

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 mei 2018

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
29 juni 1983 betreffende de leerplicht,
teneinde de kinderen schoolplichtig te maken
vanaf de leeftijd van 5 jaar**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 62.492/VR/1
VAN 30 APRIL 2018**

Zie:

Doc 54 1075/ (2014/2015):

001: Wetsvoorstel van de heren Cheron en Calvo c.s.
002 en 003: Wijziging indiener.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 mai 2018

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 29 juin 1983
concernant l'obligation scolaire,
abaissant l'âge du début de l'obligation
scolaire à 5 ans**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 62.492/VR/1
DU 30 AVRIL 2018**

Voir:

Doc 54 1075/ (2014/2015):

001: Proposition de loi de MM. Cheron et Calvo et consorts.
002 et 003: Modification auteur.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
 PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 17 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over:

— een voorstel van wet “tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde de kinderen schoolplichtig te maken vanaf de leeftijd van 5 jaar” (*Parl. St. Kamer*, nr. 54-1075/001) (62.492/VR/1);

— een voorstel van wet “tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, teneinde die in te stellen vanaf de leeftijd van vijf jaar” (*Parl. St. Kamer*, nr. 54-0051/001) (62.493/VR/1);

— een 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*, nr. 54-0150/001) (62.494/VR/1);

— een voorstel van wet “tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, wat de aanvang van de leerplicht betreft” (*Parl. St. Kamer*, nr. 54-1061/001) (62.495/VR/1);

— een voorstel van wet “tot wijziging van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht teneinde de leerplicht op vijfjarige leeftijd te laten aanvangen” (*Parl. St. Kamer*, nr. 54-1086/001) (62.496/VR/1).

De voorstellen zijn, wat de bevoegdheid betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 19 april 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, Wilfried Van Vaerenbergh, Luc Detroux, Wouter Pas en Wanda Vogel, staatsraden, Michel Tison, Sébastien Van Drooghenbroeck, Christian Behrendt en Johan Put, assessoren, Bernadette Vigneron en Greet Verberckmoes, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Brecht Steen en Laurence Vancrayebeck, eerste auditoren.

De voorstellen zijn voor het overige door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, Wilfried Van Vaerenbergh en Wouter Pas, staatsraden, Johan Put, assessor, en Greet Verberckmoes, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht Steen, eerste auteur.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 17 novembre 2017, 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, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur:

— une proposition de loi “modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge du début de l'obligation scolaire à 5 ans” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1075/001) (62.492/VR/1);

— une proposition de loi “modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de cinq ans” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0051/001) (62.493/VR/1);

— une 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, n° 54-0150/001) (62.494/VR/1);

— une proposition de loi “modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, en ce qui concerne le début de l'obligation scolaire” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1061/001) (62.495/VR/1);

— une proposition de loi “modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de cinq ans” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1086/001) (62.496/VR/1).

Les propositions ont été examinées, en ce qui concerne la compétence, par les chambres réunies le 19 avril 2018. Les chambres réunies étaient composées de Marnix Van Damme, président de chambre, président, Pierre Vandernoot, président de chambre, Wilfried Van Vaerenbergh, Luc Detroux, Wouter Pas et Wanda Vogel, conseillers d'État, Michel Tison, Sébastien Van Drooghenbroeck, Christian Behrendt et Johan Put, assesseurs, Bernadette Vigneron et Greet Verberckmoes, greffiers.

Le rapport a été présenté par Brecht Steen et Laurence Vancrayebeck, premiers auditores.

Les propositions ont pour le reste été examinées par la première chambre le 7 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix Van Damme, président de chambre, Wilfried Van Vaerenbergh et Wouter Pas, conseillers d'État, Johan Put, assesseur, et Greet Verberckmoes, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht Steen, premier auditeur.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2018.

*

STREKKING VAN DE WETSVORSTELLEN

1. De om advies voorgelegde voorstellen van wet strekken er alle vijf toe de aanvangsleeftijd van de leerplicht te vervroegen. De voorstellen 62.492/VR/1, 62.493/VR/1, 62.495/VR/1 en 62.496/VR/1 beogen de aanvang van de leerplicht te vervroegen tot het schooljaar waarin de jongere vijf jaar wordt. Hierdoor wordt er een leerplicht opgelegd gedurende een periode van dertien jaar, in plaats van twaalf jaren. Voorstel 62.494/VR/1 wil de aanvang vervroegen tot het schooljaar waarin de jongere drie jaar wordt. Aldus wordt er een leerplicht opgelegd gedurende een periode van vijftien jaar.

Hiertoe wijzigen de voorstellen artikel 1, § 1, eerste lid van de wet van 29 juni 1983 “betreffende de leerplicht” (hierna: leerplichtwet).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

BEVOEGDHEID

2. Uit de artikelen 127, § 1, 2°, en 130, § 1, 3°, van de Grondwet volgt dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor het regelen van het onderwijs, met uitsluiting van onder meer “de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht”. Het komt aldus de federale overheid toe om, met uitsluiting van de gemeenschappen, bepalingen aan te nemen inzake het begin en het einde van de leerplicht.¹

De bevoegdheid voor de “bepaling” van het begin en het einde van de leerplicht dient strikt te worden geïnterpreteerd.² Het gaat uitsluitend over het bepalen van de leeftijd of het tijdstip waarop de leerplicht begint³ en eindigt.⁴ Met het einde van de leerplicht doelde de grondwetgever op het ogenblik waarop de (voltijdse en deeltijdse) leerplicht “algeheel vervalt”.⁵ De bevoegdheid om het begin en het einde van de leerplicht te

¹ GwH 27 februari 1992, nr. 14/92, B.4.

² De term “bepaling” duidt op de beperkte draagwijdte van de uitzondering aldus R. Verstegen, “De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs”, *TBP* 1989, (1) 22. Zie *Hand.* Kamer 7 juli 1988, 947.

³ Een amendement om die bevoegdheid aan de gemeenschappen toe te kennen werd verworpen: *Parl. St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-2/2°, 10.

⁴ L. Veny, “Leerplichtige meerderjarigen. Naar een hervorming van de leerplichtwet?” (noot onder GwH 27 februari 1992, nr. 14/92), *TORB* 1992-93, 262.

⁵ Verklarende nota bij het voorstel van de regering tot herziening van art. 59bis van de Grondwet, *Parl. St.* Senaat 1988, nr. 100-2/1°, 2.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2018.

*

PORTÉE DES PROPOSITIONS DE LOI

1. Les cinq propositions de loi soumises pour avis ont toutes pour objet d’abaisser l’âge du début de l’obligation scolaire. Les propositions 62.492/VR/1, 62.493/VR/1, 62.495/VR/1 et 62.496/VR/1 visent à abaisser le début de l’obligation scolaire jusqu’à l’année scolaire au cours de laquelle le jeune atteint l’âge de cinq ans. Une obligation scolaire est ainsi imposée pendant une période de treize ans au lieu de douze ans. La proposition 62.494/VR/1 entend abaisser l’âge du début de l’obligation scolaire jusqu’à l’année scolaire au cours de laquelle le jeune atteint l’âge de trois ans. Ce faisant, une obligation scolaire est imposée pendant une période de quinze ans.

À cet effet, les propositions modifient l’article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983 “concernant l’obligation scolaire” (ci-après: loi sur l’obligation scolaire).

EXAMEN DU TEXTE

COMPÉTENCE

2. En vertu des articles 127, § 1^{er}, 2°, et 130, § 1^{er}, 3°, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour régler l’enseignement, à l’exception, notamment, de “la fixation du début et de la fin de l’obligation scolaire”. Il revient donc à l’autorité fédérale, à l’exclusion des communautés, d’adopter des dispositions en ce qui concerne le début et la fin de l’obligation scolaire¹.

La compétence portant sur la “fixation” du début et de la fin de l’obligation scolaire doit faire l’objet d’une interprétation stricte². Il s’agit exclusivement de fixer l’âge ou le moment du début³ et de la fin⁴ de l’obligation scolaire. Dans l’esprit du Constituant, la fin de l’obligation scolaire était le moment où “toute obligation scolaire cesse d’exister” (à temps plein ou à temps partiel)⁵. Le pouvoir de fixer le début et la fin de

¹ C.C., 27 février 1992, n° 14/92, B.4.

² Le terme “fixation” indique la portée limitée de l’exception, selon R. Verstegen, “De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs”, *TBP* 1989, pp. (1) 22. Voir *Ann.*, Chambre, 7 juillet 1988, p. 947.

³ Un amendement visant à attribuer cette compétence aux communautés a été rejeté: *Doc. parl.*, Sénat, SE, 1988, n° 100-2/2°, p. 10.

⁴ L. Veny, “Leerplichtige meerderjarigen. Naar een hervorming van de leerplichtwet?” (note sous C.C., 27 février 1992, n° 14/92), *TORB* 1992-93, p. 262.

⁵ Note explicative de la proposition du Gouvernement de révision de l’article 59bis de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-2/1°, p. 2).

bepalen, houdt dus in dat de federale overheid de duur van de leerplicht vaststelt.⁶

3. De om advies voorlegde wetsvoorstellen verlagen de aanvangsleeftijd van de leerplicht, waarbij sommige voorstellen uitdrukkelijk en andere voorstellen impliciet de algehele duur van de leerplicht verlengen (zie de opmerking *sub* 17).

Gelet op hetgeen *sub* 2 is opgemerkt, is de federale wetgever als enige bevoegd om deze voorstellen aan te nemen. De redenen die de wetgever ertoe zouden brengen de voorgestelde maatregelen aan te nemen, zoals het bevorderen van een van de wijzen waarop aan de leerplicht kan worden voldaan,⁷ namelijk het schoolbezoek,⁸ hebben geen invloed op de vaststelling van de bevoegdheid.

4. Hoewel de redenen die ten grondslag liggen aan de voorgestelde vervroeging en verlenging van de leerplicht, geen afbreuk doen aan de federale bevoegdheid, moet toch vastgesteld worden dat de invulling en uitvoering van de door de stellers van de voorstellen beoogde doelstellingen volledig in handen ligt van de bevoegde gemeenschappen, die als enige bevoegd zijn voor het beleid inzake het onderwijs.⁹

De federale wetgever is als dusdanig niet bevoegd om het effectieve schoolbezoek te regelen, noch om het schoolbezoek verplicht te maken. De doelstelling van de stellers van de verschillende voorstellen om het kind vanaf een vroegere leeftijd vertrouwd te maken met een schoolse omgeving en “la socialisation en milieu scolaire” na te streven, kan bijgevolg niet rechtstreeks door de federale wetgever worden bereikt.

Daarnaast zijn de gemeenschappen bevoegd om alle andere aspecten van de leerplicht te regelen. Ze zijn bevoegd om de inhoud van de leerplicht te bepalen. Het komt hen toe om te bepalen of de leerplicht voltijds of deeltijds dient te worden ingevuld, om de duur van de deeltijdse en voltijdse leerplicht te bepalen, om te bepalen welke onderwijs- of andere opleidings- en vormingsactiviteiten beantwoorden aan de leerplicht, om te bepalen onder welke voorwaarden het huisonderwijs voldoet aan de leerplicht, of om te bepalen dat de eerste negen jaar van de leerplicht in het basisonderwijs kunnen worden doorgebracht en dus ook om te bepalen in welk onderwijsniveau (kleuter, lager, secundair onderwijs) bepaalde leerlingen de leerplicht moeten of niet meer mogen doorbrengen.

De belangrijkste invulling van de leerplicht, zoals ook door de stellers van de voorstellen in hun toelichting en verantwoording wordt benadrukt, gebeurt door de scholen die

⁶ *Hand.* Senaat 1988, 16 juni 1988, 605. Adv.RvS 22.165/2 van 24 maart 1993 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 5 juli 1993 “complétant la loi du 29 juin 1983 relative à l’obligation scolaire”; *Parl. St.* Fr.Gem.R. BZ 1992, nr. 45/2, 2.

⁷ De leerplicht is immers geen schoolplicht, zie verder *sub* 11.

⁸ Zo blijkt uit de toelichting bij de verschillende voorstellen dat uitdrukkelijk het opleggen van het bezoek van de kleuterschool (“la fréquentation de l’école maternelle”) wordt nagestreefd.

⁹ Voor zover dat beleid geen betrekking heeft op één van de drie uitzonderingen vermeld in de artikelen 127, § 1 en 130, § 1, 3°, van de Grondwet.

l’obligation scolaire implique par conséquent que l’autorité fédérale fixe la durée de l’obligation scolaire⁶.

3. Les propositions de loi soumises pour avis abaissent l’âge du début de l’obligation scolaire, certaines propositions allongeant expressément, et d’autres implicitement, la durée totale de l’obligation scolaire (voir l’observation 17).

Eu égard à l’observation 2, le législateur fédéral est seul compétent pour adopter ces propositions. Les motifs pour lesquels le législateur serait amené à adopter les mesures proposées, telles la promotion d’une des manières selon lesquelles il peut être satisfait à l’obligation scolaire⁷, à savoir la fréquentation de l’école⁸, n’ont pas d’incidence sur la détermination de la compétence.

4. Bien que les motifs présidant à la proposition d’abaisser l’âge de l’obligation scolaire, et à sa prolongation, ne portent pas atteinte à la compétence fédérale, il faut toutefois constater que la définition et la mise en œuvre des objectifs visés par les auteurs des propositions appartiennent entièrement aux communautés, qui sont seules compétentes en ce qui concerne la politique en matière d’enseignement⁹.

Le législateur fédéral n’est pas compétent, en tant que tel, pour régler la fréquentation effective de l’école, ni pour l’imposer. Il s’ensuit que l’objectif des auteurs des différentes propositions visant à familiariser l’enfant avec un environnement scolaire à partir d’un plus jeune âge et à favoriser “la socialisation en milieu scolaire” ne peut pas être directement atteint par le législateur fédéral.

Les communautés sont en outre compétentes pour régler tous les autres aspects de l’obligation scolaire. Elles sont compétentes pour en fixer le contenu. Il leur revient de déterminer si l’obligation scolaire doit être respectée à temps plein ou à temps partiel, de fixer la durée de l’obligation scolaire à temps partiel et à temps plein, de déterminer quelles activités d’enseignement ou d’autres activités de formation et d’éducation répondent à l’obligation scolaire, de déterminer les conditions dans lesquelles à l’enseignement à domicile satisfait à l’obligation scolaire, ou de prévoir que les neuf premières années de l’obligation scolaire peuvent se dérouler dans l’enseignement fondamental et, par conséquent, de prévoir également dans quel niveau d’enseignement (maternel, primaire, secondaire) certains élèves doivent ou ne peuvent plus remplir l’obligation scolaire.

Comme le soulignent également les auteurs des propositions dans leurs développements et justification, ce sont les écoles organisées, subventionnées ou financées par les

⁶ *Ann.*, Sénat 1988, 16 juin 1988, p. 605. Avis CE 22.165/2 du 24 mars 1993 sur une proposition de loi devenue le décret du 5 juin 1993 “complétant la loi du 29 juin 1983 relative à l’obligation scolaire”; *Doc. parl.*, Comm. fr., SE 1992, n° 45/2, p. 2.

⁷ L’obligation scolaire n’est en effet pas une obligation de fréquentation scolaire, voir le point 11 ci-après.

⁸ C’est ainsi qu’il ressort des développements des différentes propositions que l’on vise expressément à imposer la “fréquentation de l’école maternelle”.

⁹ Pour autant que cette politique ne concerne pas une des trois exceptions mentionnées aux articles 127, § 1^{er} et 130, § 1^{er}, 3°, de la Constitution.

door de gemeenschappen worden ingericht, gesubsidieerd of gefinancierd.

De *sub* 2 en 3 vermelde bevoegdheid van de federale wetgever is met andere woorden zeer nauw verbonden met die van de gemeenschappen.

5. Bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden dienen zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. De evenredigheidstoets is eigen aan elke bevoegdheidsuitoefening en vormt een toepassing van het beginsel dat elke overheid haar bevoegdheden loyaal moet uitoefenen. In ons grondwettelijk bestel vormt het evenredigheidsbeginsel, al dan niet gelezen in samenhang met de federale loyaliteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet), de begrenzing van elke bevoegdheidsuitoefening.

De inachtneming van de federale loyaliteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyaliteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel,¹⁰ verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.¹¹

6. De verlenging van de leerplicht heeft een belangrijke weerslag op de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen. Het zijn immers de gemeenschappen die zullen moeten instaan voor de invulling van deze verlenging, zowel op regelgevend als op financieel en materieel vlak.

In het bijzonder zijn de gemeenschappen gehouden de grondwettelijke beginselen inzake de kosteloosheid van het onderwijs,¹² en inzake het recht op levensbeschouwelijk onderwijs¹³ na te leven.

Er moet onderzocht worden of deze weerslag van die aard is dat de onderzochte wetsvoorstellen een probleem doen rijzen in het licht van het evenredigheidsbeginsel, al dan niet gelezen in samenhang met de federale loyaliteit. Dit onderzoek moet rekening houden met het feit dat het federale bevoegdheidsvoorbehoud voortkomt uit een grondwetsbepaling, meer bepaald artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, a) van de

communautés qui fixent les éléments essentiels de l'obligation scolaire.

En d'autres termes, la compétence de l'autorité fédérale, mentionné aux points 2 et 3, est très étroitement liée à celle des communautés.

5. Lors de l'exercice de leurs compétences propres, tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions doivent avoir égard au principe de proportionnalité. Le contrôle de proportionnalité est inhérent à tout exercice de compétence et constitue l'application du principe selon lequel chaque autorité doit exercer ses compétences loyalement. Dans notre système constitutionnel, le principe de proportionnalité, combiné ou non avec la loyauté fédérale (article 143, § 1^{er}, de la Constitution) constitue la limite de tout exercice de compétence.

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences: elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. Le principe de loyauté fédérale, combiné avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité¹⁰, impose à chaque législateur de veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres législateurs¹¹.

6. La prolongation de l'obligation scolaire a une incidence importante sur l'exercice des compétences des communautés. Ce sont en effet celles-ci qui seront chargées de mettre en œuvre cette prolongation, tant sur le plan réglementaire que sur le plan financier et matériel.

En particulier, les communautés sont tenues de respecter les principes constitutionnels en matière de gratuité de l'enseignement¹², et de droit à l'enseignement confessionnel ou non confessionnel¹³.

Il convient de vérifier si cette incidence est d'une nature telle que les propositions de loi examinées soulèvent un problème au regard du principe de proportionnalité, combiné ou non avec la loyauté fédérale. Cet examen doit tenir compte du fait que la réserve de compétence fédérale a pour origine une disposition constitutionnelle, plus particulièrement l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, a), de la Constitution, et que l'on

¹⁰ Zie bijvoorbeeld GwH 25 juni 2015, nr. 98/2015, B.30.3.

¹¹ Zie bijvoorbeeld GwH 23 december 2009, nr. 202/2009, B.13; GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.13.; GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.11.1; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.44.2.

¹² Artikel 24, § 3, van de Grondwet bepaalt: "Ieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht. Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding."

¹³ Artikel 24, § 1, vierde lid, van de Grondwet bepaalt: "De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer."

¹⁰ Voir par exemple C.C., 25 juin 2015, n° 98/2015, B.30.3.

¹¹ Voir par exemple C.C., 23 décembre 2009, n° 202/2009, B.13; C.C., 30 mars 2010, n° 31/2010, B.13; C.C., 18 janvier 2012, n° 7/2012, B.11.1; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.44.2.

¹² L'article 24, § 3, de la Constitution énonce: "Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire. Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse."

¹³ L'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution dispose: "Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle."

Grondwet, en dat de grondwetgever, bij het aannemen van deze tekst, geacht mag worden zich bewust te zijn geweest van de onvermijdelijke gevolgen die een wijziging van de federale wetgeving op het vlak van de leerplicht zou hebben voor het onderwijsbeleid van de gemeenschappen.

7.1. Uit artikel 24, § 3, van de Grondwet, volgt dat elke leerling die onderworpen is aan de leerplicht kosteloos toegang heeft tot het onderwijs. Door de leerplichtleeftijd te vervroegen, verplicht de federale wetgever de gemeenschappen dus om voor een bijkomende groep leerlingen in een kosteloze toegang tot het onderwijs te voorzien.

De voorgestelde regelingen die de leerplichtleeftijd vroegen moeten evenwel worden geacht geen onredelijke weerslag te hebben op de bevoegdheidsuitoefening door de gemeenschappen. De toegang tot het kleuteronderwijs is, zowel in de Vlaamse Gemeenschap,¹⁴ in de Franse Gemeenschap¹⁵ als in de Duitstalige Gemeenschap¹⁶, nu reeds kosteloos. Bovendien blijkt uit de publieke¹⁷ cijfergegevens dat het grootste deel van de betrokken leeftijdsgroep, zelfs in de leeftijdsgroep van 3 tot 4 jaar, die aan de vervroegde leerplicht zou worden onderworpen, op dit ogenblik al gratis toegang heeft tot het kleuteronderwijs.

7.2. Artikel 24, § 1, derde lid, en artikel 24, § 3, tweede zin, van de Grondwet hebben tot gevolg dat de gemeenschappen zullen dienen te voorzien in levensbeschouwelijk onderwijs voor de leeftijdscategorie die onderworpen is aan de vervroeging van de leerplicht.

Dat ze in dergelijk onderwijs dienen te voorzien, volgt uit de Grondwet zelf. Hoe ze aan deze verplichting tegemoetkomen, behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenschappen. De uitbreiding van de leerplicht zal hoe dan ook tot gevolg hebben dat de gemeenschappen de nodige maatregelen zullen moeten nemen om ervoor te zorgen dat aan de betrokken kleuters in het officieel onderwijs ("de scholen ingericht door de openbare besturen") "onderricht in de verschillende erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer" wordt aangeboden. Aangezien hiervoor verschillende oplossingen mogelijk zijn¹⁸ en de Grondwet zelf niet specifiek aangeeft hoe aan die verplichting moet worden tegemoetgekomen,

peut considérer qu'en adoptant ce texte, le Constituant a été conscient des répercussions inévitables qu'une modification de la législation fédérale relative à l'obligation scolaire aurait sur la politique des communautés en matière d'enseignement.

7.1. Il découle de l'article 24, § 3, de la Constitution que chaque élève qui est soumis à l'obligation scolaire a gratuitement accès à l'enseignement. En abaissant l'âge de l'obligation scolaire, le législateur fédéral impose donc aux communautés de prévoir un accès gratuit à l'enseignement pour un groupe d'élèves supplémentaire.

Les dispositifs proposés qui abaissent l'âge de l'obligation scolaire ne doivent toutefois pas être réputés avoir une incidence déraisonnable sur l'exercice de la compétence par les communautés. L'accès à l'enseignement maternel est d'ores et déjà gratuit, tant dans la Communauté française¹⁴ que dans la Communauté flamande¹⁵ et dans la Communauté germanophone¹⁶. Il ressort en outre des chiffres publics disponibles¹⁷ que la plus grande partie du groupe d'âge concerné, même dans le groupe d'âge de 3 à 4 ans, qui serait soumise à l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire, a actuellement déjà accès gratuitement à l'enseignement maternel.

7.2. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, et l'article 24, § 3, deuxième phrase, de la Constitution emportent que les communautés devront prévoir un enseignement confessionnel ou non confessionnel pour la catégorie d'âge soumise à l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire.

L'obligation de prévoir un tel enseignement découle de la Constitution même. La manière dont les communautés satisfont à cette obligation relève de leur liberté d'action. L'extension de l'obligation scolaire impliquera en tout état de cause que les communautés devront prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que, dans l'enseignement officiel ("les écoles organisées par les pouvoirs publics"), il soit proposé aux jeunes enfants concernés "l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle". Dès lors que plusieurs solutions peuvent être envisagées à cet effet¹⁸ et que la Constitution même n'indique pas spécifiquement comment cette obligation doit

¹⁴ Zie artikel 27 van het Vlaams decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

¹⁵ Zie artikel 12, § 1, van de wet van 29 mei 1959 "tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving" en artikel 100 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 24 juli 1997 "*définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre*".

¹⁶ Artikel 32 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 31 augustus 1998 "über den Auftrag an die Schulträger und das Schulpersonal sowie über die allgemeinen pädagogischen und organisatorischen Bestimmungen für die Regel- und Förderschulen".

¹⁷ Voor de Vlaamse Gemeenschap, zie <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/kleuteronderwijs#cijfers>. Voor de Franse Gemeenschap, zie *Indicateurs 2016 – 01 – Taux de scolarisation et taux de participation en Fédération Wallonie-Bruxelles*.

¹⁸ Zo heeft de Vlaamse decreetgever nu al een regeling uitgewerkt voor leerplichtige leerlingen die zijn ingeschreven in het kleuteronderwijs (artikel 13, § 3, van het decreet basisonderwijs).

¹⁴ Voir l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 29 mai 1959 "modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement" et l'article 100 du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 "définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre".

¹⁵ Voir l'article 27 du décret flamand du 25 février 1997 "relatif à l'enseignement fondamental".

¹⁶ Article 32 du décret de la Communauté germanophone du 31 août 1998 "relatif aux missions confiées aux pouvoirs organisateurs et au personnel des écoles et portant des dispositions générales d'ordre pédagogique et organisationnel pour les écoles ordinaires et spécialisées".

¹⁷ Pour la Communauté française, voir *Indicateurs 2016 – 01 – Taux de scolarisation et taux de participation en Fédération Wallonie-Bruxelles*. Pour la Communauté flamande, voir <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/kleuteronderwijs#cijfers>.

¹⁸ C'est ainsi que le législateur décretaal flamand a déjà élaboré une réglementation pour les élèves soumis à l'obligation scolaire qui sont inscrits dans l'enseignement maternel (article 13, § 3, du décret relatif à l'enseignement fondamental).

lijkt de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen niet overdreven moeilijk of onmogelijk te worden gemaakt.

8. De uitoefening van de federale bevoegdheid kan dus niet worden geacht de bevoegdheden van de gemeenschappen overdreven te bemoeilijken. Gelet op de belangrijke weerslag op hun bevoegdheden, verdient het evenwel aanbeveling de gemeenschappen te raadplegen met betrekking tot de voorgestelde wetswijzigingen.

RECHT OP ONDERWIJS EN VRIJHEID VAN ONDERWIJS

9. De om advies voorlegde voorstellen vormen een uitbreiding van de leerplicht. De leerplicht vormt een verplichting in hoofde van de kinderen en de ouders, en vormt aldus in beginsel een beperking van de persoonlijke vrijheid van het kind, alsook een beperking van de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs in hoofde van het kind en zijn ouders.

De leerplicht vormt evenwel niet enkel een beperking van de keuzevrijheid, maar vormt tegelijk een wezenlijke waarborg voor de daadwerkelijke uitoefening van het door artikel 24, § 3, van de Grondwet gewaarborgde recht op onderwijs.

Het bestaan van de leerplicht die rust op kinderen, is daarbij verankerd in artikel 24 van de Grondwet. Dit artikel waarborgt immers tot het einde van de leerplicht de kosteloosheid van de toegang tot het onderwijs, alsook het recht op levensbeschouwelijk onderricht in de scholen ingericht door de overheid. Bovendien is de wetgever ook gehouden tot het instellen van een leerplicht op grond van enkele internationale verdragen. Artikel 28, lid 1, a), van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind (Kinderrechtenverdrag) legt de verdragspartijen op “primair onderwijs verplicht te stellen”, teneinde het recht van het kind op onderwijs geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken (“*primary education*” in de Engelse tekst, “*l’enseignement primaire*” in de Franse tekst van het verdrag). Op grond van artikel 13, lid 2, a) van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt op 19 december 1966, erkennen de verdragspartijen dat, teneinde tot een volledige verwezenlijking van het recht van eenieder op onderwijs te komen, “het lager onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn” (“*primary education*” in de Engelse tekst, “*l’enseignement primaire*” in de Franse tekst van het verdrag).

10. Het aldus verplichte onderwijs waarborgt dat het recht van het kind op onderwijs niet belemmerd of verhinderd wordt door bijvoorbeeld ouderlijke verwaarlozing, misbruik of onwetendheid, door cultureel verzet of door kinderarbeid.

In de woorden van het Grondwettelijk Hof strekt de leerplicht ertoe, door een periode vast te stellen gedurende welke

être mise en œuvre, il semble que l’exercice de la compétence des communautés ne soit pas rendue exagérément difficile ou impossible.

8. On ne peut donc pas considérer que l’exercice de la compétence fédérale rende exagérément difficile celui des compétences des communautés. Eu égard à l’incidence importante sur leurs compétences, il est toutefois recommandé de consulter les communautés à propos des modifications législatives proposées.

DROIT À L'ENSEIGNEMENT ET LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

9. Les propositions soumises pour avis emportent une extension de l’obligation scolaire. L’obligation scolaire est une obligation qui vise les enfants et les parents, et qui constitue ainsi, en principe, une restriction à la liberté individuelle de l’enfant, ainsi qu’une restriction à la liberté d’enseignement garantie par l’article 24, § 1^{er}, de la Constitution, à l’égard de l’enfant et de ses parents.

L’obligation scolaire ne constitue cependant pas seulement une restriction à la liberté de choix, mais elle est en même temps une garantie essentielle à l’exercice effectif du droit à l’enseignement garanti par l’article 24, § 3, de la Constitution.

L’existence de l’obligation scolaire à laquelle les enfants sont soumis est à cet égard consacrée par l’article 24 de la Constitution. Cet article garantit en effet, jusqu’à la fin de l’obligation scolaire, la gratuité de l’accès à l’enseignement, ainsi que le droit à l’enseignement confessionnel ou non confessionnel dans les écoles organisées par les pouvoirs publics. En outre, quelques traités internationaux imposent également au législateur d’instituer une obligation scolaire. L’article 28, paragraphe 1er, a), de la Convention du 20 novembre 1989 “relative aux droits de l’enfant” (Convention sur les droits de l’enfant) impose aux parties contractantes de “[rendre] l’enseignement primaire obligatoire”, en vue d’assurer le droit de l’enfant à l’éducation progressivement et sur la base de l’égalité des chances (“*primary education*” dans le texte anglais, “*primair onderwijs*” dans le texte néerlandais de la Convention). Selon l’article 13, paragraphe 2, a), du Pacte international “relatif aux droits économiques, sociaux et culturels”, fait à New York le 19 décembre 1966, les parties contractantes reconnaissent qu’en vue d’assurer le plein exercice du droit de toute personne à l’éducation, “l’enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous” (“*primary education*” dans le texte anglais, “*lager onderwijs*” dans le texte néerlandais du Pacte).

10. L’enseignement rendu ainsi obligatoire garantit que le droit de l’enfant à l’éducation n’est pas entravé ou empêché, par exemple, par la négligence, l’abus ou l’ignorance des parents, par l’opposition culturelle ou par le travail des enfants.

Selon les termes de la Cour constitutionnelle, en fixant une période durant laquelle l’enseignement est obligatoire

het onderwijs verplicht is voor alle kinderen, “de kinderen te beschermen en de doeltreffendheid van hun recht op onderwijs te verzekeren”.¹⁹

De vrijheid van onderwijs is dus geen vrijheid om geen onderwijs te ontvangen, en het recht op onderwijs is geen recht op onwetendheid. Het daadwerkelijke recht op onderwijs kan bijgevolg de keuzevrijheid van de ouders beperken. De leerplicht is dan ook niet in strijd met artikel 2 van het eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens dat het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs beschermt. Zowel het Grondwettelijk Hof als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigen dat wanneer de rechten van de ouders, in plaats van het recht van het kind op onderwijs te versterken, met dat recht in conflict komen, de belangen van het kind primeren.²⁰ Louter op grond van hun filosofische of andere overtuigingen is het ouders niet toegestaan het recht van het kind op onderwijs te dwarsbomen. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigt dat ook het recht van de ouders om de opvoeding en het onderwijs te verzekeren niet inhoudt dat de ouders het recht op onderwijs voor hun kinderen kunnen weigeren.²¹

11.1. De verplichting tot leerplicht houdt, naar Belgisch recht, geen verplichting in om school te lopen in een door de overheid erkende, gefinancierde of gesubsidieerde school. De Grondwet houdt de waarborg in van de vrijheid om voor huisonderwijs te kiezen, en om dit te organiseren volgens de eigen religieuze, ideologische of filosofische opvattingen.

Ook het huisonderwijs is evenwel aan (kwaliteits)regels en controlemechanismen onderworpen, ingegeven door het feit dat de bovengenoemde vrijheid rekening moet houden met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs, enerzijds en de naleving van de leerplicht anderzijds.²² De leerplicht, als waarborg voor het recht op onderwijs, brengt met andere woorden met zich mee dat de bevoegde overheden zowel inhoudelijke als procedurele regels kunnen opleggen ten aanzien van het huisonderwijs “met het doel de geest van de kinderen open te stellen voor het pluralisme en de verdraagzaamheid, die essentieel zijn voor de democratie”.²³

11.2. Het uitbreiden van de reikwijdte van de leerplicht en het opleggen ervan aan nieuwe (leeftijdscategorieën) van kinderen, houdt bijgevolg niet enkel een rechtstreekse plicht in ten aanzien van de kinderen en de ouders. Het recht op onderwijs, in combinatie met de leerplicht dat er de waarborg

pour tous les enfants, l’obligation scolaire tend “à protéger les enfants et à assurer l’effectivité de leur droit à l’éducation”¹⁹.

La liberté d’enseignement n’est donc pas la liberté de ne pas recevoir un enseignement, et le droit à l’enseignement n’est pas un droit à l’ignorance. Le droit effectif à l’enseignement peut par conséquent restreindre la liberté de choix des parents. L’obligation scolaire ne méconnaît dès lors pas l’article 2 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l’homme, qui garantit le droit à l’enseignement et la liberté d’enseignement. Tant la Cour constitutionnelle que la Cour européenne des droits de l’homme confirment que ce sont les intérêts de l’enfant qui priment lorsque les droits des parents, plutôt que de renforcer le droit de l’enfant à l’éducation, entrent en conflit avec ce droit²⁰. Les parents ne sont pas autorisés, uniquement sur la base de leurs convictions philosophiques ou autres, à entraver le droit de l’enfant à l’éducation. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme confirme que le droit des parents d’assurer l’éducation et l’instruction n’implique pas, lui non plus, que les parents peuvent refuser le droit à l’enseignement à leurs enfants²¹.

11.1. En droit belge, l’obligation scolaire n’emporte pas l’obligation de fréquenter une école agréée, financée ou subventionnée par les pouvoirs publics. La Constitution garantit la liberté d’opter pour l’enseignement à domicile et de l’organiser selon ses propres conceptions religieuses, idéologiques ou philosophiques.

Toutefois, l’enseignement à domicile est également soumis à des règles (de qualité) et à des mécanismes de contrôle, dictés par le fait que la liberté précitée doit tenir compte, d’une part, de l’intérêt supérieur de l’enfant et de son droit fondamental à l’enseignement et, d’autre part, du respect de l’obligation scolaire²². L’obligation scolaire, en tant que garantie du droit à l’enseignement, implique en d’autres termes que les autorités compétentes peuvent imposer des règles, tant de fond que de procédure, à l’égard de l’enseignement à domicile “avec l’objectif d’ouvrir l’esprit des enfants au pluralisme et à la tolérance, qui sont essentiels à la démocratie”²³.

11.2. Par conséquent, l’extension de la portée de l’obligation scolaire et son imposition à de nouvelles (catégories d’âge) d’enfants n’emportent pas seulement une obligation directe à l’égard des enfants et des parents. Le droit à l’enseignement, combiné avec l’obligation scolaire qui en

¹⁹ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.18.1.

²⁰ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.11.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.14.2. EHRM (beslissing) 30 november 2004, *Bulski t. Polen*; zie ook EHRM (beslissing) 5 februari 1990, *Graeme t. Verenigd Koninkrijk*; EHRM (beslissing) 30 juni 1993, *B.N. en S.N. t. Zweden*, en EHRM (beslissing) 11 september 2006, *Konrad e.a t. Duitsland*.

²¹ EHRM (beslissing) 11 september 2006, *Konrad e.a., t. Duitsland*, § 1.

²² GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.16.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.5.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.10.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.13.2.

²³ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.3.

¹⁹ C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.18.1.

²⁰ C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.17.2; C.C., 29 octobre 2009, n° 168/2009, B.6.2; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.11.2; C.C., 21 mai 2015, n° 60/2015, B.14.2. Cour eur. D.H. (décision) 30 novembre 2004, *Bulski c. Pologne*; voir également Cour eur. D.H. (décision) 5 février 1990, *Graeme c. Royaume-Uni*; Cour eur. D.H. (décision) 30 juin 1993, *B.N. et S.N. c. Suède*, et Cour eur. D.H. (décision) 11 septembre 2006, *Konrad e.a c. Allemagne*.

²¹ Cour eur. D.H. (décision) 11 septembre 2006, *Konrad e.a., c. Allemagne*, § 1.

²² C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.16.2; C.C., 29 octobre 2009, n° 168/2009, B.5.2; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.10.2; C.C., 21 mai 2015, n° 60/2015, B.13.2.

²³ C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.17.3.

voor vormt, heeft ook tot gevolg dat de keuzevrijheid van de ouders en de vrijheid van de leerkrachten op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken, beperkt worden.²⁴ De keuze voor de onderwijsvorm van het huisonderwijs blijft mogelijk, ook in de periode van de leerplicht, maar dit kan er niet toe leiden dat de ouders zouden worden vrijgesteld voor hun kinderen de leerplicht in acht te nemen. Aldus kan “de noodzaak om te waken over de naleving van de leerplicht (...) de gemeenschappen (...) ertoe brengen controlemechanismen in te voeren die het mogelijk maken na te gaan dat alle kinderen daadwerkelijk, zelfs thuis, onderwijs krijgen waardoor aan de leerplicht wordt voldaan”.²⁵

12. Het komt de wetgever toe te bepalen welke de duur van de oplegde leerplicht is. Daarbij moet hij er evenwel in de eerste plaats rekening mee houden dat de boven genoemde verdragsbepalingen hem verplichten tot het opleggen van de leerplicht voor het “primaire onderwijs”. Bij het bepalen van de omvang van de plicht moet de wetgever er daarnaast rekening mee houden dat de leerplicht doelgebonden is, en gericht moet zijn op de bescherming en de verwezenlijking van het recht op onderwijs van het kind. Gelet op artikel 3, lid 1, van het Kinderrechtenverdrag moeten daarbij de belangen van het kind de eerste overweging vormen.

13. Uit de genoemde verdragsbepalingen kan niet worden afgeleid vanaf welk ogenblik een leerplicht moet gelden. De verwijzing naar “primaire onderwijs” moet daarbij niet zozeer begrepen worden als een verwijzing naar een bepaalde leeftijd vanaf dewelke onderwijs moet worden opgelegd, als wel naar een minimaal niveau van onderwijs en kennis dat alle kinderen dienen te verwerven.²⁶⁻²⁷

Er is geen reden om aan te nemen dat de huidige leerplichtduur niet zou beantwoorden aan de vereisten van de genoemde verdragen. Er volgt uit deze verdragen dan ook geen verplichting voor de wetgever om de duur van de leer-

constitue la garantie, a également pour effet de restreindre la liberté de choix des parents et la liberté des enseignants quant à l'enseignement qu'ils souhaitent dispenser²⁴. S'il reste possible, également durant la période de l'obligation scolaire de choisir l'enseignement à domicile comme forme d'enseignement, cela ne peut toutefois aboutir à dispenser les parents du respect de l'obligation scolaire pour leurs enfants. Ainsi, “la nécessité de veiller au respect de l'obligation scolaire peut (...) conduire les communautés à instaurer des mécanismes de contrôle permettant de vérifier que tous les enfants reçoivent effectivement un enseignement, même à domicile, permettant de satisfaire à l'obligation scolaire”²⁵.

12. Il revient au législateur de déterminer la durée de l'obligation scolaire imposée. À cet égard, il doit toutefois d'abord tenir compte du fait que les dispositions conventionnelles précitées l'obligent à imposer l'obligation scolaire pour l'“enseignement primaire”. En outre, en fixant l'étendue de l'obligation, le législateur doit avoir égard au fait que l'obligation scolaire est ciblée et doit être axée sur la protection et la réalisation du droit à l'enseignement de l'enfant. Eu égard à l'article 3, paragraphe 1er, de la Convention sur les droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale à cet égard.

13. Les dispositions conventionnelles précitées ne permettent pas de déterminer à partir de quel moment une obligation scolaire doit s'appliquer. En outre, la référence à l'“enseignement primaire” ne doit pas tant être comprise comme une référence à un âge déterminé à partir duquel l'enseignement doit être imposé, mais plutôt comme un niveau minimal d'enseignement et de connaissance que tous les enfants doivent acquérir²⁶⁻²⁷.

Rien ne permet de considérer que la durée actuelle de l'obligation scolaire ne répondrait pas aux exigences des conventions précitées. Ces conventions n'imposent dès lors pas au législateur de prolonger la durée de l'obligation

²⁴ Cfr. GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.17.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.11.2; GwH 21 mei 2015, nr. 60/2015, B.14.2.

²⁵ GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.18.2; GwH 29 oktober 2009, nr. 168/2009, B.7.2.

²⁶ Zie *Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale nr. 13 (1999) sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, § 9. Op grond van deze “General Comment nr. 13” kan vastgesteld worden dat “primaire onderwijs” moet beantwoorden aan de “besoins éducatifs fondamentaux” (“basic learning needs”). Deze “besoins éducatifs fondamentaux” houden in: “les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre”. Zie ook B. Saul, D. Kinley en J. Mowbray, *The international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 1101.

²⁷ Zie M. Verheyde, “Article 28. The Right to Education” in *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, A. Alen e.a. (eds), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 23.

²⁴ Cf. C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.17.2; C.C., 29 octobre 2009, n° 168/2009, B.6.2; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.11.2; C.C., 21 mai 2015, n° 60/2015, B.14.2.

²⁵ C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.18.2; C.C., 29 octobre 2009, n° 168/2009, B.7.2.

²⁶ Voir *Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13 (1999) sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, § 9. Sur la base de ce “General Comment nr. 13”, on peut constater que l'“enseignement primaire” doit répondre aux besoins éducatifs fondamentaux (“basic learning needs”). Ces besoins éducatifs fondamentaux impliquent: les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre. Voir également B. Saul, D. Kinley et J. Mowbray, *The international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 1101.

²⁷ Voir M. Verheyde, “Article 28. The Right to Education” in *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, A. Alen e.a. (eds), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 23.

plicht te verlengen, noch vormen deze verdragen op zich een verantwoording voor deze verlenging.

14. Het voorgaande neemt niet weg dat de wetgever van oordeel kan zijn dat een verlenging van de huidige leerplichtduur noodzakelijk is.

Bij het uitbreiden van de duur van de periode waarin het kind onderworpen is aan de leerplicht, beschikt de wetgever over een grote beoordelingsvrijheid, waarbij hij wel met het volgende rekening moet houden.

De leerplicht is een doelgebonden verplichting, waarvan het belang en de noodzaak niet wegnemen dat ze een beperking vormt van de persoonlijke vrijheid, maar ook van de levensbeschouwelijke en opvoedvrijheid van de ouders. De wetgever moet bijgevolg de noodzakelijkheid van de maatregel voldoende kunnen verantwoorden, in het licht van de doelstelling van de belangen van het kind en de bescherming ervan, en hij moet de proportionaliteit van de maatregel voor ogen houden.

De bescherming van het belang van het kind laat de wetgever toe om specifieke verdergaande verplichtingen op te leggen,²⁸ maar laat de wetgever niet toe om op onevenredige wijze afbreuk te doen aan andere rechten van ouders en kinderen.

Artikel 5 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat de verdragspartijen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders²⁹ eerbiedigen, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

In het bijzonder met betrekking tot zeer jonge kinderen geldt, overeenkomstig artikel 18 van het Kinderrechtenverdrag dat ouders of, al naargelang het geval, wettige voogden, de eerste verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is daarbij hun allereerste zorg. Daarbij heeft ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er op gewezen dat er een onderscheid bestaat tussen de opvoeding van een kind en het onderwijs aan een kind:

“l’éducation des enfants est la somme des procédés par lesquels, dans toute société, les adultes tendent d’inculquer aux plus jeunes leurs croyances, coutumes et autres valeurs, tandis que l’enseignement ou l’instruction vise notamment la transmission des connaissances et la formation intellectuelle”.³⁰

²⁸ Zodat de terughoudendheid die de wetgever in acht moet nemen in het kader van een inburgeringsplicht (zie adv. RvS 34.569/3 van 18 december 2002 over amendementen op een ontwerp van decreet “betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid”, *Parl. St. VI. Parl.* 2001-02, nr. 1229/4) in mindere mate geldt.

²⁹ “of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind”.

³⁰ EHRM 25 februari 1982, *Campbell en Cosans t. Verenigd Koninkrijk*, § 33.

scolaire et elles ne justifient pas non plus par elles-mêmes cette prolongation.

14. Il n’en demeure pas moins que le législateur peut estimer qu’une prolongation de la durée actuelle de l’obligation scolaire est nécessaire.

En étendant la durée de la période au cours de laquelle l’enfant est soumis à cette obligation, le législateur dispose d’une grande liberté d’appréciation, étant entendu toutefois qu’il doit tenir compte de ce qui suit.

L’obligation scolaire est une obligation liée à une finalité, dont l’importance et la nécessité n’empêchent pas qu’elle constitue une restriction à la liberté individuelle, mais également à la liberté philosophique et pédagogique des parents. Par conséquent, le législateur doit pouvoir justifier de manière suffisante la nécessité de la mesure, au regard de l’objectif des intérêts de l’enfant et de leur protection, et doit garder à l’esprit la proportionnalité de la mesure.

La protection de l’intérêt de l’enfant permet au législateur d’imposer des obligations spécifiques plus larges²⁸, mais ne lui permet pas de porter atteinte de manière disproportionnée aux autres droits des parents et des enfants.

L’article 5 de la Convention sur les droits de l’enfant dispose que les parties contractantes respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu’ont les parents²⁹, de donner à l’enfant, d’une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l’orientation et les conseils appropriés à l’exercice des droits que lui reconnaît cette Convention.

En particulier en ce qui concerne de très jeunes enfants, l’article 18 de la Convention sur les droits de l’enfant prescrit que la responsabilité d’élever l’enfant et d’assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l’intérêt supérieur de l’enfant. À cet égard, la Cour européenne des droits de l’homme a également relevé qu’il existe une différence entre l’éducation d’un enfant et l’enseignement dispensé à un enfant:

“l’éducation des enfants est la somme des procédés par lesquels, dans toute société, les adultes tendent d’inculquer aux plus jeunes leurs croyances, coutumes et autres valeurs, tandis que l’enseignement ou l’instruction vise notamment la transmission des connaissances et la formation intellectuelle”.³⁰

²⁸ De sorte que la réserve que le législateur doit observer dans le cadre d’une obligation d’intégration (voir l’avis C.E. 34.569/3 du 18 décembre 2002 sur des amendements à un projet de décret “relatif à la politique flamande d’intégration civique”, *Doc. parl.*, *Parl. fl.*, 2001-02, n° 1229/4) s’applique dans une moindre mesure.

²⁹ “ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l’enfant”.

³⁰ Cour eur. D.H., 25 février 1982, *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, § 33.

15. Het komt de wetgever toe om te beoordelen of het laten ingaan van de leerplicht op de leeftijd van vijf jaar, zoals in de voorstellen 62.492/VR/1, 62.493/VR/1, 62.495/VR/1 en 62.496/VR/1 gebeurt, noodzakelijk moet worden geacht in het belang van het kind en met het oog op zijn recht op onderwijs, en of deze nieuwe verplichting proportioneel is.

De wetgever beschikt daarbij over een grote beoordelingsvrijheid. Wel moet er op gewezen worden dat het loutere argument dat bepaalde kinderen met een achterstand aan de schoolse loopbaan beginnen, op zich staand moeilijk de vervroeging van de leerplicht verantwoordt, aangezien dit argument er uiteindelijk toe leidt dat de leerplicht steeds vroeger moet worden ingesteld.

Het opleggen van de leerplicht aan vijfjarige kinderen lijkt daarbij niet als een onevenredige maatregel te kunnen worden beschouwd, ook gelet op het feit dat de grote meerderheid van de kinderen van die leeftijd reeds (kleuter)school blijken te lopen. Daarbij mag de wetgever ervan uitgaan dat zelfs het verplicht bijwonen van de kleuter- of lagere school (hetgeen naar Belgisch recht dus niet het geval is) “ne prive pas [les] parents de leur droit d’éclairer et conseiller leurs enfants, d’exercer envers eux leurs fonctions naturelles d’éducateurs, de les orienter dans une direction conforme à leurs propres convictions religieuses ou philosophiques”.³¹

Het is minder duidelijk of dezelfde gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt ten aanzien van de verlenging met drie jaar van de leerplicht, die zou ingaan met het schooljaar dat begint in het jaar waarin het kind drie jaar wordt. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat voorstel 62.494/VR/1 tot gevolg kan hebben dat een kind op de leeftijd van 32 maanden reeds leerplichtig is. De toelichting bij dit voorstel bevat geen bijzondere argumenten om een dergelijke vergaande inperking van de vrijheid van het kind en de ouders te verantwoorden in het licht van de bovengenoemde doelstellingen van de leerplicht. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet evenwel niet meteen in op welke wijze deze inperking als redelijk verantwoord en proportioneel zou kunnen worden beschouwd in het licht van die doelstellingen. De wetgever kan de voorgestelde maatregel dan ook enkel aannemen indien voldoende expliciet de redelijkheid en proportionaliteit ervan worden onderbouwd, waarbij hij nagegaan heeft of de nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt met andere maatregelen die minder verregaande inperkingen inhouden.

INWERKINGTREDING

16. De voorstellen 62.492/VR/1, 62.493/VR/1 en 62.495/VR/1 bevatten geen bijzondere inwerkingtredingsbepaling.³²

³¹ EHRM 7 december 1996, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen*, § 54, en EHRM 18 december 1996, *Efstratiou t. Griekenland*, § 32.

³² In voorstel 62.494/VR/1 wordt in artikel 3 een overgangsregeling opgenomen. De jaartallen ervan zijn evenwel achterhaald en moeten in voorkomend geval worden aangepast.

15. Il revient au législateur d’apprécier si l’instauration de l’obligation scolaire à partir de l’âge de cinq ans, comme le font les propositions 62.492/VR/1, 62.493/VR/1, 62.495/VR/1 et 62.496/VR/1, doit être réputée nécessaire dans l’intérêt de l’enfant et en vue de son droit à l’enseignement, et si cette nouvelle obligation est proportionnée.

Le législateur dispose à cet égard d’une grande liberté d’appréciation. Il faut toutefois observer que le seul argument que certains enfants débutent le parcours scolaire avec un retard ne justifie guère, en soi, l’abaissement de l’âge de l’obligation scolaire, dès lors que cet argument aboutit en définitive à un abaissement toujours plus précoce de l’âge de l’obligation scolaire.

L’imposition de l’obligation scolaire à des enfants de cinq ans ne semble pas pouvoir être considérée, à cet égard, comme une mesure disproportionnée, compte tenu également du fait que la grande majorité des enfants de cet âge s’avère déjà fréquenter l’école (maternelle). Dans ce contexte, le législateur peut considérer que même la fréquentation obligatoire de l’école maternelle ou primaire (ce qui, en droit belge, n’est donc pas le cas), “ne prive pas [les] parents de leur droit d’éclairer et conseiller leurs enfants, d’exercer envers eux leurs fonctions naturelles d’éducateurs, de les orienter dans une direction conforme à leurs propres convictions religieuses ou philosophiques”.³¹

On distingue moins clairement si les mêmes conclusions peuvent être tirées à l’égard de la prolongation de trois ans de l’obligation scolaire, qui prendrait cours l’année scolaire qui débute dans l’année au cours de laquelle l’enfant atteint l’âge de trois ans. Il faut en effet garder à l’esprit que la proposition 62.494/VR/1 peut avoir pour effet qu’un enfant est déjà soumis à l’obligation scolaire à l’âge de 32 mois. Les développements de cette proposition ne contiennent pas d’arguments particuliers permettant de justifier une limitation à ce point radicale de la liberté de l’enfant et des parents au regard des objectifs susmentionnés de l’obligation scolaire. Toutefois, le Conseil d’État, section de législation, n’aperçoit pas directement comment cette limitation pourrait être considérée comme raisonnablement justifiée et proportionnée au regard de ces objectifs. Le législateur ne peut dès lors adopter la mesure proposée que si son caractère raisonnable et sa proportionnalité sont étayés de manière suffisamment explicite, tout en ayant vérifié si les objectifs poursuivis ne peut pas être atteints par d’autres mesures comportant des limitations moins strictes.

ENTRÉE EN VIGUEUR

16. Les propositions 62.492/VR/1, 62.493/VR/1 et 62.495/VR/1 ne contiennent pas de disposition particulière d’entrée en vigueur.³²

³¹ Cour eur. D.H., 7 décembre, *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*, § 54, et Cour eur. D.H., 18 décembre 1996, *Efstratiou c. Grèce*, § 32.

³² La proposition 62.494/VR/1 introduit un régime transitoire dans l’article 3. Ses millésimes sont toutefois obsolètes et doivent, le cas échéant, être adaptés.

De indieners van de voorstellen moeten er zich van bewust zijn, dat bij gebrek aan inwerkingtredingsbepaling, de voorgestelde bepaling in werking treedt, de tiende dag nadat de wet bekendgemaakt wordt in het *Belgisch Staatsblad*. Dat betekent dat, voor zover de bepaling in de loop van een schooljaar wordt bekend gemaakt, op een bepaald ogenblik in dat schooljaar kinderen die tot dan toe niet waren onderworpen aan de leerplicht, alsnog worden onderworpen aan de leerplicht.

Met het oog op de rechtszekerheid en de vlotte toepasbaarheid van de voorgestelde regeling, verdient het dan ook aanbeveling om de verlaging van de leerplichtleeftijd te laten ingaan vanaf het begin van een schooljaar.

COHERENTIE

17. In de voorstellen 62.494/VR/1 en 62.495/VR/1 hebben de stellers nagelaten de duur van de leerplicht in overeenstemming te brengen met de wijziging van het ogenblik waarop de leerplicht aanvangt. Aldus dient ook de tekst van artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983 te worden gewijzigd, door het woord “twaalf” te vervangen door het woord “vijftien” (voorstel 62.494/VR/1) of door het woord “dertien” (voorstel 62.495/VR/1).

De griffier,

Greet VERBERCKMOES

De voorzitter,

Marnix VAN DAMME

Les auteurs des propositions doivent être conscients qu'en l'absence d'une disposition d'entrée en vigueur, la disposition proposée entre en vigueur le dixième jour qui suit la publication de la loi au *Moniteur belge*. Il en résulte que si la disposition est publiée dans le courant d'une année scolaire, à un moment déterminé de cette année scolaire, les enfants qui n'étaient pas soumis jusqu'alors à l'obligation scolaire seront encore soumis à cette obligation.

Dans un souci de sécurité juridique et d'applicabilité harmonieuse du dispositif proposé, il est dès lors recommandé d'instaurer l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire dès le début d'une année scolaire.

COHÉRENCE

17. Dans les propositions 62.494/VR/1 et 62.495/VR/1, les auteurs ont omis de mettre la durée de l'obligation scolaire en conformité avec la modification du moment où elle débute. Ainsi, on modifiera également le texte de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1983, en remplaçant le mot “douze” par le mot “quinze” (proposition 62.494/VR/1) ou par le mot “treize” (proposition 62.495/VR/1).

Le greffier,

Greet VERBERCKMOES

Le président,

Marnix VAN DAMME