur le territoire d'un autre Etat membre, de la même priorité que les ressortissants de cet Etat dans l'accès aux emplois disponibles ».

« Article 7

1. Le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, sur le territoire des autres Etats membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.

[...] ».

B.5.6. L'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres dispose :

« 1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'Etat membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet Etat membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux

membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

[...] ».

B.5.7. Par ailleurs, les articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur disposent :

« Article 9

1. Les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) Le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé;
- b) La nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général;
- c) L'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

[...]

Article 10

1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

- a) non discriminatoires;
- b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général;
- c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général;
- d) clairs et non ambigus;
- e) objectifs;
- f) rendus publics à l'avance;
- g) transparents et accessibles ».

[...] ».

B.5.8. Il est de jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne que, « dans leur domaine respectif, les articles 45 TFUE et 49 TFUE, ainsi que les articles 22 et 24 de la directive 2004/38, interdisent les mesures nationales qui empêchent ou dissuadent les ressortissants d'un Etat membre de quitter celui-ci afin d'exercer leur droit à la libre circulation à l'intérieur de l'Union. De telles mesures, même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des ressortissants concernés, constituent des restrictions aux libertés fondamentales garanties par ces articles » (CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, point 38 et jurisprudence citée). Il résulte également d'une jurisprudence constante de la Cour de justice que l'ensemble des dispositions du Traité relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour tous les citoyens de l'Union, 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 (CJUE, grande chambre, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon*, C-212/06, point 44).

Les restrictions aux libertés de circulation garanties par le Traité peuvent toutefois être admises s'il s'avère qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, CJUE, 5 décembre 2006, *Cipolla e.a.*, C-94/04 et C-202/04, point 61; 13 décembre 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium e.a.*, C-250/06, point 39; grande chambre, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon*, C-212/06, point 55; grande chambre, 28 avril 2009, *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, C-518/06, point 72; grande chambre, 16 avril 2013, *Las*, C-202/11, point 23; 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, point 49).

B.6.1. L'exigence de prouver la connaissance active du néerlandais pour être responsable d'une structure autorisée d'accueil d'enfants en âge préscolaire est de nature à gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement ou du droit à la libre circulation par les personnes ressortissantes d'autres Etats membres qui souhaitent exercer cette activité en Communauté flamande et qui ne peuvent prouver qu'elles possèdent une connaissance active de cette langue.

Cette exigence représente dès lors une entrave au droit à la liberté d'établissement et au droit à la libre circulation des citoyens de l'Union européenne.

B.6.2. La subordination de l'autorisation d'organiser une structure d'accueil d'enfants à la condition qu'au moins un des accompagnateurs d'enfants employés par cette structure dispose d'une connaissance active de la langue néerlandaise a pour effet de favoriser les personnes maîtrisant cette langue, par rapport à celles qui ne la maîtrisent pas, dans la recherche d'un emploi dans ce secteur.

Cette disposition est dès lors de nature à gêner le droit à la libre circulation des travailleurs ressortissants d'autres Etats membres qui souhaitent exercer ce métier et qui ne peuvent prouver qu'ils possèdent une connaissance active de cette langue.

B.7.1. Selon l'exposé des motifs, cité en B.2.3, du projet de décret qui a abouti à la disposition attaquée, ces limitations sont justifiées par la nécessité d'être en mesure de comprendre la réglementation, les directives et les recommandations applicables ainsi que les outils utilisés et de les appliquer sur le terrain, de même que de pouvoir communiquer facilement avec les familles néerlandophones (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, p. 33).

B.7.2. Il peut être légitime d'exiger d'un candidat à un emploi des connaissances linguistiques d'un certain niveau (CJCE, 28 novembre 1989, *Groener*, C-379/87, point 20; 6 juin 2000, *Angonese*, C-281/98, point 44), même si l'intéressé ne doit pas utiliser la langue en question dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, le dialogue avec les utilisateurs et l'observation des règles juridiques spécifiques de l'Etat membre d'établissement, de même que l'exécution des tâches administratives, requièrent une connaissance appropriée de la langue de cet Etat. Les exigences linguistiques doivent être propres à assurer que l'intéressé pourra communiquer utilement avec les utilisateurs et les autorités administratives de cet Etat (CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, C-424/97, points 59 et 60).

B.7.3. L'objectif poursuivi est donc un objectif d'intérêt général qui est de nature à justifier adéquatement les restrictions aux libertés d'établissement et de libre circulation garanties par le TFUE.

B.8.1. La Cour doit examiner si la restriction contenue dans la disposition attaquée est proportionnée à l'objectif ainsi poursuivi. En effet, selon la Cour de justice, les exigences linguistiques ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (*ibid.*, point 60).

B.8.2. A cet égard, il y a lieu de constater tout d'abord que l'exigence de démontrer la connaissance active du néerlandais ne s'impose que pour le responsable de la structure d'accueil et pour l'un des accompagnateurs d'enfants. Dans les structures d'accueil où plus d'un accompagnateur d'enfants est actif, cette obligation ne s'impose dès lors pas aux autres accompagnateurs d'enfants.

B.8.3. Ensuite, comme précisé en B.3.4 et B.3.6, cette disposition n'empêche pas l'utilisation d'autres langues par ces personnes. L'exposé des motifs du projet de décret qui a abouti à la disposition attaquée confirme d'ailleurs expressément que cette disposition n'empêche pas « qu'un accueil d'enfants exclusivement allophone (non néerlandophone) doit également être possible » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, p. 42).

B.8.4. La disposition attaquée ne précise pas ce qu'il faut entendre par « connaissances actives de la langue néerlandaise ». Le Gouvernement flamand doit le définir (article 6, § 5, alinéa 1er, du décret du 20 avril 2012). Selon les travaux préparatoires :

« La preuve de la connaissance linguistique pourra être apportée par un titre de qualification obtenu en langue néerlandaise ou par un test linguistique (minimum niveau B2, selon le cadre européen commun de référence pour les langues) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, p. 33).

Il n'est dès lors pas requis que les intéressés disposent d'un diplôme établi en langue néerlandaise. Ceux qui n'en sont pas titulaires peuvent passer un test linguistique. Le niveau indiqué dans les travaux préparatoires pour ce test n'est pas, en outre, de nature à le rendre exagérément difficile ou disproportionné par rapport à la fonction. Il appartient le cas échéant à la juridiction compétente de vérifier si le niveau prévu par le Gouvernement flamand est conforme à cette précision.

B.8.5. Enfin, l'article 6, § 7, du décret du 20 avril 2012 dispose :

« Le Gouvernement flamand peut, sur demande d'un organisateur, accorder une dérogation sur le respect de certaines conditions d'autorisation fixées en exécution des paragraphes 1er à 4 inclus, à condition que la sécurité des enfants et des collaborateurs, et la qualité de l'accueil d'enfants soient suffisamment assurées. Le Gouvernement flamand arrête les règles pour accorder cette dérogation ».

Par conséquent, le Gouvernement flamand peut également accorder une dérogation à la règle qui veut que le responsable et au moins un des accompagnateurs d'enfants démontrent qu'ils disposent d'une connaissance active de la langue néerlandaise, pour autant que la sécurité des enfants et des collaborateurs ainsi que la qualité de l'accueil des enfants n'en soient pas compromises.

B.9.1. Eu égard aux précisions mentionnées en B.8.2 à B.8.5, les restrictions aux libertés garanties par le TFUE que la disposition attaquée contient ne sont pas disproportionnées.

B.9.2. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5538 et le troisième moyen dans l'affaire n° 5539 ne sont pas fondés en ce qu'ils visent l'article 6, § 1er, 4°, du décret du 20 avril 2012.

*Quant à l'article 7 du décret du 20 avril 2012*

B.10. L'article 7 du décret du 20 avril 2012 dispose :

« L'organisateur disposant d'une autorisation pour l'accueil familial ou une autorisation pour l'accueil d'un groupe d'enfants peut recevoir une subvention de base de 'Kind en Gezin' ».

Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à la subvention de base, comprenant au moins les conditions de la connaissance linguistique active du néerlandais pour les accompagnateurs d'enfants, et l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de l'emplacement d'accueil d'enfants ».

B.11.1. Le système de subventionnement mis en place par le décret du 20 avril 2012 comprend une subvention de base et des subventions complémentaires éventuelles. Pour chacune des subventions, en ce compris la subvention de base, l'organisateur de l'accueil d'enfants doit remplir des conditions supplémentaires par rapport aux conditions auxquelles il doit être satisfait pour obtenir l'autorisation nécessaire à l'organisation de l'accueil.

L'article 7 du décret concerne la subvention de base. L'alinéa 2 de cette disposition délègue au Gouvernement flamand le pouvoir de déterminer les modalités d'octroi de cette subvention de base et précise que ces modalités doivent comprendre au moins une condition relative à la connaissance active du néerlandais dans le chef des accompagnateurs d'enfants et une condition relative à l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de la structure d'accueil.

L'organisateur qui obtient la subvention de base peut ensuite prétendre à une subvention complémentaire s'il travaille avec un tarif calculé en fonction des revenus des ménages et s'il accueille en priorité des enfants issus de familles présentant certaines caractéristiques (article 8). Une subvention supplémentaire peut encore être obtenue par l'organisateur qui perçoit la subvention de base et celle prévue par l'article 8 pour la réalisation de l'accueil d'enfants issus de familles vulnérables (article 9). Enfin, une subvention est également accordée à l'organisateur qui organise un accueil à horaires flexibles et à celui qui accueille des enfants ayant des besoins de soins spécifiques (article 10).

B.11.2. L'exposé des motifs du projet de décret donne les explications suivantes au sujet de l'article 7 :

« Outre la condition de détenir une autorisation, sont entre autres posées comme conditions complémentaires : une connaissance active du néerlandais par les accompagnateurs et au moins l'emploi du néerlandais dans le fonctionnement de la structure d'accueil d'enfants. En effet, soutenir l'apprentissage de la langue néerlandaise chez les jeunes enfants, en fonction de la réalisation de la politique d'égalité des chances, constitue un objectif politique pour la Communauté flamande. De cette manière, l'accueil des enfants peut contribuer à prévenir un retard éventuel chez les enfants de familles pauvres ou allophones (voir également : l'accord de gouvernement *flamand* 2009-2014, pp. 25 et 27, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009, n° 31/1). Ceci n'est possible que si la structure d'accueil d'enfants travaille également avec des accompagnateurs qui maîtrisent le néerlandais et si le néerlandais est effectivement utilisé dans le fonctionnement de la structure d'accueil d'enfants. La subvention de base constitue donc, outre une intervention dans les frais exposés pour satisfaire aux conditions d'autorisation, un levier en fonction de cet objectif linguistique.

Bien que l'apprentissage de la langue néerlandaise par chaque enfant dans la société flamande constitue un objectif flamand important, il n'est pas possible, suite à l'avis du Conseil d'Etat du 2 août 2011, rubriques 15 et 16, d'imposer des conditions en la matière au niveau de l'autorisation. En effet, l'article 30 de la Constitution garantit qu'en Belgique, l'emploi des langues est facultatif. Ceci implique que des structures d'accueil d'enfants exclusivement allophones (non néerlandophones) doivent aussi pouvoir exister.

C'est la raison pour laquelle ces conditions sont liées au subventionnement, à partir de la subvention de base.

L'accompagnateur d'enfants doit avoir une connaissance active du néerlandais en vue de pouvoir interpréter correctement et appliquer sur le terrain la réglementation, les directives et les recommandations qui sont d'application, ainsi que les outils utilisés. La connaissance de la langue néerlandaise est également nécessaire à l'accompagnateur pour pouvoir accompagner et stimuler de manière correcte les jeunes enfants, à l'âge le plus sensible pour leur développement linguistique, dans l'apprentissage du néerlandais en tant que langue véhiculaire dans la société flamande et en tant que langue de l'enseignement flamand. La Convention internationale des droits de l'enfant dispose que tout enfant a droit à l'épanouissement. Il appartient aux autorités d'aider l'enfant à s'épanouir. La langue constitue un des aspects de cet épanouissement. Le fait de pouvoir parler couramment une langue favorise la participation à la société. A côté de l'emploi du néerlandais en tant que langue usuelle avec les enfants, il est nécessaire aussi que l'accompagnateur ait également égard (dans le cadre du développement de l'identité) à la langue domestique de l'enfant, si celle-ci n'est pas le néerlandais. Cela signifie que l'on ne peut ignorer ni punir l'emploi de cette langue. Celui-ci fait que l'enfant peut se sentir bien et en sécurité. En outre, l'attention portée à la langue domestique constitue un levier important pour renforcer l'implication des enfants et de leur famille et leur participation à l'accueil.

Lier ces conditions linguistiques à la subvention de base a donc pour but de réaliser un accueil néerlandophone des enfants qui soit de qualité.

La preuve de la connaissance linguistique pourra être apportée par un titre de qualification obtenu en langue néerlandaise ou par un test linguistique (minimum niveau B2, selon le cadre commun européen de référence pour les langues). Le Gouvernement flamand fixe les modalités » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, pp. 42-43).

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences*

B.12. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5538 est pris de la violation, par l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012, des articles 30 et 129 de la Constitution et des principes généraux de légalité et de sécurité juridique.

Les parties requérantes font notamment valoir que l'article 30 de la Constitution garantit la liberté linguistique dans les relations privées, que les communautés ne sont compétentes en matière d'emploi des langues que dans les matières visées à l'article 129 de la Constitution et qu'en toute hypothèse, les articles 30 et 129 de la Constitution interdisent au législateur de déléguer au pouvoir exécutif la réglementation de l'emploi des langues.

B.13.1. En prévoyant que les conditions à fixer par le Gouvernement flamand pour l'obtention de la subvention de base doivent comprendre au moins des conditions de « connaissance linguistique active du néerlandais » en ce qui concerne les accompagnateurs d'enfants, l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 ne règle en aucune manière l'utilisation de cette langue par les personnes concernées, ni dans leurs rapports avec les enfants et avec les parents, ni dans les relations entre les membres du personnel du milieu d'accueil. Cette disposition n'empêche pas l'usage d'autres langues dans la structure d'accueil.

B.13.2. Ainsi qu'il a été mentionné en B.3.5, les communautés sont compétentes, en vertu de l'article 128 de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour la matière de l'accueil des enfants en âge préscolaire. Elles peuvent, dans l'exercice de cette compétence, fixer les conditions à remplir pour percevoir une subvention de la Communauté flamande. Pour autant que cette disposition présente un lien étroit avec la compétence des communautés en matière d'accueil de la petite enfance, et sous réserve de l'examen de la compatibilité de ces conditions avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec les dispositions du droit de l'Union européenne, elles peuvent sans excéder leur compétence prévoir que les accompagnateurs d'enfants doivent posséder une connaissance active de la langue néerlandaise sans régler l'utilisation de cette langue. Cette exigence permet de garantir que les enfants issus de familles néerlandophones pourront toujours être accueillis dans leur langue maternelle.

B.13.3. Il en résulte que pour ce qui est de la condition de connaissances linguistiques, l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 n'est pas une disposition réglant l'emploi des langues au sens de l'article 129 de la Constitution et que le législateur décrétole flamand était compétent pour l'adopter, le lien étroit de cette disposition avec la compétence des communautés en matière d'accueil de la petite enfance ressortant de l'objectif mentionné en B.11.2.

B.13.4. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5538 n'est pas fondé pour ce qui est de la condition de connaissances linguistiques prévue par l'article 7, alinéa 2, attaqué.

B.14. L'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 prévoit aussi que les conditions à fixer par le Gouvernement flamand pour obtenir la subvention de base doivent comprendre au moins des conditions relatives à « l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de l'emplacement d'accueil d'enfants ».

B.15. L'article 30 de la Constitution dispose :

« L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires ».

L'article 129 de la Constitution est cité en B.3.2.

B.16.1. Sans préjudice des exceptions mentionnées à l'article 129, § 2, de la Constitution en ce qui concerne les communes, les services et les institutions qui y sont visés, l'emploi des langues n'est confié aux communautés que dans les trois matières visées par l'article 129, § 1er, de la Constitution. Cette compétence est distincte des compétences matérielles respectives des communautés. Il ne résulte donc pas de la compétence des communautés pour régler la matière de l'accueil des enfants en âge préscolaire que le législateur décentralisé serait de ce seul fait compétent pour déterminer dans quelle langue les milieux d'accueil doivent fonctionner.

B.16.2. Les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuellement prévues par la Constitution ou la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. De même, le financement d'une politique relève de l'acte de « régler » la matière dont elle relève. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences.

B.16.3. Sous réserve des matières visées à l'article 129, § 1er, de la Constitution, les communautés ne peuvent donc pas régler l'emploi des langues au moyen de subventions.

B.17.1. Il ressort clairement, tant du texte de l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012, que de l'extrait de l'exposé des motifs cité en B.11.2, que le législateur décrétoal entend réserver toute possibilité d'obtention de subventions aux seules structures qui peuvent prouver que la langue néerlandaise est utilisée effectivement dans le fonctionnement du milieu d'accueil. Il s'agit en conséquence d'une mesure réglementant l'emploi des langues.

B.17.2. Dès lors que le législateur décrétoal n'est pas compétent pour réglementer l'emploi des langues dans les structures d'accueil pour enfants en âge préscolaire, il ne peut adopter de dispositions en cette matière, quel que soit l'objet de ces dispositions.

B.17.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5538 est fondé dans cette mesure. Il convient d'annuler, dans l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012, les mots « , et l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de l'emplacement d'accueil d'enfants ».

B.18.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5539 est pris de la violation des articles 10, 11, 30 et 143 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 5, 14, 16, 18 et 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec les principes généraux de sécurité juridique, de légalité et de proportionnalité.

Ce moyen est dirigé contre les articles 6, 7 et 8 du décret du 20 avril 2012. La Cour n'examine ici ce moyen que dans la mesure où il vise l'article 7, alinéa 2, du décret en tant qu'il prescrit une condition de connaissances linguistiques.

B.18.2. La partie requérante fait valoir qu'en exigeant la connaissance active du néerlandais dans le chef des accompagnateurs d'enfants pour l'obtention de la subvention de base, le législateur décrétoal provoque nécessairement une diminution du nombre des structures d'accueil et donc des places disponibles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ainsi qu'une augmentation corrélative de la charge financière pour la Communauté française, due à une augmentation significative du nombre d'institutions d'accueil qui demandent leur rattachement à l'Office de la naissance et de l'enfance. Elle estime que le législateur décrétoal a en l'espèce adopté une législation qui n'est pas compatible avec la loyauté fédérale et, partant, violé l'article 143 de la Constitution.

B.18.3. Pour les motifs exposés en B.4.7 et B.4.8, le premier moyen dans l'affaire n° 5539 n'est pas fondé en ce qu'il vise l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012.

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec des dispositions du droit de l'Union européenne*

B.19. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5538 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18, 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), avec les articles 1er et 7 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, avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres et avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte).

Ce moyen vise les articles 6, § 1er, 4°, et 7, alinéa 2, du décret attaqué. La Cour ne l'examine ici qu'en ce qu'il concerne l'article 7, alinéa 2, et uniquement pour ce qui est de la condition de connaissances linguistiques.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5539 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18 et 45 du TFUE, avec l'article 3 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et avec les articles 21, 24, 34 et 36 de la Charte.

Ce moyen vise les articles 7 et 8 du décret attaqué. La Cour ne l'examine ici qu'en ce qui concerne l'article 7, alinéa 2, et uniquement pour ce qui est de la condition de connaissances linguistiques.

B.20. Les parties requérantes considèrent qu'en subordonnant l'obtention de la subvention de base aux conditions que le Gouvernement flamand doit fixer en ce qui concerne la « connaissance linguistique active du néerlandais » dans le chef des accompagnateurs d'enfants, l'article 7, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 crée une restriction du droit à la libre circulation des travailleurs qui est incompatible avec le droit de l'Union européenne et qui contient une discrimination fondée sur la langue ou la nationalité.

B.21. En ce que le quatrième moyen dans l'affaire n° 5539 soulève la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968, il y a lieu de constater que ce règlement a été abrogé et remplacé par 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. La Cour ne peut donc pas contrôler la disposition attaquée au regard du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968.

B.22. Subordonner la subvention de base à la condition que les accompagnateurs d'enfants disposent d'une connaissance active de la langue néerlandaise a pour effet de favoriser les personnes qui, cherchant un emploi dans ce secteur, maîtrisent cette langue par rapport à celles qui ne la maîtrisent pas.

Cette disposition peut donc entraver le droit à la libre circulation des travailleurs qui sont des ressortissants d'autres Etats membres et qui, souhaitant exercer ce métier, ne peuvent pas prouver qu'ils disposent d'une connaissance active de cette langue.

B.23. Selon l'exposé des motifs, cité en B.11.2, du projet de décret qui a abouti à la disposition attaquée, la mesure attaquée vise, d'une part, à pouvoir interpréter correctement et à appliquer sur le terrain la réglementation et, d'autre part, à soutenir chez les jeunes enfants dont les parents souhaitent qu'ils soient éduqués dans cette langue, l'apprentissage de la langue néerlandaise en tant que langue véhiculaire dans la société flamande et en tant que langue de l'enseignement flamand (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, p. 42).

B.24.1. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice mentionnée en B.7 et B.8 qu'il s'agit d'objectifs d'intérêt général qui peuvent justifier adéquatement les restrictions apportées au droit à la libre circulation garanti par le TFUE.

B.24.2. La Cour doit encore examiner si la restriction contenue dans la disposition attaquée n'est pas disproportionnée au regard des objectifs ainsi poursuivis.

B.24.3. L'exigence de connaissance active du néerlandais dans le chef de tous les accompagnateurs d'enfants ne va pas au-delà de ce qui est requis par les objectifs poursuivis par la disposition attaquée. Le législateur décrétoal a en effet pu juger nécessaire, afin que chaque parent qui souhaite que son enfant soit accueilli en néerlandais ait la garantie qu'il sera satisfait sur ce point lorsqu'il s'adresse à un milieu d'accueil subventionné par les autorités flamandes, que tout le personnel des milieux d'accueil subventionnés puisse faire la preuve d'une connaissance suffisante de cette langue.

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires cités en B.11.2 que le législateur décrétoal souhaite également qu'il y ait au sein des milieux d'accueil une « attention portée à la langue domestique » de l'enfant lorsque celle-ci n'est pas le néerlandais, de sorte que les enfants allophones se sentent également bien et en sécurité.

B.24.4. La disposition attaquée ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « la connaissance linguistique active du néerlandais ». Le Gouvernement flamand doit le définir. Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard ce qui suit :

« La preuve de la connaissance linguistique pourra être apportée par un titre de qualification obtenu en langue néerlandaise ou par un test linguistique (minimum niveau B2, selon le cadre européen commun de référence pour les langues) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/1, p. 33).

Il n'est dès lors pas requis que les intéressés disposent d'un diplôme établi en langue néerlandaise. Ceux qui n'en sont pas titulaires peuvent passer un test linguistique. Le niveau indiqué dans les travaux préparatoires pour ce test n'est pas, en outre, de nature à le rendre exagérément difficile ou disproportionné par rapport à la fonction. Il appartient le cas échéant à la juridiction compétente de vérifier si le niveau prévu par le Gouvernement flamand est conforme à cette précision.

B.24.5. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5538 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 5539 ne sont pas fondés.

*Quant à l'article 8 du décret du 20 avril 2012*

B.25.1. L'article 8 du décret du 20 avril 2012 dispose :

« § 1er. L'organisateur disposant d'une autorisation pour l'accueil familial ou d'une autorisation pour l'accueil d'un groupe d'enfants peut recevoir, outre la subvention visée à l'article 7, une subvention de 'Kind en Gezin' pour la réalisation de l'accueil d'enfants pour lequel les familles paient sur la base du revenu, et pour la réalisation de l'accès à l'accueil d'enfants pour les familles répondant aux caractéristiques concernant par priorité :

1° la situation de travail, comprenant au moins la caractéristique que l'accueil d'enfants est nécessaire pour avoir accès au marché de l'emploi ou pour pouvoir suivre une formation professionnelle dans ce cadre, et ensuite :

2° la situation financière;

3° la composition du ménage.

§ 2. Sous réserve des dispositions du § 1er, il s'applique à l'égard des emplacements d'accueil d'enfants dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale une priorité pour les enfants dont au moins un des parents maîtrise suffisamment le néerlandais, à concurrence d'un maximum 55 pour cent de leur capacité d'accueil.

Pour pouvoir bénéficier de cette règle prioritaire, le parent démontre d'une des manières suivantes qu'il maîtrise suffisamment le néerlandais :

1° en produisant au moins le diplôme néerlandophone de l'enseignement secondaire ou un titre néerlandophone équivalent;

2° en produisant le certificat néerlandophone de la deuxième année du troisième degré de l'enseignement secondaire ou un titre néerlandophone équivalent;

3° en produisant la preuve qu'il maîtrise au moins le néerlandais au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les Langues. Ceci se fait au vu d'une des pièces suivantes :

a) un titre de l'enseignement agréé, financé ou subventionné par la Communauté flamande ou un titre néerlandophone équivalent, démontrant le niveau requis de la connaissance du néerlandais;

b) une attestation de fixation du niveau, effectuée par une ‘ Huis van het Nederlands ’ (Maison du néerlandais), démontrant le niveau requis de la connaissance du néerlandais;

4° en produisant la preuve d’une connaissance suffisante du néerlandais après avoir subi un examen linguistique auprès du bureau de sélection de l’Autorité fédérale;

5° en produisant la preuve qu’il a suivi, pendant neuf ans, comme élève régulier, les cours de l’enseignement primaire et secondaire en langue néerlandaise. Ceci se fait au vu d’attestations délivrées à cet effet par les autorités scolaires intéressées.

§ 3. Le Gouvernement flamand détermine :

1° les modalités relatives au prix de l’accueil d’enfants pour les familles, y compris le principe que les familles paieront pour les jours d’accueil qu’elles ont réservés;

2° les règles prioritaires pour l’accès, visé aux §§ 1er et 2, en accordant une priorité absolue dans le cadre de la situation de travail, les résultats minimaux à obtenir à ce niveau et la manière dont ces résultats sont mesurés;

3° les modalités relatives aux caractéristiques, visées au § 1er, et la manière dont elles sont constatées formellement ».

Les moyens visent le paragraphe 2 et le paragraphe 3, 2°, de cette disposition.

B.25.2. Le paragraphe 2 de l’article 8 a été inséré par un amendement justifié comme suit :

« Soutenir l’apprentissage de la langue néerlandaise par les jeunes enfants, en fonction notamment de la réalisation de l’égalité des chances, constitue un objectif politique important de la Communauté flamande.

La Convention internationale des droits de l’enfant dispose que tout enfant a droit à l’épanouissement. Il appartient aux autorités d’aider l’enfant à s’épanouir. La langue constitue un des aspects de cet épanouissement. Le fait de pouvoir parler couramment une langue favorise la participation à la société.

Les jeunes enfants doivent dès lors, à l’âge le plus sensible pour leur développement linguistique, être accompagnés, stimulés et encadrés correctement dans l’apprentissage du néerlandais en tant que langue véhiculaire dans la société flamande et en tant que langue de l’enseignement flamand.

C’est pourquoi il est essentiel que les jeunes enfants aient suffisamment d’occasions pour apprendre activement le néerlandais les uns des autres dans le lieu d’accueil, par la communication interpersonnelle et la participation libre aux activités de groupe (ce qu’on appelle l’*apprentissage ludique*).

Dans la région de langue néerlandaise - dans laquelle le néerlandais est la langue majoritaire et dans laquelle la majorité des jeunes enfants sont (au moins aussi) éduqués en néerlandais à la maison -, ce processus d'apprentissage mutuel est largement spontané. Les jeunes enfants dont la langue domestique n'est pas le néerlandais sont, dans ce contexte, stimulés par leurs petits compagnons néerlandophones pour rattraper leur éventuel retard linguistique.

Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, un tel apprentissage participatif et mutuel de la langue néerlandaise n'est toutefois pas toujours évident. En effet, la région bilingue de Bruxelles-Capitale n'est pas seulement une ville métissée mais est par excellence une ville multilingue. Cette richesse de langues et de cultures est certainement un atout mais constitue dans le même temps un défi particulier pour la position du néerlandais dans les structures d'accueil (néerlandophones subventionnées) des enfants. Les habitants de Bruxelles peuvent - peu importe qu'il s'agisse de personnes néerlandophones, francophones, bilingues, de familles mixtes, de personnes allophones ou de résidents internationaux - s'adresser aux institutions communautaires de leur choix. Y compris donc en ce qui concerne les structures d'accueil pour enfants subventionnées par la Communauté flamande. Ces structures accueillent actuellement déjà aussi bien des enfants de familles qui parlent (aussi) le néerlandais à la maison que des enfants de familles allophones qui choisissent (volontairement) un service (subventionné) néerlandophone.

Le développement de la connaissance du néerlandais de tous les jeunes enfants qui fréquentent ces structures doit constituer un objectif primordial de la politique menée. Toutefois, si le nombre d'enfants néerlandophones est trop limité, un risque de retard linguistique menace, tant pour les enfants dont la langue parlée en famille n'est pas le néerlandais que pour les enfants dont la langue domestique est (au moins partiellement) le néerlandais.

Par cet amendement fixant des règles de priorité en faveur des parents maîtrisant la langue néerlandaise, les auteurs veulent instaurer, en ce qui concerne les structures d'accueil pour enfants subventionnées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, un régime de priorité, en vue de réaliser un accès équilibré aux structures privées d'accueil pour enfants concernant, d'une part, les enfants néerlandophones (si l'on se réfère à la langue parlée à la maison) et, d'autre part, les enfants allophones » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/4, pp. 7-8).

B.25.3. Il résulte du paragraphe 2 de l'article 8 que la subvention complémentaire prévue pour les structures d'accueil d'enfants répondant aux conditions établies par le paragraphe 1er du même article est réservée, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, aux structures d'accueil où s'applique une priorité d'accès, à concurrence de maximum 55 % de leurs places, pour les enfants dont un des parents au moins maîtrise suffisamment le néerlandais.

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation de l'article 143 de la Constitution*

B.26. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5538, le premier moyen dans l'affaire n° 5539 et le quatrième moyen proposé par la partie intervenante sont pris de la violation de l'article 143 de la Constitution et des principes de loyauté fédérale et de sécurité juridique. Les parties requérantes et intervenante reprochent en substance au législateur décrétoal d'avoir adopté la disposition attaquée sans aucune concertation préalable avec la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune alors qu'elles estiment que la situation particulière de l'accueil de la petite enfance dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui est caractérisée par une pénurie importante de places et par la multiplication des autorités compétentes pour cette matière, imposait une concertation entre ces différentes autorités. Elles estiment que la mesure attaquée fait peser de manière disproportionnée les conséquences de l'essor démographique dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale sur les structures subventionnées par l'Office de la naissance et de l'enfance et, en conséquence, sur les finances de la Communauté française.

B.27. Du simple fait que différentes autorités sont compétentes pour la politique en matière d'accueil des enfants en âge préscolaire dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou qu'il soit question dans cette région d'un essor démographique considérable ou d'une pénurie croissante de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire, il ne peut toutefois pas être déduit qu'en adoptant l'article 8 attaqué sans concertation préalable avec les autres autorités compétentes, alors qu'une concertation en cette matière n'est pas imposée par le législateur spécial, le législateur décrétoal aurait manqué à la loyauté fédérale ou aurait enfreint le principe de proportionnalité inhérent à l'exercice de toute compétence. En effet, la règle de priorité devant être respectée pour l'obtention d'une subvention complémentaire n'a pas pour effet de supprimer des places d'accueil dans cette région. Elle tend à instaurer une priorité dans l'accès à certaines places d'accueil existantes et n'influence pas le nombre total de places disponibles. Cette mesure n'a donc pas pour effet de rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres autorités compétentes en la matière dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

B.28. Les moyens ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10, 11, 22bis, 23, 30 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

B.29. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5538, le deuxième moyen, en sa deuxième branche, dans l'affaire n° 5539 et les premier, deuxième et troisième moyens proposés par la partie intervenante dénoncent diverses discriminations entre enfants et entre parents, selon qu'ils appartiennent à une famille pouvant apporter la preuve que l'un des parents maîtrise suffisamment le néerlandais.

Les moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que, suivant les cas, des articles 22bis, 23, 30 et 191 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à celle-ci, avec les articles 2, 3, 5, 6, 14, 16, 18 et 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec les articles 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.30. L'article 22bis, alinéa 3, de la Constitution, dispose que « chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement ». L'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant interdit toute discrimination entre enfants relevant de la juridiction des Etats parties. L'article 3 de la même Convention impose aux Etats parties de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui les concernent et d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être.

B.31. En réservant le droit à la subvention complémentaire qu'elle institue aux structures bruxelloises d'accueil d'enfants qui pratiquent une priorité à l'inscription, à concurrence de maximum 55 % de leurs places, aux enfants dont un des parents maîtrise suffisamment le

néerlandais, la disposition attaquée crée une différence de traitement entre enfants selon qu'un de leurs parents peut démontrer ou non sa maîtrise suffisante du néerlandais suivant les modes de preuve fixés par le législateur décrétoal. En effet, ces enfants auront moins de chances d'accès aux structures d'accueil qui bénéficient d'une subvention complémentaire accordée par *Kind en Gezin* aux structures qui pratiquent un tarif progressif en fonction des revenus des parents.

B.32. La différence de traitement attaquée repose sur un critère objectif, à savoir la capacité d'un des parents de l'enfant à démontrer qu'il maîtrise suffisamment le néerlandais.

B.33. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.25.2 que la disposition attaquée vise à « réaliser un accès équilibré aux structures privées d'accueil pour enfants concernant, d'une part, les enfants néerlandophones (si l'on se réfère à la langue parlée à la maison) et, d'autre part, les enfants allophones ». Le législateur décrétoal poursuit ainsi un but légitime qui est de nature à justifier adéquatement la mesure en cause. La Cour doit encore examiner si la limitation contenue dans la disposition attaquée n'est pas disproportionnée à l'objectif ainsi poursuivi.

B.34.1. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la politique familiale au sens de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est une matière qui est réglée par plusieurs législateurs.

La Communauté flamande est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté.

La Commission communautaire française est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

La Communauté française reste compétente pour régler ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance.

La Commission communautaire commune est, quant à elle, compétente pour régler les aspects de cette matière qui échappent à la compétence des trois législateurs décréteurs précités.

B.34.2. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas déraisonnable que des institutions, telles les structures d'accueil d'enfants qui doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande en raison de leur organisation, doivent prévoir un pourcentage de priorité d'accès pour des familles dont un des parents maîtrise suffisamment le néerlandais. Lors de la discussion, au sein de la commission compétente du Parlement flamand, d'un amendement similaire à celui qui a abouti à la disposition attaquée, un membre a observé, en effet, « que les parents néerlandophones à Bruxelles ont souvent difficilement accès à l'accueil d'enfants subsidié par ' Kind en Gezin ' » et qu'il y avait lieu « d'accroître l'accessibilité des structures d'accueil d'enfants autorisées à l'intention des néerlandophones dans la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/5, p. 25).

B.35.1. Selon l'article 8, § 2, alinéa 2, un parent peut démontrer qu'il maîtrise suffisamment le néerlandais de cinq manières. Celles-ci correspondent à ce qui est prévu à l'article III.3, § 1er, 1°, du décret du 28 juin 2002 « relatif à l'égalité des chances en éducation-I ».

La mesure serait disproportionnée si les preuves exigées des parents étaient exagérément difficiles à produire, ce qui n'apparaît toutefois pas être le cas, de sorte que, sous cette réserve, la disposition attaquée ne peut être considérée comme portant une atteinte discriminatoire aux droits des intéressés.

B.35.2. Enfin, il ressort de la disposition attaquée que la priorité d'accès pour les enfants dont au moins un parent maîtrise suffisamment le néerlandais s'élève au maximum à 55 % de la capacité d'accueil, de sorte que, comme l'a indiqué le Gouvernement flamand, le responsable de la structure d'accueil peut fixer un pourcentage de priorité inférieur.

B.36. Sous la réserve mentionnée en B.35.1, les moyens ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec des dispositions du droit de l'Union européenne*

B.37. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5538, le quatrième moyen dans l'affaire n° 5539, en sa deuxième branche, et le cinquième moyen proposé par la partie intervenante sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés, selon le cas, avec les articles 18, 20, 21, 45, 49 et 56 du TFUE, avec les articles 21, 24, 34 et 36 de la Charte, avec les articles 2 et 3 de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, avec les articles 1er et 7 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, avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, et avec l'article 3 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Les parties requérantes et intervenante dénoncent diverses discriminations interdites par le droit de l'Union européenne, entre enfants et entre parents, ainsi que la violation discriminatoire des libertés de circulation et d'établissement.

B.38. Dès lors qu'il ressort du B.35.2 que la disposition attaquée n'a pas la portée que lui donnent les parties requérantes et intervenante, elle ne saurait, pour des motifs identiques à ceux qui sont mentionnés en B.34 et B.35, violer les dispositions visées aux moyens.

B.39. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 7, alinéa 2, du décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins, les mots « , et l'utilisation du néerlandais dans le fonctionnement de l'emplacement d'accueil d'enfants »;

- rejette les recours pour le surplus, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.35.1.

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 30 juin 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels