



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 72/2025
du 30 avril 2025
Numéro du rôle : 8215**

En cause : le recours en annulation de l'article 5 du décret-programme flamand du 22 décembre 2023 « accompagnant le budget 2024 », introduit par la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 mai 2024 et parvenue au greffe le 14 mai 2024, un recours en annulation de l'article 5 du décret-programme flamand du 22 décembre 2023 « accompagnant le budget 2024 » (publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 2023) a été introduit par la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique, Ann Vermorgen, la Fédération générale du travail de Belgique, Thierry Bodson, la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, Gert Truyens, l'ASBL « Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen », l'ASBL « Nederlandstalige Vrouwenraad », l'ASBL « ella - kenniscentrum gender en etniciteit », l'ASBL « Furia », l'ASBL « Femma », l'ASBL « Rebelle », l'ASBL « Kinderdagverblijf D'n Opvang », l'ASBL « Kinderdagverblijf De Ketjes », l'ASBL « Samenwerken aan Kinderopvang Brussel », l'ASBL « EVA Bxl », l'ASBL « Vlaams Patiëntenplatform », l'ASBL « ZIJkant, de progressieve vrouwenbeweging », l'ASBL « Humanistisch Verbond », l'ASBL « Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap », l'ASBL « Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning Kapoentje », l'ASBL « Elmer » et l'ASBL « Villa boempatat », assistés et représentés par Me Lies Michielsen, Me Rosalie Daneels et Me Timo Lehaen, avocats au barreau d'Anvers, et par Me Mieke Van den Broeck, avocate au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Evelyne Maes et Me Brecht Vroonen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé :

- que l'affaire ne pouvait pas encore être déclarée en état,
- d'inviter les parties à faire connaître, dans un mémoire complémentaire à introduire par lettre recommandée le 5 février 2025 au plus tard et dont elles échangeront une copie dans le même délai, ainsi que par courriel, à l'adresse greffe@const-court.be, leur point de vue quant à l'incidence, sur le recours en annulation, de :
 - l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 17 mai 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne l'introduction du tarif minimum de la cotisation parentale pour la garde d'enfants de mères inscrites dans l'enseignement secondaire » (*Moniteur belge*, 4 juin 2024) et de
 - l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne une rectification technique » (*Moniteur belge*, 14 janvier 2025).

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- les parties requérantes;
- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 12 février 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 26 février 2025, a fixé l'audience au 26 mars 2025.

À l'audience publique du 26 mars 2025 :

- ont comparu :
 - . Me Lies Michielsens, Me Rosalie Daneels, Me Timo Lehaen et Me Mieke Van den Broeck, pour les parties requérantes;
 - . Me Evelyne Maes et Me Brecht Vroonen, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'objet du recours

A.1. Par ordonnance du 15 janvier 2025, la Cour a invité les parties à communiquer, dans un mémoire complémentaire, leur position concernant l'incidence sur le recours en annulation de :

- l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 17 mai 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne l'introduction du tarif minimum de la cotisation parentale pour la garde d'enfants de mères inscrites dans l'enseignement secondaire » (ci-après : le décret du 17 mai 2024), qui a, avec effet au 1er septembre 2024, abrogé dans l'article 8, § 1er, alinéa 2, du 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) les règles de priorité relatives à l'emploi à 4/5e temps et à la formation à 4/5e temps;

- l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne une rectification technique » (ci-après : le décret du 20 décembre 2024), qui a, avec effet au 24 janvier 2025, réintroduit dans l'article 8, § 1er, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 les règles de priorité relatives à l'emploi à 4/5e temps et à la formation à 4/5e temps.

A.2. Dans leur mémoire complémentaire, les parties requérantes font valoir que, par le décret du 17 mai 2024, le législateur décrétoal entendait uniquement modifier la définition des mères adolescentes dans l'alinéa 3 de l'article 8, § 1er, du décret du 20 avril 2012 mais qu'il a, par erreur, modifié non pas l'alinéa 3, mais l'alinéa 2 de cet article. Elles demandent à la Cour, en ordre principal, d'étendre l'objet du recours en annulation aux décrets des 17 mai et 20 décembre 2024. Selon elles, pareille extension est indiquée, eu égard à cette intervention décrétoale inhabituelle et à la lumière de motifs tenant à l'économie de la procédure et à la sécurité juridique. En ordre subsidiaire, au cas où la Cour n'accéderait pas à leur demande d'étendre l'objet du recours en annulation, les parties requérantes relèvent que les décrets des 17 mai et 20 décembre 2024 ne les privent pas de l'intérêt au recours en annulation. Premièrement, le champ d'application du recours en annulation excède le seul article 8, § 1er, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012. Deuxièmement, l'article 5 du décret du 22 décembre 2023, attaqué dans le cadre du recours en annulation, a eu des effets juridiques.

A.3. Dans son mémoire complémentaire, le Gouvernement flamand relève que l'extension du groupe-cible pour le tarif le plus bas de l'accueil d'enfants, qui a été instauré par le décret du 17 mai 2024, a, en raison d'une erreur technique, été inscrite dans l'alinéa 2 de l'article 8, § 1er, du décret du 20 avril 2012, alors qu'elle aurait dû être inscrite dans l'alinéa 3 de cette disposition. Le décret du 20 décembre 2024 a rectifié cette erreur technique. Selon le Gouvernement flamand, les décrets des 17 mai et 20 décembre 2024 n'ont toutefois aucune incidence sur le recours en annulation présentement examiné, étant donné que l'objet de ce recours est limité à l'article 5 du décret du 22 décembre 2023. L'objet du recours ne peut être étendu aux décrets des 17 mai et 20 décembre 2024.

Quant à la recevabilité du recours

A.4. Le Gouvernement flamand relève que les parties requérantes articulent uniquement des griefs contre l'article 5, 1^o, du décret-programme flamand du 22 décembre 2023 « accompagnant le budget 2024 » (ci-après : le décret du 22 décembre 2023), en ce qu'il insère un paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 4, dans l'article 8 du décret du 20 avril 2012. Le recours en annulation est dès lors uniquement recevable en ce qu'il est dirigé contre ces dispositions.

Quant aux moyens

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité et de non-discrimination

A.5. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 5 du décret du 22 décembre 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, avec les articles 2 et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

La recevabilité du moyen

A.6.1. Le Gouvernement flamand estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il infère la violation des articles 10 et 11 de la Constitution de la comparaison entre l'article 8 du décret du 20 avril 2012 avant sa modification par la disposition attaquée, et ledit article 8 après cette modification. Il relève que, dans le cadre d'un contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, on ne peut comparer la situation d'une catégorie de personnes sous l'empire d'une législation ancienne et d'une législation nouvelle.

A.6.2. Les parties requérantes soulignent qu'elles ont uniquement établi une comparaison entre l'ancienne version de l'article 8 du décret du 20 avril 2012 et la nouvelle version de cette disposition pour démontrer que la disposition attaquée n'était pas nécessaire parce que les anciennes règles de priorité atteignaient déjà leur objectif, avec des effets moins disproportionnés. L'ancienne législation n'a pas été utilisée pour démontrer les différences et identités de traitement.

A.7. Le Gouvernement flamand estime en outre que le moyen est irrecevable en ce qu'il est fondé sur la violation des dispositions conventionnelles mentionnées en A.5. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne formulent aucune critique particulière liée à ces dispositions conventionnelles.

A.8. Le Gouvernement flamand relève enfin que le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est fondé sur la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que cette disposition n'a pas d'effet autonome et que les parties requérantes n'invoquent pas d'autre disposition de la Convention européenne des droits de l'homme que violerait la disposition attaquée.

Le fond

Position des parties requérantes

A.9. Les parties requérantes critiquent la triple modification des règles de priorité pour l'accueil d'enfants opérée par la disposition attaquée. Premièrement, les catégories prioritaires relatives à la « situation financière » et à la « composition [de la famille] » sont supprimées. Deuxièmement, la priorité pour les personnes actives est limitée aux familles qui travaillent au moins à 4/5e temps ou suivent au moins à 4/5e temps une formation de jour en vue d'un emploi. Troisièmement, l'obligation d'accorder la priorité pour au moins 20 % des places d'accueil dans l'intérêt de l'enfant ou en raison d'une situation de santé ou de famille est remplacée par la possibilité pour l'organisateur de l'accueil d'enfants de le faire pour au maximum 10 % des places d'accueil moyennant l'avis d'un professionnel. Selon les parties requérantes, ces modifications font naître plusieurs différences et identités de traitement, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable.

A.10.1. Selon les parties requérantes, il existe une première différence de traitement entre les familles qui travaillent ou suivent une formation de jour au moins à 4/5e temps et les personnes qui travaillent à temps partiel. Bien que ces dernières aient autant besoin d'un accueil d'enfants, en ce sens que, tout comme les familles qui travaillent ou suivent une formation de jour au moins à 4/5e temps, elles ne sont pas en mesure de s'occuper de leurs enfants pendant qu'elles travaillent ou suivent une formation, elles sont exclues des nouvelles règles de priorité. L'argument, contenu dans l'exposé des motifs, selon lequel les personnes qui travaillent à temps partiel peuvent plus facilement trouver des alternatives à l'accueil d'enfants n'est, selon les parties requérantes, pas valable. Ainsi, ce groupe est essentiellement composé de personnes qui se trouvent dans une situation vulnérable et qui ont un réseau plus réduit et un plus faible revenu, de sorte qu'elles ne peuvent pas avoir recours à des formes privées et plus onéreuses d'accueil d'enfants. Par ailleurs, le nouveau régime de priorité n'était pas nécessaire, puisque les parents qui travaillent trouvaient déjà sous l'ancien régime suffisamment de places d'accueil d'enfants. Cette différence de traitement produit en outre l'effet inverse : en effet, eu égard en particulier au manque de places et à la restriction du régime dérogatoire de 20 à 10 %, le nouveau régime de priorité peut contraindre les parents à renoncer à leur travail parce qu'ils n'ont pas accès à l'accueil d'enfants, ou les grands-parents ou d'autres personnes qui se chargent de garder les enfants peuvent être contraints à réduire leur temps de travail. La circonstance que la disposition attaquée règle uniquement la priorité pour l'accueil d'enfants et non l'accès à ce dernier, comme le fait valoir le Gouvernement flamand, n'est, selon les parties requérantes, pas pertinente, compte tenu du manque de places important. Cette pénurie est la preuve, disent-elles, que la différence de traitement a également des effets disproportionnés, eu égard notamment au fait que, dans certains secteurs, comme l'accueil d'enfants et les soins, le travail à temps partiel est la norme et ne constitue donc pas un choix de la famille elle-même. Dès lors ces secteurs occupent principalement des femmes, la disposition attaquée équivaut en outre à une discrimination indirecte fondée sur le sexe.

A.10.2. Ensuite, la disposition attaquée établit une différence de traitement à l'égard de personnes en incapacité de travail. Bien qu'elles ne soient souvent pas en mesure de garder leur enfant et qu'elles aient donc autant besoin d'un accueil, ces personnes sont exclues de la règle de priorité. Dès lors que ces familles, privées d'une partie de leurs revenus, ont plus de difficultés pour accéder à des formes d'accueil privées et plus onéreuses, la disposition attaquée contraint la personne en incapacité de travail ou l'autre parent à garder l'enfant.

A.10.3. Les parties requérantes dénoncent enfin une différence de traitement à l'égard des demandeurs d'emploi. Bien qu'ils aient autant besoin d'un accueil d'enfants, entre autres pour pouvoir chercher un emploi, les demandeurs d'emploi sont exclus des nouvelles règles de priorité. La disposition attaquée hypothèque ainsi pour une longue période leurs chances de trouver un travail. La circonstance qu'il suffit, comme l'affirme le Gouvernement flamand, de suivre un parcours intensif pour trouver un nouvel emploi afin d'entrer dans le champ d'application de la notion de « formation de jour à 4/5e temps en vue de l'emploi » n'aboutit pas, selon les parties requérantes, à une autre conclusion, dès lors que seule une petite minorité de demandeurs d'emploi suit un parcours intensif. Elles précisent qu'il n'existe pas de parcours d'intégration civique intensif.

A.11.1. Les parties requérantes font en outre valoir que la disposition attaquée traite de la même manière plusieurs catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes.

A.11.2. Premièrement, la disposition attaquée ne fait pas de distinction entre les hommes et les femmes, bien que les femmes travaillent plus souvent à temps partiel et risquent davantage de tomber dans la précarité. Comme ce sont le plus souvent les femmes qui s'occupent de leurs enfants, sans oublier qu'elles gagnent généralement moins que les hommes, la disposition attaquée limitera davantage la présence des femmes sur le marché de l'emploi et aggravera encore l'écart salarial. La disposition attaquée établit donc également une discrimination indirecte fondée sur le sexe.

A.11.3. Deuxièmement, la disposition attaquée n'établit aucune distinction selon qu'une personne est atteinte d'un handicap ou non. Bien que le travail à temps partiel soit davantage la norme pour les personnes atteintes d'un handicap, elles sont, tout comme les autres personnes qui travaillent à temps partiel, exclues des nouvelles règles de priorité. Alors que, sous l'ancienne législation, ce groupe vulnérable pouvait prétendre au régime dérogatoire de 20 %, il sera désormais en concurrence avec les personnes qui travaillent à temps partiel et les autres groupes vulnérables pour prétendre au régime dérogatoire de 10 %. Comme ces personnes devront elles-mêmes garder leur enfant, la disposition attaquée complique encore l'accès à l'emploi. Elle établit dès lors une discrimination indirecte fondée sur le handicap. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, la disposition attaquée ne peut, sur ce point, être interprétée en conformité avec la Constitution.

A.11.4. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée fait naître une troisième identité de traitement, entre les parents d'un enfant malade ou atteint d'un handicap et les parents d'un enfant sain qui n'a aucun handicap. Les parents de la première catégorie rencontrent de nombreuses difficultés pour combiner les soins de leur enfant avec leur travail, si bien qu'ils auront plus de difficultés pour arriver au minimum de 4/5e temps de travail ou de formation de jour. Or, ils ont tout autant – voire davantage – besoin d'un accueil d'enfants, vu les soins plus importants qui sont nécessaires et l'incidence sur leur vie.

A.11.5. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée fait naître une quatrième identité de traitement, entre les personnes en précarité et celles qui ne sont pas dans cette situation. Les personnes qui travaillent à temps partiel ou qui ne travaillent pas se trouvent plus souvent dans une situation de précarité, ce qui leur donnait déjà, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, moins facilement accès à l'accueil d'enfants. En excluant des règles de priorité pour l'accueil d'enfants toutes les personnes qui ne travaillent pas ou ne suivent pas une formation de jour au moins à 4/5e temps, sans distinguer selon que celles-ci sont ou non en précarité, la disposition attaquée soumet au même traitement des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, alors que l'égalité d'accès à l'accueil d'enfants est précisément un élément essentiel pour pouvoir échapper à la précarité.

A.11.6. Les parties requérantes critiquent ensuite le fait que la disposition attaquée n'établit pas de distinction entre les personnes issues de l'immigration et celles qui n'en sont pas issues. Les personnes qui travaillent à temps partiel ou qui ne travaillent pas sont plus fréquemment issues de l'immigration. Elles ont en outre plus souvent un réseau social plus restreint. Sans accès à l'accueil d'enfants, ces personnes ont encore plus de mal à accéder à l'emploi. De surcroît, elles doivent suivre un parcours d'intégration civique, qui n'est pas à temps plein. Bien qu'elles se trouvent donc dans une situation fondamentalement différente par rapport aux personnes qui ne sont pas issues de l'immigration, la disposition attaquée est indistinctement applicable à quiconque ne travaille pas ou ne suit pas une formation de jour au moins à 4/5e temps.

A.11.7. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée traite enfin de la même manière les familles monoparentales et les familles pluriparentales. Étant donné que les parents isolés travaillent plus souvent à temps partiel ou ne travaillent pas, dès lors qu'ils doivent s'occuper de leurs enfants, la disposition attaquée lèse ces parents par rapport aux familles pluriparentales.

A.12. Enfin, les parties requérantes font valoir que les différences et identités de traitement mentionnées en A.10 et en A.11 s'observent non seulement entre les parents, mais aussi entre les enfants. En effet, la disposition attaquée lèse également les enfants de parents qui ne travaillent pas ou ne suivent pas une formation de jour au moins à 4/5e temps, alors que l'accueil d'enfants contribue précisément au développement de l'enfant.

A.13. Pour les raisons précitées, la disposition attaquée doit, selon les parties requérantes, être annulée. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, les différences et identités de traitement précitées ne sont pas la conséquence d'une lacune extrinsèque, mais découlent directement de la disposition attaquée.

Position du Gouvernement flamand

A.14.1. En ce qui concerne les catégories de personnes mentionnées en A.10, le Gouvernement flamand observe en ordre principal qu'elles sont insuffisamment délimitées ou qu'elles ne sont pas traitées différemment.

A.14.2. En ce qui concerne la différence de traitement mentionnée en A.10.1, le Gouvernement flamand relève que les parties requérantes postulent erronément que les familles qui ne travaillent pas ou ne suivent pas une formation de jour au moins à 4/5e temps ne sont pas prioritaires pour l'accueil d'enfants. La disposition attaquée donne la priorité aux familles qui ont besoin de faire garder leurs enfants pour travailler ou suivre une formation en vue d'un emploi, et ce n'est qu'à l'intérieur de ce groupe qu'une priorité absolue est donnée aux familles qui travaillent ou suivent une formation de jour au moins à 4/5e temps au total. Par ailleurs, la disposition attaquée n'est applicable que lorsque des demandes d'accueil sont introduites simultanément. Si l'organisateur de l'accueil d'enfants dispose de suffisamment de places, chaque demande est accueillie, quelle que soit la situation de travail des parents.

A.14.3. En ce qui concerne la différence de traitement mentionnée en A.10.2, les parties requérantes ne précisent pas, selon le Gouvernement flamand, ce qu'elles entendent par « incapacité de travail ». Il s'agit donc d'une catégorie de personnes trop étendue, selon lui. Ainsi, les personnes qui travaillent ou qui suivent une

formation de jour au moins à 4/5e temps mais qui sont malades, prennent un congé parental ou souhaitent prendre un congé de plus longue durée relèvent de la règle de priorité absolue. En effet, le critère est la durée de travail contractuelle.

A.14.4. Le Gouvernement flamand relève enfin que la différence de traitement mentionnée en A.10.3 n'existe pas, dès lors que, selon l'article 22, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 novembre 2013 « relatif aux subventions et aux conditions y afférentes pour la réalisation de services spécifiques par l'accueil familial et l'accueil en groupe de bébés et de bambins » (ci-après : l'arrêté du 22 novembre 2013), tel qu'il a été remplacé par l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er mars 2024 « modifiant l'Arrêté d'autorisation du 22 novembre 2013 et l'Arrêté de subvention du 22 novembre 2013 dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de septembre 2023 du Gouvernement flamand », il suffit de suivre un parcours intensif en vue d'un emploi, un parcours d'intégration civique ou une formation aboutissant à une qualification pédagogique pour relever de la règle de priorité de la formation de jour à 4/5e temps. Le choix du législateur décréteil de faire bénéficier du régime de priorité attaqué les seules personnes qui suivent un parcours « intensif » en vue d'un emploi se justifie, selon le Gouvernement flamand, par le constat que ces personnes sont moins disponibles pour garder leurs enfants que celles qui ne recherchent du travail que sporadiquement. En ce qui concerne le fait de suivre un parcours d'intégration civique, les parties requérantes se trompent, selon le Gouvernement flamand, quand elles disent qu'il doit s'agir d'un parcours d'intégration civique « intensif ».

A.14.5. En ce qui concerne les catégories de personnes mentionnées en A.11, le Gouvernement flamand relève en ordre principal qu'elles ne se trouvent pas dans des situations fondamentalement différentes pour ce qui est du besoin d'un accueil d'enfants.

A.14.6. En ce qui concerne l'identité de traitement mentionnée en A.11.2, les parties requérantes ne démontrent pas, selon le Gouvernement flamand, qu'une famille composée d'un ou de deux parents de sexe féminin aurait davantage besoin d'un accueil d'enfants qu'une famille composée d'un ou de deux parents de sexe masculin.

A.14.7. En ce qui concerne la comparaison mentionnée en A.11.3, le Gouvernement flamand relève en premier lieu que la disposition attaquée ne traite pas de la même manière les personnes atteintes d'un handicap et celles qui n'en ont pas. En effet, les personnes atteintes d'un handicap peuvent prétendre au régime dérogatoire de 10 % fondé sur l'intérêt de l'enfant ou la situation de santé ou de bien-être de la famille. Par ailleurs, l'organisateur de l'accueil d'enfants peut, en vertu de l'article 9 du décret du 20 avril 2012, percevoir une subvention supplémentaire pour l'accueil de familles vulnérables, qui sont des familles répondant à plusieurs des critères suivants : la situation de l'emploi, la situation financière, la composition de la famille, l'état de santé et la situation des soins ainsi que le niveau de formation. En vertu de l'article 38 de l'arrêté du 22 novembre 2013, au moins 30 % des enfants qui sont accueillis sur une base annuelle doivent être issus de familles vulnérables. Enfin, selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne démontrent pas que les personnes atteintes d'un handicap et celles qui n'en ont pas se trouvent dans des situations essentiellement différentes pour ce qui est du besoin d'accueil d'enfants.

A.14.8. En ce qui concerne la comparaison mentionnée en A.11.4, le Gouvernement flamand relève que les parents d'un enfant malade ou atteint d'un handicap ne sont pas traités de la même manière que les parents d'un enfant sain qui n'a aucun handicap et que les catégories de personnes comparées ne se trouvent pas dans des situations fondamentalement différentes pour ce qui est du besoin d'un accueil d'enfants. Le Gouvernement flamand se réfère à cet égard aux motifs mentionnés en A.14.7.

A.14.9. En ce qui concerne la comparaison mentionnée en A.11.5, le Gouvernement flamand estime que la disposition attaquée ne traite pas de la même manière les personnes en précarité et celles qui ne sont pas dans cette situation, pour les raisons mentionnées en A.14.7.

A.14.10. En ce qui concerne la comparaison mentionnée en A.11.6, le Gouvernement flamand fait valoir, premièrement, que les parties requérantes postulent erronément que toutes les personnes issues de l'immigration se trouvent dans une situation vulnérable. Deuxièmement, il considère que cette catégorie de personnes n'est pas délimitée de manière suffisamment claire. Troisièmement, il estime que, pour les raisons mentionnées en A.14.7, les personnes comparées ne sont pas traitées de la même manière et ne se trouvent pas dans des situations différentes.

A.14.11. En ce qui concerne enfin la comparaison mentionnée en A.11.7, le Gouvernement flamand relève que les parties requérantes postulent erronément que toutes les familles monoparentales se trouvent dans une

situation de vulnérabilité. Il considère également que, pour les raisons mentionnées en A.14.7, les personnes comparées ne sont pas traitées de la même manière. Le Gouvernement flamand relève ensuite que les familles monoparentales et pluriparentales se trouvent dans des situations comparables au regard de la mesure attaquée. Au cours des travaux préparatoires du décret du 22 décembre 2023, le ministre compétent a en effet précisé que l'emploi à 4/5e temps a spécifiquement été choisi comme critère pour le régime de priorité au lieu d'un emploi à temps plein, parce que les familles monoparentales travaillent souvent à 4/5e temps dans les premières années après la naissance de l'enfant.

A.15.1. Le Gouvernement flamand observe en ordre subsidiaire que les différences et identités de traitement critiquées par les parties requérantes sont justifiées.

A.15.2. Le Gouvernement flamand relève en premier lieu que la disposition attaquée poursuit quatre objectifs. Premièrement, elle vise à augmenter le taux d'emploi, en permettant à davantage de personnes d'être actives sur le marché du travail. La disposition attaquée instaure à cet effet une priorité graduelle : celui qui travaille plus ou suit une formation et qui a donc davantage besoin d'un accueil d'enfants bénéficie d'une priorité plus élevée; celui qui travaille moins et qui a donc plus de temps pour s'occuper des enfants est moins prioritaire. Deuxièmement, la disposition attaquée tend à éviter que celui qui travaille au moins à 4/5e temps soit contraint, lorsqu'il a un enfant, de travailler moins. Troisièmement, elle nourrit l'idée que le travail doit être récompensé. Enfin, elle vise à encourager et à garder le soutien des personnes qui contribuent le plus. Selon le Gouvernement flamand, ces quatre objectifs sont légitimes.

A.15.3. Le Gouvernement flamand estime ensuite que la disposition attaquée est pertinente au regard des quatre objectifs précités. Il réfute la thèse des parties requérantes selon laquelle les parents qui travaillent à temps partiel ont autant besoin d'un accueil d'enfants. S'ils n'ont pas le temps de garder leurs enfants, cette situation est davantage due à des motifs personnels, ces parents ne devant par ailleurs prévoir un accueil que pour une durée de travail limitée, alors que, pour les parents qui travaillent ou suivent une formation de jour à 4/5e temps, il peut être considéré avec certitude qu'ils ont moins de temps à consacrer à la garde des enfants. La disposition attaquée ne forcera pas davantage les parents qui travaillent à temps partiel à cesser de travailler pour garder leurs enfants. En donnant la priorité aux parents qui travaillent, cette disposition vise précisément à ce qu'ils ne doivent pas arrêter de travailler.

A.15.4. Le Gouvernement flamand expose ensuite que la disposition attaquée est nécessaire pour atteindre les objectifs précités, en particulier tant qu'il manque des places d'accueil d'enfants.

A.15.5. Le Gouvernement flamand relève enfin que la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés. Premièrement, la disposition attaquée établit un système de priorité graduel, ainsi qu'il a été exposé en A.14.2. Deuxièmement, elle est assortie d'investissements supplémentaires considérables dans l'accueil d'enfants. Ainsi, en 2024, 5 000 places supplémentaires ont été créées. Troisièmement, elle n'est applicable que dans des situations spécifiques, à savoir lorsqu'un organisateur d'accueil d'enfants subventionné sur la base du revenu reçoit plus de demandes qu'il n'a de places et pour autant qu'il soit satisfait aux conditions de la disposition attaquée. Enfin, cette dernière prévoit un régime dérogatoire de 10 % fondé sur l'intérêt de l'enfant ou la situation de santé ou de bien-être de la famille. Le fait que le législateur décretaal ait fixé ce régime dérogatoire à 10 % et en ait fait une possibilité, au lieu de l'obligation de 20 % prévue dans l'ancien article 22 de l'arrêté du 22 novembre 2013, se justifie par la circonstance que de nombreux organisateurs d'accueil d'enfants subventionnés sur la base du revenu n'atteignaient pas ces 20 %, de sorte qu'une partie des places disponibles n'étaient pas utilisées. Selon le Gouvernement flamand, il convient de nuancer quelque peu le fait qu'il ne peut être fait usage de ce régime dérogatoire que moyennant l'avis d'un professionnel, comme le soutiennent les parties requérantes. Non seulement cet avis obligatoire découle de l'article 22 de l'arrêté du 22 novembre 2013, et donc pas de la disposition attaquée, mais, de surcroît, la notion de « professionnel » est interprétée au sens large.

Les différences et identités de traitement mentionnées en A.10 et A.11, qui découlent de la disposition attaquée selon les parties requérantes, reposent, d'après le Gouvernement flamand, sur des prémisses erronées et ne peuvent dès lors rendre la disposition attaquée disproportionnée. Par conséquent, cette dernière n'établit pas davantage de formes de discrimination indirecte.

Enfin, en ce qui concerne les différences et identités de traitement mentionnées en A.12, le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes n'articulent pas d'autres arguments à ce sujet que ceux qu'elles ont mentionnés en A.10 et en A.11.

A.16. En ordre encore plus subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour de faire de la disposition attaquée une lecture conforme à la Constitution, en interprétant les mots « travaillent au moins à 4/5e temps, soit qui suivent une formation de jour à 4/5e temps » en ce sens qu'une personne atteinte d'un handicap et ayant perdu sa capacité de gain relève de cette notion.

A.17. En ordre infiniment subsidiaire, si la Cour devait estimer que la disposition attaquée établit une différence ou une identité de traitement non raisonnablement justifiée, ce constat découle selon le Gouvernement flamand non pas de la disposition attaquée, mais d'une lacune extrinsèque, à savoir l'absence de régime de priorité pour une catégorie de personnes déterminée. Il appartient uniquement au législateur décrétal de décider comment combler cette lacune.

En ce qui concerne la violation de l'obligation de standstill

A.18. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 22 décembre 2023, de l'obligation de *standstill* garantie par l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 22ter de la Constitution, avec les articles 19, 26 et 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, avec les articles 13 et 15 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, et de l'obligation de motivation matérielle.

La recevabilité du moyen

A.19. Le Gouvernement flamand relève que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des dispositions conventionnelles mentionnées en A.18. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne formulent aucune critique particulière en lien avec ces dispositions conventionnelles.

A.20.1. Le Gouvernement flamand estime en outre que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'obligation de motivation matérielle, dès lors que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard de cette obligation.

A.20.2. Les parties requérantes répliquent qu'elles ne demandent pas à la Cour d'exercer un contrôle distinct au regard de l'obligation de motivation matérielle, mais uniquement d'examiner, dans le cadre du contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution, les motifs invoqués par le législateur décrétal à l'appui de la disposition attaquée. La Cour est compétente pour exercer pareil contrôle.

Le fond

A.21.1. Les parties requérantes font valoir que la triple modification – mentionnée en A.9 – des règles de priorité pour l'accueil d'enfants, opérée par la disposition attaquée, réduit significativement le degré de protection qui existait sous l'ancienne législation, sans que cela soit justifié par des motifs d'intérêt général.

A.21.2. Les parties requérantes font valoir en premier lieu que la disposition attaquée entraîne une réduction significative du degré de protection du droit au travail, du droit à la sécurité sociale et du droit aux allocations familiales. En réservant la priorité pour l'accueil d'enfants aux parents qui travaillent ou suivent une formation au moins à 4/5e temps, la disposition attaquée exclut de la priorité de nombreux parents qui, eu égard à l'interprétation large de la notion de « situation de travail », bénéficiaient de cette priorité sous l'ancien article 8 du décret du 20 avril 2012. Ceci contraindra les parents concernés à arrêter de travailler. C'est le cas par exemple aussi des parents qui se trouvent dans une situation financière difficile à la suite de la suppression des catégories prioritaires relatives à la « situation financière » et à la « composition [de la famille] ». Enfin, le remplacement de l'ancienne obligation d'accorder pour au moins 20 % des places d'accueil la priorité dans l'intérêt de l'enfant ou en raison d'une situation de santé ou de famille par la possibilité, pour l'organisateur de l'accueil d'enfants, de le faire pour maximum 10 % des places d'accueil, moyennant l'avis d'un professionnel, entraîne également une réduction significative du degré de protection antérieur.

A.21.3. Selon les parties requérantes, la réduction significative du degré de protection du droit au travail, du droit à la sécurité sociale et du droit aux allocations familiales n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général. Premièrement, elles constatent que les travaux préparatoires du décret du 22 décembre 2023 ne contiennent pas de

motifs d'intérêt général de nature à justifier la triple modification des règles de priorité. Les motifs mentionnés dans les travaux préparatoires ne reposent pas sur des chiffres objectifs et concrets. Spécifiquement en ce qui concerne le besoin de places prétendument accru pour les parents qui travaillent ou suivent une formation de jour au moins à 4/5e temps, les parties requérantes rappellent ce qu'elles ont exposé en A.10 et en A.11. Elles se réfèrent en outre à l'effet inverse produit par la disposition attaquée, mentionné en A.10.1.

A.22.1. Le Gouvernement flamand relève en premier lieu que la disposition attaquée n'affecte pas le droit au travail, le droit à la sécurité sociale et le droit aux allocations familiales garantis par l'article 23 de la Constitution. Aucun de ces droits fondamentaux ne garantit un accès prioritaire à un accueil d'enfants fortement subventionné par les pouvoirs publics.

A.22.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que la disposition attaquée n'entraîne pas une réduction significative du degré de protection existant. Il se réfère à cet égard au système de priorité graduel instauré par cette disposition, exposé en A.14.2, ainsi qu'au régime dérogatoire et à la subvention supplémentaire, mentionnés en A.14.7. Il en va de même de la suppression, visée par les parties requérantes, des catégories prioritaires relatives à la « situation financière » et à la « composition [de la famille] ». En ce qui concerne la condition de travailler ou de suivre une formation au moins à 4/5e temps, le Gouvernement flamand relève que seuls 6,7 % des enfants de moins de trois ans vivent chez une mère isolée et 0,9 % chez un père isolé et que 92,9 % des salariés belges de sexe masculin et 78,5 % des salariés belges de sexe féminin travaillent à 4/5e temps ou plus. Le groupe des personnes qui ne peuvent pas bénéficier de la priorité absolue est donc plutôt limité. Selon le Gouvernement flamand, le degré de protection est même augmenté, étant donné que la disposition attaquée s'accompagne d'investissements supplémentaires considérables dans l'accueil d'enfants.

A.22.3. En ordre plus subsidiaire, à supposer que la disposition attaquée réduise significativement le degré de protection existant, cette réduction significative repose en tout cas, selon le Gouvernement flamand, sur une justification raisonnable. Il se réfère à cet égard aux quatre objectifs poursuivis par la disposition attaquée, mentionnés en A.15.2. De surcroît, cette disposition est proportionnée à ces objectifs.

En ce qui concerne la violation du droit au respect de la vie privée et familiale

A.23.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 5 du décret du 22 décembre 2023, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

A.23.2. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée constitue une ingérence dans la vie privée des parents qui ne travaillent pas au moins à 4/5e temps ou ne suivent pas de formation au moins à 4/5e temps, du fait qu'elle leur complique l'accès à l'emploi. Selon les parties requérantes, cette ingérence n'est pas justifiée. D'abord, les mesures attaquées ne sont pas prévisibles, dès lors qu'elles ont été instaurées par un décret-programme. Par ailleurs, l'ingérence ne répond pas à un besoin social impérieux. Elles se réfèrent à cet égard au fait que la disposition attaquée ne repose pas sur des chiffres objectifs et concrets et ne tient pas compte des intérêts des parents qui ne travaillent pas au moins à 4/5e temps ou ne suivent pas une formation au moins à 4/5e temps. Enfin, eu égard à l'effet inverse produit par la disposition attaquée, mentionné en A.10.1, l'ingérence n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur décréteur.

A.23.3. Les parties requérantes ajoutent que la disposition attaquée constitue une ingérence dans le droit de tout enfant à l'épanouissement et au développement personnels, garanti par les normes de contrôle mentionnées en A.23.1, en ce qu'elle prive un grand nombre d'enfants de l'accès à l'accueil. Pour les raisons exposées en A.23.2, cette ingérence ne répond pas à un besoin social impérieux et n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur décréteur.

A.24. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée, qui règle l'accueil d'enfants fortement subventionné par les pouvoirs publics, est étrangère au droit à la protection de la vie privée. S'il fallait néanmoins admettre que la disposition attaquée constitue une ingérence dans ce droit, le Gouvernement flamand estime que cette ingérence poursuit un but légitime, pour les raisons mentionnées en A.15.2, et est proportionnée à cet objectif,

pour les raisons mentionnées en A.15.5. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, aucune des normes de contrôle mentionnées en A.23.1 n'interdit au législateur décréteur de modifier le décret du 20 avril 2012 par un décret-programme.

Pour les motifs exposés ci-dessus, la disposition attaquée ne viole pas le droit à la vie privée des enfants.

En ce qui concerne la violation de l'intérêt de l'enfant

A.25. Le quatrième moyen est pris de la violation, par l'article 5 du décret du 22 décembre 2023, de l'article 22bis de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Les parties requérantes soulignent que l'article 22bis, alinéa 4, de la Constitution et l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant garantissent l'intérêt de l'enfant. Selon elles, l'intérêt de l'enfant est un droit matériel, un principe juridique interprétatif fondamental et une règle de procédure. Elles attirent ensuite l'attention sur l'importance de l'accueil d'enfants pour le développement de la petite enfance.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée ne tient nullement compte de l'intérêt de l'enfant. Elles font valoir que la disposition attaquée viole l'intérêt de l'enfant en tant que droit matériel, pour les raisons invoquées à l'appui des premier, deuxième et troisième moyens. Elles ajoutent que la disposition attaquée aura pour effet d'exclure de très nombreux enfants. Cela vaut en particulier pour les 13e et 21e parties requérantes, qui, en raison de cette disposition, devront refuser 40 % des nouvelles demandes d'accueil d'enfants. Ensuite, les parties requérantes estiment que la disposition attaquée porte atteinte à l'intérêt de l'enfant en tant que règle procédurale, parce que son adoption n'a pas été précédée d'une évaluation des incidences sur les droits de l'enfant.

A.26. Tout d'abord, le Gouvernement flamand estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il fait valoir qu'au cours des travaux préparatoires de la disposition attaquée, il n'a pas été tenu compte de l'intérêt de l'enfant et qu'il n'a pas été procédé à une évaluation des incidences sur les droits de l'enfant. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes demandent à la Cour de contrôler le mode d'élaboration d'une disposition législative, ce pour quoi elle n'est pas compétente.

Quant au fond, le Gouvernement flamand relève qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée qu'il a été effectivement tenu compte de l'intérêt de l'enfant. À cet effet, il fait également référence au régime dérogatoire de 10 % et aux investissements supplémentaires qui ont été réalisés dans l'accueil d'enfants.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1.1. Le recours en annulation porte sur les règles de priorité relatives à l'accès à l'accueil d'enfants subventionné sur la base du revenu en Communauté flamande.

B.1.2. 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) fixe le cadre décreteur relatif à l'organisation de l'accueil des enfants en âge préscolaire au sein de la Communauté

flamande. Celle-ci vise, dans le cadre de l'accueil d'enfants, à offrir aux familles « des services ayant une fonction économique, pédagogique et sociale, qui sont qualitatifs, disponibles, abordables et directement accessibles à chaque enfant sans distinction, à titre de complément à l'éducation de l'enfant au sein de sa famille, en respectant la capacité de l'enfant, son environnement familial et la liberté de choix de la famille » (article 3, alinéa 1er, du décret du 20 avril 2012). Dans les limites de l'offre disponible d'accueil d'enfants et dans un cadre budgétaire convenu, chaque famille ayant un besoin d'accueil d'enfants a droit à cet accueil (article 3, alinéas 2 et 5, du décret du 20 avril 2012). En Communauté flamande, l'accueil d'enfants est élaboré dans le but de pouvoir offrir, à toutes les familles qui en ont besoin, une place d'accueil de qualité et abordable, dans un délai et à une distance raisonnables (article 3, alinéa 3, du décret du 20 avril 2012).

B.1.3. Le décret du 20 avril 2012 organise le subventionnement des structures d'accueil en différents paliers. Les structures d'accueil d'enfants agréées qui satisfont à certaines conditions peuvent obtenir une subvention de base (article 7) (palier 1). Ensuite, le décret prévoit deux subventions complémentaires que les structures d'accueil d'enfants agréées peuvent obtenir en plus de la subvention de base si elles satisfont à des conditions supplémentaires. D'une part, il est prévu une subvention sur la base du revenu de la famille (article 8, § 1er) (palier 2). D'autre part, les structures d'accueil d'enfants agréées peuvent, en plus de la subvention sur la base du revenu de la famille, obtenir une subvention pour la réalisation de l'accès à l'accueil d'enfants pour les familles vulnérables (article 9) (palier 3). Enfin, les structures d'accueil d'enfants agréées peuvent, indépendamment des subventions mentionnées aux articles 7, 8 et 9, recevoir une subvention pour l'accueil d'enfants flexible et inclusif (article 10).

B.2.1. Tant que l'offre est insuffisante pour toutes les familles ayant un besoin d'accueil d'enfants, le Gouvernement flamand détermine les groupes pouvant prioritairement recourir aux structures d'accueil d'enfants des paliers 2 et 3 (article 3, alinéa 7). Pour le même motif, une structure d'accueil d'enfants que les familles paient sur la base du revenu (palier 2) doit, pour l'octroi de la subvention complémentaire, tenir compte notamment des règles de priorité que le législateur décretaal a prévues à l'article 8, § 1er, alinéa 1er, du décret du 20 avril 2012.

B.2.2. Avant l'adoption de l'article 5 du décret-programme flamand du 22 décembre 2023 « accompagnant le budget 2024 » (ci-après : le décret du 22 décembre 2023), qui fait l'objet du recours en annulation, l'article 8 du décret du 20 avril 2012 disposait :

« § 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 l'agence 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;

4° la présence d'enfants placés, tels que visés à l'article 2, 10°, du décret du 29 juin 2012 portant organisation du placement familial, dans la famille et qui sont éligibles à l'accueil d'enfants tel que visé à l'article 2, 2°.

La participation financière des familles à l'accueil d'un enfant placé, tel que visé à l'alinéa 1er, 4°, ou d'un enfant d'une mère adolescente mineure correspond au tarif de revenu minimum, quel que soit le revenu de la famille d'accueil ou de la famille de la mineure.

[...]

§ 3. Le Gouvernement flamand détermine :

[...]

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.

[...] ».

L'article 22 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 novembre 2013 « relatif aux subventions et aux conditions y afférentes pour la réalisation de services spécifiques par l'accueil familial et l'accueil en groupe de bébés et de bambins » (ci-après : l'arrêté du

22 novembre 2013), avant son remplacement par l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er mars 2024 « modifiant l'Arrêté d'autorisation du 22 novembre 2013 et l'Arrêté de subvention du 22 novembre 2013 dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de septembre 2023 du Gouvernement flamand », concrétisait le régime de priorité visé à l'article 8, § 1er.

L'article 22 de l'arrêté du 22 novembre 2013 disposait :

« L'organisateur donne priorité à des familles spécifiques de la façon suivante :

1° une priorité absolue s'applique aux familles dont l'accueil des enfants est nécessaire dans le cadre de la situation de travail. Parmi les demandes, l'organisateur donnera toujours priorité à la demande de la famille pour laquelle l'accueil des enfants est nécessaire dans le cadre de la recherche ou du maintien d'un emploi ou du suivi d'une formation professionnelle;

2° priorité est donnée aux isolés;

3° priorité est donnée aux familles dont les revenus sont inférieurs à un certain montant;

4° priorité est donnée aux enfants placés qui ont besoin d'accueil des enfants;

5° priorité est donnée aux enfants dont le frère ou la sœur sont gardés dans l'emplacement d'accueil des enfants.

L'organisateur assure en même temps qu'au moins 20 % de tous les enfants gardés au cours d'une année, sont des enfants de familles qui répondent à au moins deux des quatre premières caractéristiques, visées à l'alinéa premier. Des enfants issus d'une famille fragilisée sont aussi pris en compte pour le calcul de ce pourcentage. Ce pourcentage est calculé sur la base de tous les emplacements d'accueil des enfants du groupe de subventions qui appliquent le tarif sur base des revenus, visé à l'article 28. Tant que les 20 % n'ont pas été atteints, on peut déroger de la priorité absolue, visée à l'alinéa premier, 1°.

L'organisateur intègre le mode selon lequel il applique cette priorité dans son règlement d'ordre intérieur.

Le ministre définit les modalités, entre autres le montant des revenus ».

B.2.3. L'article 5 du décret du 22 décembre 2023 modifie, à partir du 1er janvier 2024, l'article 8 du décret du 20 avril 2012 comme suit :

« 1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 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 l’agence pour l’organisation de l’accueil d’enfants pour lequel les familles paient sur la base du revenu, et pour la mise en œuvre des conditions d’accès prioritaire à l’accueil d’enfants pour les familles pour lesquelles la garde d’enfants est nécessaire pour travailler ou pour suivre une formation en vue d’un emploi.

Lors de l’attribution de la priorité visée à l’alinéa 1er, l’organisateur donne la priorité absolue aux :

1° ménages qui au total travaillent au moins à 4/5e temps, soit qui suivent une formation de jour à 4/5e temps en vue de l’emploi, soit qui combinent travail et formation en vue de l’emploi dans une proportion de 4/5e;

2° frères et sœurs d’enfants utilisant déjà au même moment les mêmes services de garde d’enfants;

3° enfants placés, tels que visés à l’article 2, 10°, du décret du 29 juin 2012 portant organisation du placement familial, dans la famille et qui sont éligibles à la garde d’enfants visée à l’article 2, 2°.

La participation financière des familles à la garde d’un enfant placé, tel que visé à l’alinéa [2, 3°], ou d’un enfant d’une mère adolescente mineure correspond au tarif de revenu minimum, quel que soit le revenu de la famille d’accueil ou de la famille de la mineure.

L’organisateur peut déroger à la priorité visée à l’alinéa 1er, de 10 % maximum du nombre total d’enfants accueillis sur base annuelle dans le milieu d’accueil, dans l’intérêt de l’enfant ou en raison d’une situation de santé ou de bien-être de la famille. ’;

2° au paragraphe 3, alinéa 1er, le point 2° est remplacé par ce qui suit :

‘ 2° les détails des critères de priorité et la manière dont ils seront formellement adoptés. ’;

3° au paragraphe 3, alinéa 1er, le point 3° est abrogé ».

B.2.4. L’article 5 du décret du 22 décembre 2023 modifie dès lors sur trois points les règles de priorité relatives à l’accès à l’accueil d’enfants subventionné sur la base du revenu. Premièrement, la situation financière et la composition de la famille sont supprimées en tant que catégories prioritaires. Ensuite, au sein de la catégorie prioritaire en rapport avec la situation de travail ou de formation, il est accordé une priorité absolue aux familles qui, au total, au moins à 4/5e temps, travaillent, suivent une formation de jour en vue d’un emploi ou combinent les deux. Enfin, l’obligation qui était prévue à l’article 22, alinéa 2, de l’arrêté du 22 novembre 2013, selon laquelle au moins 20 % de tous les enfants gardés au cours d’une année devaient

être issus de familles répondant à au moins deux des quatre premières caractéristiques, énoncées à l’alinéa 1er de cet article, ou de familles vulnérables, a été abrogée et remplacée par la possibilité pour les organisateurs d’un accueil d’enfants de déroger aux nouvelles règles prioritaires au maximum pour 10 % du nombre de places d’accueil d’enfants agréées par structure d’accueil d’enfants « dans l’intérêt de l’enfant ou en raison d’une situation de santé ou de bien-être [au sein] de la famille ».

B.3.1. Les travaux préparatoires du décret du 22 décembre 2023 exposent comme suit la modification des règles de priorité :

« L’autorité flamande entend réaliser un accueil d’enfants qualitatif, disponible, abordable et directement accessible pour chaque enfant, sans distinction.

Dans les limites de l’offre disponible, chaque famille ayant besoin d’un accueil d’enfants a droit à un tel accueil.

Tant que l’offre est insuffisante pour toutes les familles ayant besoin d’un accueil d’enfants, il convient de recourir à des règles de priorité dans les structures d’accueil d’enfants qui perçoivent une subvention basée sur le taux de revenu. Ces règles de priorité portent sur la situation de travail.

Ainsi, sont absolument prioritaires les familles qui travaillent au moins à 4/5e temps ou suivent au moins à 4/5e temps une formation de jour en vue d’un emploi. Sont également absolument prioritaires les frères et sœurs qui font usage, au même moment, du même accueil d’enfants, ainsi que les enfants placés.

Cela signifie concrètement qu’en cas de demandes d’accueil simultanées, un organisateur d’accueil d’enfants est tenu de donner la priorité à la famille qui répond à ces critères. En l’absence d’une demande d’une famille bénéficiant d’une priorité absolue, la place est mise à la disposition d’une famille qui est prioritaire en raison du travail ou d’une formation, mais qui ne travaille donc pas en moyenne au moins à 4/5e temps.

En ce qui concerne le 4/5e temps, lorsque plusieurs personnes sont responsables de l’enfant, celles-ci doivent, ensemble, travailler ou suivre une formation de jour à 4/5e temps en moyenne. Si l’une travaille à 5/5e temps et l’autre à 3/5e temps, cela fait en moyenne un 4/5e temps et elles répondent également à cette condition.

Le raisonnement est le suivant : celui qui a davantage besoin d’un accueil d’enfants est prioritaire. La priorité accordée à ceux qui travaillent à temps plein leur permet de continuer à le faire même s’ils ont des enfants en bas âge. Le raisonnement est que celui qui a besoin d’un accueil d’enfants à temps plein est prioritaire. Les personnes qui travaillent ou suivent une formation à moins de 4/5e temps trouveront plus facilement une alternative à un accueil formel que celles qui travaillent à 4/5e temps ou à temps plein, et n’ont donc besoin que dans une moindre mesure d’un accueil d’enfants à temps plein.

Par formation à 4/5e temps en vue d'un emploi, il faut entendre un parcours intensif en vue d'un emploi, attesté par le VDAB, un parcours d'intégration civique intensif ou une formation qui aboutit à une qualification pédagogique. Par ailleurs, il est possible de combiner un emploi et une formation pour calculer le 4/5e temps.

Dans l'intérêt de l'enfant ou en raison d'une situation de santé ou de bien-être au sein de la famille, un organisateur d'accueil d'enfants peut, pour maximum 10 % du nombre de places d'accueil d'enfants, par structure d'accueil d'enfants, déroger à ces règles de priorité. Cette dérogation est appliquée sur la base d'un renvoi par un professionnel. Un équilibre est ainsi ménagé entre la fonction économique, la fonction pédagogique et la fonction sociale de l'accueil d'enfants.

En cas de demandes d'accueil simultanées formulées par des familles qui satisfont aux critères de priorité absolue, l'organisateur peut aussi, dans le cadre de sa propre politique d'accueil, appliquer ses propres critères, en donnant par exemple la priorité aux familles actives de sa propre commune. Il inscrit dans son règlement d'ordre intérieur la façon dont il applique cette priorité.

Nous limitons la surcharge administrative pour l'organisateur. Celui-ci applique la priorité sur la base d'une déclaration sur l'honneur au moment de la demande. Une fois la place attribuée, la demande n'est plus réexaminée. L'organisateur ne doit pas demander de documents, ni les conserver. C'est au demandeur de démontrer via les attestations nécessaires qu'il remplit les conditions. L'organisateur doit toutefois informer le demandeur à ce sujet.

Le Gouvernement flamand arrêtera les modalités, en veillant à limiter les charges administratives » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1870/1, pp. 4-5).

En ce qui concerne la suppression des catégories prioritaires relatives à la situation financière et à la composition de la famille, le délégué du Gouvernement, interrogé par la section de législation du Conseil d'État dans le cadre de son avis relatif à l'avant-projet de décret qui a abouti au décret du 22 décembre 2023, a indiqué ce qui suit :

« Il ne s'agit plus de critères à proprement parler, mais d'éléments potentiellement pris en compte dans la dérogation de 10 % et la priorité absolue pour les frères, sœurs et enfants placés. Par ailleurs, dans le cadre de sa propre politique d'accueil, l'organisateur peut encore utiliser des critères propres pour faire la balance entre les demandes, par exemple lorsque deux demandes d'accueil sont introduites simultanément par des familles qui travaillent ou suivent une formation à 4/5e temps. Il peut aussi prévoir que la priorité sera donnée au parent isolé ou à faible revenu » (*ibid.*, p. 114).

B.3.2. La modification des règles de priorité est assortie d'un investissement de moyens supplémentaires pour l'accueil d'enfants. Ainsi, dans le cadre du budget des dépenses de la Communauté flamande pour l'exercice 2024, il est prévu un montant supplémentaire de 270 millions d'euros (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 15/6-J, pp. 5, 11 et 65). Ces moyens sont affectés notamment à la création de 5 000 places d'accueil supplémentaires,

dont 3 000 au palier 1 et 2 000 au palier 2 (*ibid.*, p. 14), à une baisse du ratio enfant-accompagnateur (*ibid.*, p. 11) et à une augmentation de la subvention de base (*ibid.*). Par ailleurs, la capacité des structures d'accueil d'enfants du palier 2 est également étendue par « la conversion de plus de 8 000 places du palier 1 au palier 2 en 2023 et 2024 » (*ibid.*, p. 14).

Quant à l'objet du recours

B.4. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation sur la base du contenu de la requête.

La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.5.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'intégralité de l'article 5 du décret du 22 décembre 2023. Il ressort toutefois de la requête que des griefs sont seulement articulés contre les règles de priorité contenues dans l'article 8, § 1er, alinéas 1er, 2 et 4, du décret du 20 avril 2012, tel qu'il a été remplacé par l'article 5, 1°, du décret du 22 décembre 2023. La Cour limite par conséquent son examen à cette disposition.

B.5.2. L'article 8, § 1er, alinéa 3, du décret du 20 avril 2012, tel qu'il a été remplacé par l'article 5, 1°, du décret du 22 décembre 2023, porte sur la participation financière des familles à la garde d'un enfant placé ou d'une mère adolescente mineure. Cette disposition, contre laquelle aucun grief n'est articulé, n'est pas indissociablement liée au régime de priorité attaqué par les parties requérantes.

L'article 8, § 3, 2° et 3°, du décret du 20 avril 2012, tel qu'il a été respectivement remplacé et abrogé par l'article 5, 2° et 3°, du décret du 22 décembre 2023, habilite le Gouvernement flamand à arrêter des modalités relatives au régime prioritaire attaqué et est dès lors

indissociablement lié à la disposition attaquée. Si la Cour déclare le recours fondé, l'article 8, § 3, 2° et 3°, pourrait dès lors être annulé par voie de conséquence.

B.6.1. Au cours de la procédure devant la Cour, l'article 8, § 1er, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012, tel qu'il a été remplacé par l'article 5, 1°, du décret du 22 décembre 2023, a été à nouveau remplacé par deux décrets.

B.6.2. L'article 8, § 1er, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 a été remplacé une première fois par l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 17 mai 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne l'introduction du tarif minimum de la cotisation parentale pour la garde d'enfants de mères inscrites dans l'enseignement secondaire » (ci-après : le décret du 17 mai 2024). L'article 2 du décret du 17 mai 2024 dispose :

« Dans le décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, l'article 8, § 1er, alinéa 2, est remplacé par ce qui suit :

‘ La participation financière des familles à la garde d'un enfant placé tel que visé à l'alinéa 1er, 4°, ou d'un enfant d'une mère qui, au moment de la demande, est inscrite dans un établissement d'enseignement reconnu, financé ou subventionné par la Communauté flamande pour l'enseignement secondaire ordinaire ou spécial ou en apprentissage, correspond au tarif de revenu minimum, quel que soit le revenu de la famille d'accueil ou de la famille de la mère '. ».

À partir du 1er septembre 2024, date d'entrée en vigueur dudit article 2, l'article 8, § 1er, du décret du 20 avril 2012 disposait donc :

« L'organisateur disposant d'une autorisation peut recevoir, outre la subvention visée à l'article 7, une subvention de l'agence pour l'organisation de l'accueil d'enfants et de l'accueil d'enfants scolarisés dans l'accueil autorisé pour lequel les familles paient sur la base du revenu, et pour la mise en œuvre des conditions d'accès prioritaire à l'accueil d'enfants pour les familles pour lesquelles la garde d'enfants est nécessaire pour travailler ou pour suivre une formation en vue d'un emploi.

La participation financière des familles à la garde d'un enfant placé tel que visé à l'alinéa 1er, 4°, ou d'un enfant d'une mère qui, au moment de la demande, est inscrite dans un établissement d'enseignement reconnu, financé ou subventionné par la Communauté flamande

pour l'enseignement secondaire ordinaire ou spécial ou en apprentissage, correspond au tarif de revenu minimum, quel que soit le revenu de la famille d'accueil ou de la famille de la mère.

La participation financière des familles à la garde d'un enfant placé, tel que visé à l'alinéa [2, 3°], ou d'un enfant d'une mère adolescente mineure correspond au tarif de revenu minimum, quel que soit le revenu de la famille d'accueil ou de la famille de la mineure.

L'organisateur peut déroger à la priorité visée à l'alinéa 1er, de 10 % maximum du nombre total d'enfants accueillis sur base annuelle dans le milieu d'accueil, dans l'intérêt de l'enfant ou en raison d'une situation de santé ou de bien-être de la famille ».

L'article 2 du décret du 17 mai 2024 a dès lors abrogé au 1er septembre 2024 les règles de priorité décrétales en ce qui concerne le fait de travailler au moins à 4/5e temps, de suivre au moins à 4/5e temps une formation de jour en vue d'un emploi ou de combiner les deux au moins à 4/5e temps.

B.6.3. Par l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne une rectification technique » (ci-après : le décret du 20 décembre 2024), l'article 8, § 1er, alinéa 2, du décret du 20 avril 2012 a cependant à nouveau été remplacé :

« Dans l'article 8, § 1er, du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit :

‘ Lors de l'attribution de la priorité visée à l'alinéa 1er, l'organisateur donne la priorité absolue aux :

1° ménages qui au total travaillent au moins à 4/5e temps, soit qui suivent une formation de jour à 4/5e temps en vue de l'emploi, soit qui combinent travail et formation en vue de l'emploi dans une proportion de 4/5e;

2° frères et sœurs d'enfants utilisant déjà au même moment les mêmes services de garde d'enfants;

3° enfants placés, tels que visés à l'article 2, 10°, du décret du 29 juin 2012 portant organisation du placement familial, dans la famille et qui sont éligibles à la garde d'enfants visée à l'article 2, 2°. ’ ».

B.6.4. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 20 décembre 2024 que le législateur décrétoal entendait rectifier l'erreur matérielle qui avait été commise dans le cadre du décret du 17 mai 2024 et rétablir la disposition initiale, qui fait l'objet du recours présentement examiné :

« L'article 2 rétablit l'alinéa 2 initial de l'article 8, § 1er, qui avait été involontairement remplacé par le décret modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne l'introduction du tarif minimum de la cotisation parentale pour la garde d'enfants de mères inscrites dans l'enseignement secondaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2024-2025, n° 172/1, p. 2).

Par conséquent, l'article 2 du décret du 17 mai 2024 et l'article 2 du décret du 20 décembre 2024 sont indissociablement liés à l'article 5, expressément attaqué par les parties requérantes, du décret du 22 décembre 2023.

Quant au fond

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité et de non-discrimination

B.7. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, avec les articles 2 et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Les parties requérantes critiquent la triple modification, mentionnée en B.2.4, des règles de priorité opérée par la disposition attaquée, qui, selon elles, lèse diverses catégories de personnes, à savoir les personnes qui travaillent à temps partiel, les personnes en incapacité de travail, les demandeurs d'emploi, les femmes, les personnes atteintes d'un handicap, les personnes qui ont un enfant malade ou atteint d'un handicap, les personnes en situation de précarité, les personnes issues de l'immigration et les familles monoparentales.

B.8. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.9.1. Pour vérifier le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il n'est pas pertinent de comparer entre elles deux dispositions décrétales qui étaient applicables à des moments différents. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décretal de poursuivre un objectif différent de celui qu'il poursuivait antérieurement et d'adopter des dispositions de nature à le réaliser. La seule circonstance que le législateur décretal a pris une mesure différente de celle qu'il avait adoptée antérieurement n'établit en soi aucune discrimination. Sous peine de rendre impossible toute modification décrétales, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait le principe d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la règle antérieure.

B.9.2. Il ressort de la requête que les parties requérantes ne limitent pas leur moyen à une comparaison entre la version antérieure de l'article 8, § 1er, du décret du 20 avril 2012 et la version postérieure à son remplacement par la disposition attaquée, mais qu'elles opèrent cette comparaison dans le seul but de démontrer que la disposition attaquée est disproportionnée au but poursuivi par le législateur décretal.

B.9.3. L'exception invoquée par le Gouvernement flamand est rejetée.

B.10.1. En ce qui concerne la priorité pour l'accès à l'accueil d'enfants subventionné sur la base du revenu, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée établit une différence de traitement entre, d'une part, les familles qui travaillent au moins à 4/5e temps, suivent au moins à 4/5e temps une formation de jour en vue d'un emploi ou combinent les deux au moins à 4/5e temps et, d'autre part, les familles qui, pour quelque raison que ce soit, ne répondent pas à un de ces critères. Selon les parties requérantes, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

B.10.2. Les parties requérantes font également valoir que le régime de priorité attaqué n'établit pas de distinction entre les hommes et les femmes et qu'il s'applique indépendamment du fait que l'un des parents soit ou non en situation de handicap, que l'enfant soit malade ou en

situation de handicap, que les personnes concernées se trouvent ou non dans une situation de précarité, qu'elles soient ou non issues de l'immigration et que la famille soit ou non monoparentale. Les parties requérantes font valoir que ces catégories de personnes se trouvent dans des situations essentiellement différentes, qu'elles sont traitées de la même manière par la disposition attaquée et que ces identités de traitement ne sont pas raisonnablement justifiées.

B.11. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.12. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.1 et des mémoires que le Gouvernement flamand a introduits à la Cour qu'en modifiant les règles de priorité, le législateur décrétoal vise, tant que le nombre de places d'accueil est insuffisant, à prendre davantage en compte la situation de travail des familles qui ont besoin d'un accueil d'enfants et à augmenter le taux d'emploi.

Le raisonnement du législateur décrétoal est le suivant : « celui qui a davantage besoin d'un accueil d'enfants est prioritaire. La priorité accordée à ceux qui travaillent à temps plein leur permet de continuer à le faire même s'ils ont des enfants en bas âge. Le raisonnement est que celui qui a besoin d'un accueil d'enfants à temps plein est prioritaire. Les personnes qui travaillent ou suivent une formation à moins de 4/5e temps trouveront plus facilement une alternative à un accueil formel que celles qui travaillent à 4/5e temps ou à temps plein, et n'ont donc besoin que dans une moindre mesure d'un accueil d'enfants à temps plein » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1870/1, p. 5).

B.13. Compte tenu des limites budgétaires contraignantes, il appartient au législateur décrétal de fixer les conditions auxquelles il entend subventionner certaines initiatives ou certains établissements au moyen de deniers publics. Il n'appartient pas à la Cour de critiquer l'appréciation du législateur compétent, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.14.1. Dans son avis relatif à l'avant-projet du décret attaqué, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Il n'est pas établi que les ménages qui satisfont au critère du 4/5e temps ont davantage besoin d'un accueil d'enfants que d'autres catégories de familles qui travaillent à moins de 4/5e temps au point que les organisateurs d'un accueil d'enfants devraient dorénavant accorder aux familles de la première catégorie une telle priorité de principe pour continuer à entrer en considération pour la subvention complémentaire. Le délégué évoque à cet égard une 'estimation', mais aucune donnée objective n'est avancée pour étayer la prémisse des auteurs de l'avant-projet. Le Conseil d'État ne dispose lui-même pas des connaissances de fait requises à cet égard pour pouvoir se prononcer de manière concluante, mais il lui semble plausible que le besoin d'accueil d'enfants peut par exemple être aussi important dans une famille dans laquelle un des parents concernés (ou l'unique parent) travaille à mi-temps, en tout cas pour les périodes durant lesquelles le ou les parents concernés travaillent. En d'autres termes, le fait de ne pas travailler à 4/5e temps ou de ne pas suivre une formation de jour à 4/5e temps en vue d'un emploi n'implique pas qu'il reste du temps pour la garde de ses propres enfants et qu'il n'y aurait pas un besoin d'accueil d'enfants qui puisse être comparable à celui des familles de la première catégorie. Il en est d'autant plus ainsi pour les familles qui ne relèvent pas de cette catégorie et qui ont également un besoin démontrable d'accueil d'enfants, mais qui, en raison de leur situation financière ou de leur composition, ne peuvent pas faire appel à des formes d'accueil d'enfants privées et plus onéreuses. Du fait de la suppression des critères relatifs à la composition de la famille et à la situation financière, ces familles ne peuvent en outre plus recourir à ces critères de priorité alternatifs.

L'argumentation du délégué concernant la possibilité dont disposent les organisateurs d'un accueil d'enfants de déroger, à concurrence de 10 % au maximum du nombre de places d'accueil d'enfants autorisées par structure d'accueil, aux catégories prioritaires dans l'intérêt de l'enfant ou en raison d'une situation de santé ou de bien-être n'empêche pas qu'il ne s'agisse que de 10 % au maximum et que les organisateurs concernés ne soient en outre pas tenus d'en faire usage, alors que les catégories prioritaires en projet sont effectivement obligatoires pour pouvoir bénéficier de la subvention complémentaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1870/1, p. 114).

B.14.2. Pour déterminer les priorités dans l'accès à l'accueil d'enfants subventionné par les pouvoirs publics, le législateur décrétal peut tenir compte dans une plus large mesure de la situation en matière d'emploi et de formation des familles qui ont besoin d'un accueil d'enfants.

B.14.3. En exigeant un emploi ou une formation de jour à 4/5e temps, la disposition attaquée complique toutefois l'accès à l'accueil d'enfants pour un nombre considérable de familles.

Ni les travaux préparatoires du décret du 22 décembre 2023 ni les mémoires introduits auprès de la Cour par le Gouvernement flamand ne font apparaître que les familles qui travaillent ou suivent une formation de jour à moins de 4/5e temps, en comparaison de celles qui travaillent ou suivent une formation de jour au moins à 4/5e temps, présentent un besoin en matière d'accueil d'enfants dû à leur emploi ou à leur formation à ce point moindre et qu'elles peuvent trouver une alternative à l'accueil d'enfants à proprement parler à ce point plus facilement que pourrait leur être déniée une priorité absolue pour l'accès à l'accueil d'enfants. La simple supposition que ces personnes auraient moins longtemps besoin d'un accueil ne porte pas atteinte au fait que ces personnes, au moins pour les périodes durant lesquelles elles travaillent ou suivent une formation, ont dans la même mesure besoin d'un accueil d'enfants afin de garder leur emploi ou de poursuivre leur formation. Enfin, il n'apparaît pas que l'objectif invoqué par le Gouvernement flamand d'augmenter le taux d'emploi ne s'applique pas également aux familles qui travaillent à moins de 4/5e temps ou suivent une formation de jour à moins de 4/5e temps. Ces personnes ont elles aussi besoin d'un accueil d'enfants pour conserver leur niveau actuel d'emploi ou de formation et, le cas échéant, pour l'augmenter.

Par conséquent, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décréteur de tenir compte dans une plus forte mesure de la situation de travail des familles nécessitant un accueil d'enfants et d'augmenter le taux d'emploi, il n'est pas raisonnablement justifié de donner une priorité absolue aux familles qui, au total, travaillent au moins à 4/5e temps ou suivent une formation de jour au moins à 4/5e temps.

B.14.4. Comme l'a également observé la section de législation du Conseil d'État, la disposition attaquée frappe en outre en particulier les familles qui travaillent ou suivent une formation de jour à moins de 4/5e temps et qui ont également un besoin démontrable d'accueil d'enfants mais qui, en raison de leur situation financière ou de leur composition, ne peuvent pas recourir à des formes privées et plus onéreuses d'accueil d'enfants. Du fait que la disposition attaquée supprime les critères relatifs à la situation financière et à la composition de la famille, ces familles ne peuvent en outre plus recourir à ces critères de priorité alternatifs.

B.14.5. La possibilité dont disposent les organisateurs d'accueil d'enfants de déroger, à concurrence de 10 % au maximum des places d'accueil par structure, à cette priorité absolue dans l'intérêt de l'enfant ou en raison d'une situation de santé ou de bien-être ne change rien à cette conclusion. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a mentionné dans son avis, cette possibilité ne modifie en rien le fait qu'il ne s'agisse que d'un maximum de 10 % et que les organisateurs concernés ne sont de surcroît pas obligés d'en faire usage, alors que les catégories prioritaires instaurées par la disposition attaquée sont, elles, contraignantes pour pouvoir obtenir une subvention complémentaire (*ibid.*, p. 114). Par ailleurs, l'application d'une telle exception n'est possible qu'à la suite d'un avis rendu par une instance travaillant avec des enfants, et le maximum de 10 % s'applique non seulement aux exceptions en raison de la situation professionnelle, financière et familiale, mais aussi à tous les autres cas possibles dans lesquels l'intérêt de l'enfant ou une situation de santé ou de bien-être est susceptible de justifier une exception.

B.14.6. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le premier moyen est fondé. Par conséquent, l'article 8, § 1er, alinéas 1er, 2 et 4, du décret du 20 avril 2012, tel qu'il a été remplacé par l'article 5, 1°, du décret du 22 décembre 2023, doit être annulé.

Dès lors que l'article 8, § 3, 2° et 3°, du décret du 20 avril 2012, tel qu'il a été respectivement remplacé et abrogé par l'article 5, 2° et 3°, du décret du 22 décembre 2023, l'article 2 du décret du 17 mai 2024 et l'article 2 du décret du 20 décembre 2024 sont indissociablement liés à la disposition à annuler, il y a lieu de les annuler eux aussi.

Par suite de cette annulation, les règles de priorité contenues dans l'article 8 du décret du 20 avril 2012, dans la version antérieure à sa modification par l'article 5, attaqué, du décret du 22 décembre 2023, sont à nouveau applicables.

B.15. Dès lors que les autres moyens ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, ils ne doivent pas être examinés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 8, § 1er, alinéas 1er, 2 et 4, et § 3, 2° et 3°, du décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 « portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins », tel qu'il a été respectivement remplacé et abrogé par l'article 5 du décret-programme flamand du 22 décembre 2023 « accompagnant le budget 2024 »;

- annule l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 17 mai 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne l'introduction du tarif minimum de la cotisation parentale pour la garde d'enfants de mères inscrites dans l'enseignement secondaire »;

- annule l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 2024 « modifiant l'article 8 du décret du 20 avril 2012 portant organisation des milieux d'accueil de la petite enfance, en ce qui concerne une rectification technique ».

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen