



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.538/1
van 28 maart 2025

avis 77.538/1
du 28 mars 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van 29 juni 1983
betreffende de leerplicht,
teneinde de leerplicht al op de
leeftijd van drie jaar te doen
ingaan' (*Parl.St.* Kamer 2024,
nr. 56-0208/001)

une proposition de loi
'modifiant la loi du
29 juin 1983 concernant
l'obligation scolaire, en vue
d'abaisser l'âge du début de
l'obligation scolaire à 3 ans'
(*Doc. Parl.*, Chambre, 2024,
n° 56-0208/001)

Op 28 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde de leerplicht al op de leeftijd van drie jaar te doen ingaan’ (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0208/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2025.

*

Le 28 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l’obligation scolaire, en vue d’abaisser l’âge du début de l’obligation scolaire à 3 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0208/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 25 mars 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d'État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe de duur van de leerplicht te verlengen van dertien tot vijftien jaar, waarbij de aanvang van de leerplicht wordt vervroegd tot het schooljaar dat begint in het jaar waarin de minderjarige drie jaar wordt.

Hiertoe wijzigt het voorstel op twee punten artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983 ‘betreffende de leerplicht’ (artikel 2, 1°, en 2°, van het voorstel). De voorgestelde regeling zal in werking treden (*sic*) “op 1 september 2021” (artikel 3, eerste lid), zij het dat voor de schooljaren 2025-26 en 2026-27 in een overgangsregeling wordt voorzien waarbij de leerplicht geldt vanaf respectievelijk de leeftijd van vijf en vier jaar (artikel 3, tweede en derde lid).

OMVANG VAN HET ONDERZOEK

3.1. De tekst van het wetsvoorstel vertoont inhoudelijk grote gelijkenissen met de tekst van het voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, ter verlaging van de beginleeftijd waarop de verplichting geldt de eerste schoolervaring op te doen’,² waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 62.494/VR/1³ heeft verleend.

3.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar dat advies. Enkel de nieuw voorgestelde artikelen of de voorgestelde artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit dat eerdere advies, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.St.* Kamer 2014, nr. 54-0150/001.

³ Adv.RvS. 62.492/VR/1-62.496/VR/1 van 30 april 2018 over onder meer het voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, ter verlaging van de beginleeftijd waarop de verplichting geldt de eerste schoolervaring op te doen’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-0150/002.

3.3. Vergeleken met het voorstel dat heeft geleid tot advies 62.494/VR/1 bevat de tekst van het voorliggende voorstel inhoudelijk geen ‘nieuwe’ bepalingen. Aangezien de juridische context niet is gewijzigd, beperkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich ertoe, wat betreft de inhoud van het voorstel, te verwijzen naar haar opmerkingen in het reeds aangehaalde advies 62.494/VR/1.

Het onderzoek blijft daarom beperkt tot de technische vormgeving van de artikelen van het voorliggende wetsvoorstel.

ONDERZOEK VAN HET WETSVOORSTEL

Artikel 2

4. In de inleidende zin van artikel 2 van het wetsvoorstel kunnen de woorden “het laatst” worden weggelaten. Zij zijn overbodig, vermits artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983 tot nog toe enkel werd gewijzigd bij de wet van 23 maart 2019.

5. De Franse tekst van artikel 2 van het wetsvoorstel bevat een aantal onvolkomenheden die moeten worden rechtgezet:

- in punt 1° ontbreekt na het woord “remplacés” het woord “par”;
- in punt 2° staat het woord “mot” ten onrechte in het enkelvoud.

Artikel 3

6. Volgens artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel zou de voorgestelde regeling in werking treden op 1 september “2021”. Het gaat kennelijk om een vergissing vermits uit de daaropvolgende leden blijkt dat het geenszins de bedoeling is om de wijziging van de aanvangsleeftijd van de leerplicht met terugwerkende kracht in te voeren. Naargelang de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel (zie verder opmerking 7.4) dient het jaartal “2021” te worden gecorrigeerd in “2025” of “2026”.

7.1. Het tweede en derde lid van artikel 3 van het voorstel bevatten een overgangsregeling voor de schooljaren 2025-2026 en 2026-2027. Daarin wordt gesteld dat de leeftijd van “de eerste inschrijving” van de aan de leerplicht onderworpen minderjarige wordt vastgesteld op een bepaalde leeftijd, naargelang het geval op vier of vijf jaar. Aangezien in de huidige stand van de wetgeving de gemeenschappen, die bevoegd zijn om de inhoud van de leerplicht te bepalen, toelaten dat aan de leerplicht kan worden voldaan middels huisonderwijs, is een inschrijving in een school niet noodzakelijk om aan de leerplicht te voldoen. Het is dus niet duidelijk welke overgangsregeling geldt voor minderjarigen die middels huisonderwijs aan de leerplicht zouden willen voldoen. De overgangsbepalingen dienen met de mogelijkheid van huisonderwijs rekening te houden.

7.2. In de voorgestelde overgangsbepalingen wordt de aanvang van de leerplicht louter omschreven in functie van de leeftijd van de minderjarige: “de leeftijd van de eerste inschrijving van de aan de leerplicht onderworpen minderjarige [wordt] vastgesteld op”, naargelang het geval vier of vijf jaar. Dat houdt in dat voor de betrokken minderjarigen de leerplicht begint te gelden *in de loop van* het schooljaar, namelijk wanneer de minderjarige een bepaalde leeftijd bereikt. Nochtans is het uitgangspunt van artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983, in de vigerende regeling dat de leerplicht aanvangt “met het schooljaar”, meer bepaald het schooljaar “dat begint in het jaar waarin [de minderjarige] de leeftijd van vijf jaar bereikt”. De vraag rijst of de overgangsbepalingen op dit punt wel voldoende zijn afgestemd op de basisregeling, die is opgenomen in artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983. Bovendien rijst de vraag of een overgangsregeling die ertoe leidt dat minderjarigen in de loop van het schooljaar voor het eerst aan de leerplicht zijn onderworpen, de rechtszekerheid en vlotte toepasbaarheid van de regeling al dan niet in het gedrang brengt.⁴

7.3. Luidens artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt tijdens het schooljaar 2025-2026 “[a]ls overgangsregeling (...) de leeftijd van de eerste inschrijving van de aan de leerplicht onderworpen minderjarigen vastgesteld op vijf jaar”. Deze bepaling is deels overbodig en deels verwarrend.

Voor zover het de bedoeling is om in een overgangsregeling te voorzien voor de minderjarigen die in de loop van het *schooljaar* 2025-26 vijf jaar worden, moet worden vastgesteld dat de minderjarigen die in het *kalenderjaar* 2025 vijf jaar worden, krachtens de vigerende tekst van artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983, zoals die bepaling luidt sinds 1 september 2021, vanaf 1 september 2025, dit is bij de aanvang van het schooljaar 2025-2026, reeds zijn onderworpen aan de leerplicht. De leerplicht vangt immers aan “met het schooljaar dat begint in het jaar waarin hij de leeftijd van vijf jaar bereikt”. Voor de minderjarigen die vijf jaar worden of zijn geworden in de loop van het kalenderjaar 2025 is een overgangsbepaling dus overbodig.

De overgangsbepaling leidt bovendien tot verwarring en rechtsonzekerheid voor leerlingen die tussen 1 september 2025 en 31 december 2025 de leeftijd van vijf jaar zullen bereiken. Krachtens de vigerende regeling zijn zij reeds op 1 september 2025 aan de leerplicht onderworpen, terwijl de overgangsregeling lijkt te in te houden dat voor de betrokken leerlingen de leerplicht pas zou aanvangen op het ogenblik dat ze vijf jaar worden (“wordt de leeftijd (...) van de aan de leerplicht onderworpen minderjarigen vastgesteld op vijf jaar”). Aldus zou voor de betrokken minderjarigen de aanvang van de leerplicht worden uitgesteld, wat indruist tegen de bedoeling van de indieners van het voorstel.

⁴ Vgl. adv.RvS 62.492/VR/1-62.496/VR/1 van 30 april 2018, opmerking 16, waarin de Raad van State opmerkte het, met het oog op de rechtszekerheid en de vlotte toepasbaarheid van de voorgestelde regeling, aanbeveling verdient om een wetsbepaling die leidt tot een vervroeging van de leerplichtleeftijd te laten ingaan vanaf het begin van het schooljaar.

7.4. Gelet op het voorgaande doen de indieners van het voorstel er goed aan om de overgangsbepalingen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Zo rijst in het bijzonder de vraag of het werkelijk de bedoeling is om voor het schooljaar 2025-2026 in een overgangsregeling te voorzien voor vijfjarigen, terwijl uit de vigerende regeling reeds duidelijk volgt wie in het schooljaar 2025-2026 onderworpen is aan de leerplicht. Indien het antwoord op deze vraag negatief is, dient het tweede lid van artikel 3 in zijn huidige vorm te worden weggelaten en verdient het aanbeveling om ofwel voor het schooljaar 2025-26, ofwel voor het schooljaar 2026-27 in een overgangsregeling te voorzien voor de leerlingen die vier jaar worden, en bij voorkeur met een overgangsbepaling die een temporeel aanknopingspunt heeft dat in de lijn ligt van het temporele aanknopingspunt van artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983, namelijk het schooljaar dat begint in het jaar waarin de minderjarige de leeftijd van vier jaar bereikt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'allonger la durée de l'obligation scolaire pour la faire passer de treize à quinze années, le début de l'obligation scolaire étant avancé à l'année scolaire qui commence l'année au cours de laquelle le mineur atteint l'âge de trois ans.

À cet effet, la proposition modifie l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983 'concernant l'obligation scolaire' sur deux points (article 2, 1^o et 2^o, de la proposition). Le régime proposé entrera en vigueur (*sic*) « le 1^{er} septembre 2021 » (article 3, alinéa premier), un régime transitoire fixant le début de l'obligation scolaire respectivement à l'âge de cinq et quatre ans étant toutefois prévu pour les années scolaires 2025-2026 et 2026-2027 (article 3, alinéas 2 et 3).

ÉTENDUE DE L'EXAMEN

3.1. Le texte de la proposition de loi présente de grandes similitudes sur le fond avec le texte de la proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge du début de l'obligation scolaire'², sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 62.494/VR/1³.

3.2. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à cet avis. Seuls sont examinés les nouveaux articles proposés ou les articles proposés qui vont au-delà de la prise en compte des observations formulées dans cet avis antérieur, et qui, par conséquent, peuvent être considérés comme nouveaux.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2014, n° 54-0150/001.

³ Avis C.E. 62.492/VR/1-62.496/VR/1 du 30 avril 2018 sur, entre autres, la proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge du début de l'obligation scolaire', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-0150/002.

3.3. Par rapport à la proposition qui a donné lieu à l'avis 62.494/VR/1, le texte de la proposition à l'examen ne contient pas de 'nouvelles' dispositions quant au fond. Dès lors que le contexte juridique n'a pas été modifié, la section de législation du Conseil d'État se limite, en ce qui concerne le fond de la proposition, à renvoyer aux modifications qu'elle a formulées dans l'avis 62.494/VR/1 précité.

L'examen se limite dès lors à la conception technique des articles de la proposition de loi soumise pour avis.

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 2

4. Dans la phrase liminaire de l'article 2 de la proposition de loi, les mots « en dernier lieu » peuvent être omis. Ils sont superflus, étant donné que l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983 n'a jusqu'à présent été modifié que par la loi du 23 mars 2019.

5. Le texte français de l'article 2 de la proposition de loi contient un certain nombre d'imperfections qu'il y a lieu de corriger :

- au point 1^o, il manque le mot « par » après le mot « remplacés » ;
- au point 2^o, le mot « mot » est employé à tort au singulier.

Article 3

6. Aux termes de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi, le régime proposé « entre en vigueur le 1^{er} septembre 2021 ». Il s'agit de toute évidence d'une erreur, dès lors qu'il ressort des alinéas suivants que l'intention n'est nullement d'instaurer la modification de l'âge du début de l'obligation scolaire avec effet rétroactif. En fonction de l'intention des auteurs de la proposition de loi (voir ci-dessous l'observation 7.4), on corrigera le millésime « 2021 » en « 2025 » ou « 2026 ».

7.1. Les alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la proposition renferment un régime transitoire pour les années scolaires 2025-2026 et 2026-2027. Ceux-ci prévoient que l'âge de « la première inscription » du mineur soumis à l'obligation scolaire est fixé à un âge déterminé, quatre ou cinq ans selon le cas. Étant donné que, dans l'état actuel de la législation, les communautés, qui sont compétentes pour déterminer le contenu de l'obligation scolaire, permettent que cette obligation soit remplie par la voie de l'enseignement à domicile, l'inscription dans un établissement scolaire n'est pas nécessaire pour satisfaire à l'obligation scolaire. On n'aperçoit donc pas clairement quel régime transitoire s'applique pour les mineurs d'âge qui souhaiteraient satisfaire à l'obligation scolaire en suivant l'enseignement à domicile. Les dispositions transitoires devront tenir compte de la possibilité de l'enseignement à domicile.

7.2. Dans les dispositions transitoires proposées, le début de l'obligation scolaire est uniquement défini en fonction de l'âge du mineur : « l'âge de la première inscription des mineurs soumis à l'obligation scolaire est fixé à », selon le cas, quatre ou cinq ans. Ceci implique que pour les mineurs concernés, l'obligation scolaire commence à s'appliquer *dans le courant de* l'année scolaire, à savoir lorsque le mineur atteint un certain âge. Cependant, le point de départ de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983, dans la réglementation actuelle, est que l'obligation scolaire commence « avec l'année scolaire », plus précisément l'année scolaire « qui prend cours dans l'année où [le mineur] atteint l'âge de cinq ans ». La question se pose de savoir si, sur ce point, les dispositions transitoires ont été suffisamment alignées sur le régime de base, qui figure à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983. En outre, la question se pose de savoir si un régime transitoire qui a pour effet que des mineurs soient soumis pour la première fois à l'obligation scolaire en cours d'année scolaire ne compromet pas la sécurité juridique et l'applicabilité harmonieuse de ce régime ⁴.

7.3. L'article 3, alinéa 2, de la proposition de loi, dispose que, durant l'année scolaire 2025-2026, « [à] titre transitoire, [...] l'âge de la première inscription des mineurs soumis à l'obligation scolaire est fixé à cinq ans ». Cette disposition est en partie superflue et prête, en partie, à confusion.

Dans la mesure où l'intention est de prévoir un régime transitoire pour les mineurs qui atteignent l'âge de cinq ans dans le courant de l'année scolaire 2025-2026, force est de constater que les mineurs qui atteindront l'âge de cinq ans au cours de l'année civile 2025 sont déjà soumis à l'obligation scolaire en vertu du texte en vigueur de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983, telle que s'énonce cette disposition depuis le 1^{er} septembre 2021, et ce à partir du 1^{er} septembre 2025, soit au début de l'année scolaire 2025-2026. L'obligation scolaire commence en effet « avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de cinq ans ». Pour les mineurs qui atteindront ou auront atteint l'âge de cinq ans dans le courant de l'année civile 2025, il est donc superflu de prévoir un régime transitoire.

La disposition transitoire est, en outre, source de confusion et d'insécurité juridique pour les élèves qui atteindront l'âge de cinq ans entre le 1^{er} septembre 2025 et le 31 décembre 2025. En vertu du régime en vigueur, ils sont déjà soumis à l'obligation scolaire le 1^{er} septembre 2025, alors que le régime transitoire semble impliquer que pour les élèves concernés, l'obligation scolaire ne commencerait qu'au moment où ils atteindraient l'âge de cinq ans (« l'âge [...] des mineurs soumis à l'obligation scolaire est fixé à cinq ans »). Ainsi, le début de l'obligation scolaire serait reporté pour les mineurs concernés, ce qui va à l'encontre de l'intention des auteurs de la proposition.

7.4. Compte tenu de ce qui précède, les auteurs de la proposition seraient bien avisés de soumettre les dispositions transitoires à un nouvel examen. Ainsi, la question se pose particulièrement de savoir si l'intention est vraiment de prévoir un régime transitoire pour les enfants de cinq ans pour l'année scolaire 2025-2026, alors que le régime actuel permet

⁴ Voir avis C.E. 62.492/VR/1-62.496/VR/1 du 30 avril 2018, observation 16, dans laquelle le Conseil d'État relève que, dans un souci de sécurité juridique et d'applicabilité harmonieuse du dispositif proposé, il est recommandé d'instaurer une disposition légale qui prévoit l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire dès le début d'une année scolaire.

déjà de déterminer clairement qui sera soumis à l'obligation scolaire au cours de l'année scolaire 2025-2026. Si la réponse à cette question est négative, il faudra omettre l'alinéa 2 de l'article 3 dans sa forme actuelle, prévoir un régime transitoire, soit pour l'année scolaire 2025-2026, soit pour l'année scolaire 2026-2027, pour les élèves qui atteindront l'âge de quatre ans, et il devra de préférence s'agir d'un régime transitoire qui a un point de référence temporel cohérent par rapport au point de référence temporel de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983, à savoir l'année scolaire qui prend cours dans l'année où le mineur atteint l'âge de quatre ans.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC