



À propos du quota dans les crèches flamandes - La Cour constitutionnelle se prononce

Par Jean-Michel Wislet

Objet du présent article

Nous allons tenter d'éclairer quelques enseignements¹ de l'arrêt de la Cour constitutionnelle² du 30 juin dernier à propos du décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012³ portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins, décret dont on risque de n'avoir entendu parler que via le prisme du quota de 55% d'enfants « flamands » prioritaires à l'inscription dans une crèche flamande⁴ à Bruxelles.

La Cour constitutionnelle, qu'est-ce donc ?

La Cour constitutionnelle est une des plus hautes juridictions de l'Etat belge.

En synthèse, et pour notre propos, la Cour constitutionnelle est un « tribunal » spécialisé chargé de statuer par voie d'arrêt sur la question de savoir si une règle ayant force de loi (par exemple un décret d'une Communauté, une loi de l'Autorité fédérale) respecte la Constitution⁵ ou les règles répartitrices de compétences (les règles qui indiquent le « qui fait

¹ Le présent article n'a pas pour objet de réaliser un commentaire exhaustif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

² Arrêt 2014-097 du 30/06/2014 accessible ici : <http://www.const-court.be/public/f/2014/2014-097f.pdf> (dernière consultation le 17 août 2014)

³ Publié au Moniteur belge du 15 juin 2012.

⁴ On en veut pour preuve les échos presse de l'époque, et notamment

<http://www.7sur7.be/7s7/fr/3007/Bruxelles/article/detail/1520328/2012/10/19/Quotas-linguistiques-dans-les-creches-flamandes-le-recours-est-imminent.dhtml>

http://www.rtb.be/info/belgique/detail_bruelles-recours-imminent-contre-les-quotas-dans-les-creches-flamandes?id=7859754

<http://www.sudinfo.be/575517/article/actualite/l-info-en-continu/2012-10-19/recours-en-vue-contre-le-decret-sur-les-quotas-linguistiques-dans-les-crec>

<http://www.lalibre.be/actu/belgique/creches-la-cocof-attaque-les-quotas-flamands-51b8f2c7e4b0de6db9c84bee> (dernières consultations le 17 août 2014)

⁵ Ou du moins certains de ses articles.

quoi » entre les différentes composantes de l'Etat - Communautés, Régions, Autorité fédérale, etc).

La Cour peut ainsi, notamment, annuler une règle ayant force de loi si elle considère que ladite règle contrarie la Constitution⁶. Un arrêt d'annulation n'est susceptible d'aucun recours.

Le décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012⁷ portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins

Reprenons le résumé de la Cour constitutionnelle pour présenter ce décret⁸ :

« 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). »

S'agissant des subventions complémentaires, une de celles-ci, prévue à l'article 8, 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.* »⁹.

⁶ Pour une présentation plus complète, le lecteur pourra consulter le site officiel de la Cour, <http://www.const-court.be/> (rubrique Présentation, dernière consultation le 17 août 2014).

⁷ Publié au Moniteur belge du 15 juin 2012.

⁸ Voir note 2. Arrêt pages 17 et 18 (partim).

⁹ Arrêt précité, page 43, in fine.

Ce quota de maximum 55% fut inséré par amendement parlementaire¹⁰.

Cet amendement était 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

¹⁰ Il s'agit, pour faire bref, d'une modification au projet de décret ajoutée lors de la discussion au Parlement.

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 »¹¹.

Lorsque la Cour constitutionnelle contrôle le décret flamand

Sur le site de la Cour constitutionnelle, on trouve, dans la section « Affaires pendantes et Jurisprudence », sous-section « Arrêts », la présentation succincte suivante :

2014-097

30-06-2014

Recours en annulation

Décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins

Annulation partielle - Rejet des recours sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.35.1.

Numéro(s) de rôle : 5538 • 5539

Droit constitutionnel - 1. Compétences de l'autorité fédérale et des communautés - a. Compétences des communautés - Aide aux personnes - Politique familiale - Accueil des enfants en âge préscolaire - Exigences de connaissance de la langue néerlandaise dans le milieu d'accueil - b. Compétences fédérales - Emploi des langues - 2. Loyauté fédérale. # Droit public - Subventions - Subvention complémentaire - Structures bruxelloises d'accueil d'enfants qui pratiquent une priorité à l'inscription aux enfants dont un des parents maîtrise suffisamment le néerlandais. # Droit européen - 1. Libre circulation des travailleurs - 2. Liberté d'établissement. # Droits de l'enfant - Intérêt de l'enfant.

Un fichier lié permet de consulter l'ensemble de l'arrêt¹².

Sans rentrer dans la technique, la Communauté française et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale « attaquent » différentes dispositions du décret flamand. On peut supposer que le risque de voir diminuer l'offre d'accueil dont sont susceptibles de bénéficier les enfants « francophones » n'est pas étranger à cette mobilisation¹³.

¹¹ Document parlementaire, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1395/4, pp. 7-8, cité dans l'arrêt, pages 42 et 43.

¹² Voir note 2.

¹³ Voir les échos « presse » en note 4.

Tentons de décoder quelques points clés de celui-ci¹⁴.

a) La Cour rappelle une donnée fondamentale de l'organisation de l'Etat : « *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 décrets précités. »¹⁵.

Il suffirait qu'une institution se positionne de manière telle que son organisation ne puisse se voir « colorer » ni en néerlandais ni en français pour qu'elle relève, à Bruxelles, de la Commission communautaire commune. Le Cere-asbl a souvent présenté cette possibilité, qui n'a jamais été utilisée jusqu'à présent.

b) La Cour rappelle certains principes en matière d'emploi des langues : « *Il ressort clairement (...) que le législateur décretaal 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.*

Dès lors que le législateur décretaal 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. »¹⁶.

c) A propos de la priorité d'accès pour les enfants dont au moins un parent maîtrise suffisamment le néerlandais qui s'élève au maximum à 55 % de la capacité d'accueil, la Cour n'y voit pas malice.

Soulignant au passage qu'il s'agit d'un maximum, le responsable de la structure d'accueil pouvant fixer un pourcentage de priorité inférieur¹⁷, la Cour souligne que cette différence de traitement ne serait condamnable que 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. »¹⁸.*

¹⁴ Voir note 1.

¹⁵ Considérant B.34.1, pages 46 et 47 de l'arrêt.

¹⁶ Considérants B.17.1 et B.17.2, page 37 de l'arrêt.

¹⁷ Considérant B.35.2, page 47 de l'arrêt.

¹⁸ Considérant B.35.1, page 47 de l'arrêt.

En guise de conclusion

La Cour constitutionnelle dit le droit.

Certains, on n'en doute pas, seront surpris des solutions adoptées par la Cour, confondant alors probablement ce qu'ils estiment « bon », « juste » ou simplement « logique » et les normes juridiques applicables.

L'enfance – et notamment le secteur de l'accueil - n'échappe pas au droit, même s'il est utilisé comme outil - « arme » - au service d'un projet politique, qu'il soit néerlandophone....ou francophone.

Jean-Michel WISLET

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

