RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 228.751 van 14 oktober 2014
in de zaak A. 209.352/IX-8049

In zake: Sukhjot SINGH
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jo Van Acker en Pieter-Bram Lagae
kantoor houdend te 9820 Merelbeke
Jozef Hebbelynckstraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS,
vertegenwoordigd door:
1. het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Véronique Pertry en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de scholengroep 13 – Zuid-Limburg
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Stommels
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 220 bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van:

> "1) Het schoolreglement van Basisschool De Linde te Borgloon, bekrachtigd door de raad van bestuur van Scholengroep 13 op de vergadering van 28.02.2013.
> 2) De beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs (GO!) van 01.02.2013 houdende de goedkeuring van de omzendbrief 2013/1/omz, alsmede houdende de opdracht aan de afgevaardigde bestuurder om de

omzendbrief te bezorgen aan de Raden van Bestuur van de scholengroepen voor opname in de scholenreglementen en het personeelsbeleid van hun scholen, alsmede tot het opleggen van een algemeen verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in haar scholen.
3) De omzendbrief 2013/1/omz ('Omzendbrief inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens').”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.733 van 19 september 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

Het centrale niveau en de scholengroep 13 van het Gemeenschapsonderwijs hebben elk een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de beide vertegenwoordigers van de verwerende partij hebben ieder een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 september 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Bram Lagae, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaten Véronique Pertry, Bart Martel en Kristof Caluwaert, die verschijnen voor het centrale niveau van de verwerende partij en advocaat Jan

Fransen, die *loco* advocaat Marc Stommels verschijnt voor de scholengroep 13 van de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Inhoud van de bestreden beslissingen en feitelijke achtergrond van de zaak

3.1. Op 11 september 2009 beslist de Raad van het Gemeenschapsonderwijs:

> "De Raad;
> Gelet op artikel 24 van de Grondwet;
> Gelet op het Bijzonder decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs van 14 juli 1998, inzonderheid de artikelen 33§1, 1° en 2° en 34.1°;
> Gelet op de raadsbeslissing 2007-13-144 van 26 oktober 2007 waarin de Raad standpunt inneemt over het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in het GO!;
> Gelet op de grondwettelijke bepalingen betreffende de vrijheid van godsdienst, expliciete scheiding tussen kerk en staat, het recht van elk kind op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit;
> Gelet op de grondwettelijke opdracht van de Raad om neutraal onderwijs te organiseren met eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen;
> Overwegende dat de Raad garant staat voor kwaliteitsvol onderwijs; dat in het opvoedingsproject van actief pluralisme alle levensbeschouwelijke en maatschappelijke visies met democratische inslag eenzelfde plaats moeten krijgen;
> Overwegende dat de Raad, op 23 november 2004 een werkgroep 'Diversiteit' oprichtte; dat hij kennis heeft genomen van het, in diverse vergaderingen besproken, thema 'dragen van levensbeschouwelijke symbolen', dit heeft onderzocht, geanalyseerd naar de concrete situaties en overleg pleegde met de scholengroepen;
> Overwegende dat het beginsel van gelijke onderwijskansen één van de streefdoelen vormt, zowel van het GO! als van het onderwijsbeleid in Vlaanderen; dat dit beginsel ernstig wordt gehypothekeerd wanneer som-

mige ouders, leerlingen of cursisten hun school- en studiekeuze uitsluitend of mede laten bepalen door het al dan niet bestaan van een verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens in bepaalde onderwijsinstellingen;
Dat derhalve de Raad tegemoet wil komen aan de doelstelling gelijke onderwijskansen te bieden aan alle leerlingen en cursisten; dat zij erover moet waken dat hierbij een objectieve en verantwoorde studiekeuze op basis van persoonlijkheid, interesses en talenten niet in het gedrang komt; dat de andere in huidige motivering uiteengezette consideraties er toe leiden dat de keuze van de Raad op een algemeen verbod valt;
Gegeven het feit dat het dragen van levensbeschouwelijke symbolen in het GO! op diverse plaatsen aanleiding gaf tot gedrag dat niet strookt met het pedagogisch project van het GO! noch met het beginsel van actief pluralisme dat een van de pijlers is van dit project; dat dit gedrag er onder meer in bestaat dat (1) vrouwelijke leerlingen, die bepaalde levensbeschouwelijke symbolen niet dragen, in bepaalde instellingen van het GO!, minstens moreel gedwongen worden dit wel te doen, ongeacht of zij de interpretatie van de levensbeschouwing waarvan deze symbolen de uitdrukking zijn aanhangen of niet (2) de schoolkeuze van bepaalde leerlingen en cursisten niet bepaald wordt door het pedagogisch project en de vraag naar maximale ontplooiing van persoonlijke talenten, maar uitsluitend door de vraag of levensbeschouwelijke symbolen toegelaten zijn of niet en (3) dat bepaalde symbolen, die aanvankelijk uitdrukking waren van een bepaalde interpretatie van een levensbeschouwing gaandeweg de uitdrukking worden van een politiek-maatschappelijke visie;
Gegeven het feit dat hierdoor segregatie dreigt te ontstaan, niet alleen tussen scholen onderling, maar tussen leerlingen en cursisten van dezelfde instelling; dat de Raad segregatie op basis van uiterlijke levensbeschouwelijke kentekens wil tegen gaan;
Overwegende dat de Raad, in het ontstaan van een spanningsveld tussen individuele en algemene belangen, ertoe gehouden is het algemeen belang te laten primeren en een evenwicht te zoeken tussen de diverse rechten en vrijheden, wanneer deze met elkaar in conflict komen;
Overwegende dat de Raad benadrukt dat vrijheid van mening, geweten en godsdienst grondbeginselen zijn van een democratische samenleving; de vrijheid van godsdienst is niet alleen essentieel voor gelovigen, maar ook een waardevol beginsel voor atheïsten, agnostici, sceptici en voor hen die dit alles onberoerd laat; voormelde vrijheden vormen de basis van het pluralisme dat onverbrekelijk deel uitmaakt van een democratische samenleving;
Overwegende dat de vrijheid van godsdienst echter niet impliceert dat elk gedrag, geïnspireerd door een religieuze overtuiging, moet worden toegelaten;
Dat het recht op godsdienstvrijheid in het gedrang komt wanneer het dragen van bepaalde religieuze symbolen als een verplichting worden voorgesteld, zodanig dat een discriminatie ontstaat tussen wie – al dan niet aanhanger van de betrokken religie – deze symbolen draagt en wie dat niet doet, waarbij de leden van de laatste groep door de leden van de eer-

ste groep als inferieur worden aangemerkt en een onaanvaardbare druk op hen legt om alsnog een religieus symbool te dragen, terwijl een van de grondbeginselen van het pedagogisch project van het GO! precies bestaat in de aanvaarding van eenieders gelijkwaardigheid;
Overwegende dat bovendien het dragen van religieuze symbolen soms alleen wordt opgelegd aan leden van één geslacht, wat niet te verzoenen is met de gelijkheid tussen man en vrouw, die eveneens één van de grondbeginselen is van een democratische samenleving;
Overwegende dat, na nauwgezette afweging van de diverse rechten en vrijheden, zowel aan elkaar als aan het pedagogisch project van het GO!, de Raad tot het besluit is gekomen dat de verdediging van grondwettelijke vrijheden gediend is met een verbod op het dragen van levenbeschouwelijke symbolen in de instellingen van het GO!; dat de voormelde overwegingen, voornamelijk dan de morele druk en de invloed op school- en studiekeuze op geen enkele andere wijze doeltreffend kunnen tegemoet getreden worden dan met een dergelijk verbod; dat hiermee geenszins inbreuk wordt gepleegd op de godsdienstvrijheid maar eerder de bescherming ervan beoogt.
Overwegende dat de toepassing van het gelijkheidsbeginsel er uiteraard en terecht aan in de weg staat een onderscheid te maken tussen de tekens van verschillende religies en levensbeschouwingen;
Overwegende dat internationale rechtspraak de overwegingen van de Raad van het GO! in deze ondersteunt (zie EHRM 15 februari 2001, (Dahlab v. Zwitserland, nr. 42393/98); 29 juni 2004, bevestigd door Grote Kamer EHRM 10 november 2005 inzake Sahin/Turkije, nr. 44774/98);
Overwegende dat het GO! de verplichting heeft onderwijs in diverse levensbeschouwingen aan te bieden; dat tijdens de lessen levensbeschouwelijke vakken symbolen mogen gedragen worden omdat het inherent is aan het vak en het zeker ook thuishoort in de beslotenheid van een les levensbeschouwing.
Overwegende tenslotte, dat de Raad, gezien het belang van de in het geding zijnde rechten en vrijheden, het verbod met onmiddellijke ingang invoert; dat de Raad echter van oordeel is dat het om praktische redenen, zoals de organisatie van de controle op de naleving van het verbod en, zo nodig, het inrichten van een plaats waar de leerlingen hun symbolen kunnen afleggen, aangewezen is in een termijn te voorzien voor die scholen, die aan hun leerlingen voor de aanvang van het lopende schooljaar geen verbod hadden aangekondigd; dat in de onderwijsinstellingen die dergelijk verbod niet voor 1 september 2009 hebben aangekondigd het verbod ingaat op 31 augustus 2010.
Beslist
In elke instelling van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap is het leerlingen, cursisten en personeelsleden voortaan niet meer toegelaten om levensbeschouwelijke kentekens te dragen.
Het verbod geldt voor alle zichtbare levensbeschouwelijke kentekens. Het verbod is van toepassing tijdens alle onderwijsactiviteiten, zowel binnen als buiten de schoolmuren.

> Een uitzondering wordt toegestaan aan leerkrachten levensbeschouwelijke vakken. Deze leerkrachten mogen wel levensbeschouwelijke kentekens dragen, tijdens het levensbeschouwelijk vak. Tijdens de levensbeschouwelijke vakken mogen ook de aanwezige leerlingen levensbeschouwelijke kentekens dragen.
> De Raad neemt de tijd om in een open dialoog tot een implementatie van het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke symbolen, te komen.
> Tot 31 augustus 2010 krijgen de scholen, instellingen en centra waar momenteel het dragen van de levensbeschouwelijke kentekens toegelaten zijn, de tijd om zich hiermee in orde te stellen."

Deze beslissing is door de Raad van State in haar tenuitvoerlegging geschorst bij arrest nr. 202.039 van 18 maart 2010.

De schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009 met betrekking tot het dragen van levensbeschouwelijke kentekens, bevolen bij arrest nr. 202.039 van 18 maart 2010, wordt opgeheven bij arrest nr. 215.009 van 8 september 2011.

Met betrekking tot twee beroepen tot nietigverklaring van hetzelfde besluit, stelt de Raad van State de afstand van het geding vast bij arresten nr. 219.639 en nr. 219.640 van 7 juni 2012.

De overige tegen het besluit van 11 september 2009 ingestelde beroepen heeft de Raad van State verworpen bij arresten nr. 220.245, nr. 220.246 en nr. 220.247 van 10 juli 2012, arrest nr. 220.248 van 10 juli 2012 inzake Jaswant Singh en anderen en arrest nr. 221.617 van 4 december 2012 inzake vzw United Sikhs (Belgium). Vastgesteld werd, telkens, dat het bestreden besluit ingevolge nieuwe beslissingen van de verwerende partij "slechts is op te vatten als een interne, voorbereidende instructie die het Gemeenschapsonderwijs nog te gelegener tijd dient te implementeren" en dus niet als een ontvankelijk aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

3.2. Op 1 februari 2013 beslist de Raad van het Gemeenschapsonderwijs om de omzendbrief 2013/1/omz 'inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens' goed te keuren en hij "geeft opdracht aan de afgevaardigd bestuurder om de omzendbrief gelijktijdig te bezorgen aan de Ra-

den van Bestuur van de scholengroepen voor opname in de schoolreglementen en het personeelsbeleid van hun scholen".

Dit is het tweede voorwerp van huidig beroep.

3.3. Het derde voorwerp, de bedoelde omzendbrief 2013/1/omz 'inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens', ondertekend op 1 februari 2013 door de afgevaardigd bestuurder van het Gemeenschapsonderwijs, luidt met weglating van de voetnoten:

> "I. Ter inleiding:
> 1. Op 11 september 2009 nam de Raad GO! inzake het dragen van levensbeschouwelijke kentekens volgende beslissing:
> [*volgt de tekst van de beslissing geciteerd sub 3.1*]
> Op 3 februari 2012 besliste de Raad GO! de invoering van het 'verbod' uit te stellen gelet op de nog lopende procedures bij de Raad van State.
> 2. Het 'verbod' gaf immers aanleiding tot een aantal procedures bij de Raad van State en het Grondwettelijk Hof waarbij het 'verbod' werd aangevochten. Het Grondwettelijk Hof bevestigde in zijn arrest van 15 maart 2011 dat de 'Raad van het Gemeenschapsonderwijs' de bevoegdheid heeft om een dergelijk principieel verbod uit te vaardigen voor leerlingen.
> 3. In de procedures hangende voor de Raad van State over de grond van de zaak, met name of het 'verbod' in strijd [is] met een bepaling in een decreet, Grondwet of internationaal verdrag, werd geen uitspraak ten gronde gedaan aangezien de Raad van State vaststelde in zijn eindarresten dat de leerlingen, leerkrachten en belangen vzw's die destijds beroep instelde geen actueel belang meer hebben.
> 4. Het 'verbod' dateert reeds van september 2009 en er zijn ondertussen vragen gerezen inzake de interpretatie vandaar dat deze omzendbrief een antwoord wenst te geven op de vraag hoe het 'verbod' dient geïnterpreteerd te worden. Hierbij werd rekening gehouden met de evolutie in de rechtspraak en rechtsleer in het bijzonder wat de leerlingen betreft de arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het advies van de afdeling wetgeving Raad van State van 13 juli 2012 en wat het personeel betreft het arrest Raad van State van 21 december 2010.
> 5 Wat de motivering van het 'verbod' betreft wordt verwezen naar de memorie in de zaak G/A 194.399/XII-6002 waarin het standpunt van de Raad GO! zeer uitvoerig werd uiteengezet en wat het personeel betreft het arrest van de RvS.
> II. De Interpretatie van het 'Verbod'
> 1. Waar is het verbod van toepassing ?
> Het verbod is van toepassing in alle instellingen van het GO!.
> 2. Op wie is het verbod van toepassing ?
> a) Op alle leerlingen basisonderwijs;
> b) Op alle leerlingen en cursisten secundair onderwijs;

c) Op alle leerlingen deeltijds kunstonderwijs;
d) Op het personeel zoals omschreven in het artikel 2 § 1 van het 'rechtspositiedecreet' en de personeelsleden van de administratie van de Raad.
e) Op alle residenten in de internaten.
3. Op wie is het verbod niet van toepassing ?
f) Op alle cursisten in het volwassenen onderwijs;
g) De leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, tijdens de levensbeschouwelijke vakken en m.b.t. kentekens die gerelateerd zijn aan het levensbeschouwelijk vak dat de leerkracht geeft;
h) De leerlingen tijdens de lessen levensbeschouwelijke vakken of tijdens de extra-murosactiviteiten in het kader van de levensbeschouwelijke vakken;
i) Op de leerlingen die in het schooljaar 2012-2013, levensbeschouwelijke kentekens droegen en regelmatig school liepen in een GO! instelling waar nog geen 'verbod' van kracht was en dit tot het einde van hun schoolloopbaan in het onderwijsniveau: kleuter, lager of secundair.
4. Wanneer is het verbod van toepassing ?
Het 'verbod' is van toepassing op de personen opgesomd onder a tem. e tijdens de tijdstippen waarop zij onder de verantwoordelijkheid en onder het gezag van de instellingen vallen en zich bevinden op of binnen de infrastructuur van de instelling of wanneer zij deelnemen aan de extra-murosactiviteiten van deze instelling.
5. Hoe dient het verbod geïmplementeerd te worden ?
De onderwijsinstellingen nemen de bepalingen van het 'verbod' op in het schoolreglement.
Hierbij geven de instellingen aan op welke wijze de overtreding van het 'verbod' op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens wordt gesanctioneerd.
De instelling voert een doeltreffend beleid om het 'verbod' te handhaven. Ze controleert de naleving van het verbod en treedt op tegen overtreders conform het eigen sanctiebeleid zoals vermeld in het schoolreglement.
De instelling kan het 'verbod' desgewenst aanvullen met extra maatregelen. Die aanvullingen kunnen enkel een meer restrictieve uitwerking hebben ten aanzien van het verbod. Deze mogelijkheid om het verbod te verstrengen is eveneens van toepassing op de personen opgesomd onder punt 3, f,g,h,i.
6. Hoe dient het verbod voor het personeel geïmplementeerd te worden ?
De inrichtende machten voeren een doeltreffend beleid om het 'verbod' te handhaven. Ze controleert de naleving van het verbod en treedt op tegen overtreders conform het eigen sanctiebeleid.
De instelling kan het 'verbod' desgewenst aanvullen met extra maatregelen. Die aanvullingen kunnen enkel een meer restrictieve uitwerking hebben ten aanzien van het verbod.
7. Vanaf wanneer is het verbod van toepassing ?
Het 'verbod' treedt in werking vanaf 1 september 2013 wanneer het nog niet voordien werd geïmplementeerd voor de leerlingen, voor het personeel geldt het verbod vanaf heden.
8. Wat met derden ?

Voor personen die niet onder dit 'verbod' ressorteren is het aangewezen om met externe partners, bijvoorbeeld poetsploegen of studenten die stage lopen, duidelijk afspraken te maken en het 'verbod' vast te leggen in een contract of een samenwerkingsakkoord.
9. Wat indien er toch nog onduidelijkheid rijst omtrent de interpretatie van het verbod ?
Bij onduidelijkheid over de fundamentele toepassing van het 'verbod' kan advies gevraagd worden aan de Raadscommissie inzake het verbod op de levensbeschouwelijke kentekens."

3.4. Het schoolreglement voor het schooljaar 2013-2014 van de basisschool De Linde te Borgloon, onderwijsinstelling die behoort tot de scholengroep 13 van het Gemeenschapsonderwijs, is de eerste bestreden beslissing. Van belang voor deze zaak is de volgende passus uit het schoolreglement, bekrachtigd door de raad van bestuur van de scholengroep op 28 februari 2013:

"Kledij en voorkomen:
Onze school waardeert persoonlijke smaak en overtuiging, maar het mag geenszins de bedoeling zijn om te provoceren, de goede zeden te schenden of de vrijheid van anderen te belemmeren. Noch de eigen veiligheid of gezondheid, noch die van anderen mag in het gedrang komen. De school kan niet verantwoordelijk gesteld worden voor schade aan kledij toegebracht tijdens spel door trekken of vallen.
In sommige lessen is, ter wille van de hygiëne en/of veiligheid, aangepaste kledij noodzakelijk. Soms zullen haarnetjes, badmutsen of beschermkledij aangewezen of zelfs verplicht zijn. Anderzijds zal de directeur of de betrokken leerkracht, naargelang de situatie, het dragen van hoofddeksels, sieraden, losse kledij, sjaaltjes en dergelijke verbieden als de hygiëne of de veiligheid dit vereisen. Bijvoorbeeld in de lessen lichamelijke opvoeding, en praktijkvakken, bij sport en zwemmen.
Actief pluralisme
Om ons pedagogisch project te kunnen realiseren is het in onze school niet toegelaten om levensbeschouwelijke kentekens te dragen. Het verbod geldt voor alle zichtbare levensbeschouwelijke kentekens. Het verbod is van toepassing tijdens alle onderwijsactiviteiten, zowel binnen als buiten de schoolmuren. Enkel tijdens het levensbeschouwelijk vak mogen de aanwezige leerlingen zichtbaar levensbeschouwelijke kentekens dragen.
De school controleert de naleving van dit verbod en kan bij vaststelling van overtreding een sanctie opleggen overeenkomstig het orde- en tuchtreglement."

Het schoolreglement geeft ook informatie met betrekking tot de mogelijke orde- en tuchtmaatregelen en de beroepsprocedure bij definitieve uitsluiting.

3.5. De ouders van verzoeker – die reeds tijdens het schooljaar 2012-2013 ingeschreven was als leerling in de basisschool De Linde en er niet verhinderd werd om de patka te dragen – worden op 11 juni 2013 per brief als volgt op de hoogte gebracht van het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens (hierna soms ook kortweg 'het verbod'):

> "Beste ouders,
> Vanaf 1 september 2013 is er in onze school een verbod van kracht op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens en dit ten gevolge van een beslissing genomen door de Raad van het GO.
> Deze beslissing is gepaard gegaan met een ruime en brede bespreking omtrent de problematiek van het dragen van levensbeschouwelijke kentekens en de plaats die zij kunnen innemen in het neutraal onderwijs dat de Raad van het GO moet inrichten.
> Waarom dit verbod?
> Het recht om vrij levensbeschouwelijke kentekens te dragen, moet afgetoetst worden en in evenwicht gebracht worden met de rechten en vrijheden van anderen.
> Het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens is ongetwijfeld van die aard dat niet alleen jonge meisjes maar ook andere kinderen op school worden beschermd tegen alle vormen van druk waarmee zij zouden kunnen worden geconfronteerd. Binnen ons pedagogisch project is één van de pijlers 'neutraliteit', dit recht op neutraal onderwijs wordt op deze manier gewaarborgd.
> Wat betekent dit voor uw kind?
> Alle zichtbare levensbeschouwelijke kentekens worden vanaf 1 september 2013 niet meer toegelaten. Het dragen van een patka, een kruisje, … is verboden.
> In de klassen van levensbeschouwing is dit wel toegelaten, maar bij het verlaten van die klas worden de levensbeschouwelijke kentekens bedekt of verwijderd.
> Beste ouders, wij zijn ons ervan bewust dat dit wellicht heel wat vragen oproept.
> Indien er onduidelijkheden zijn, maak dan gerust een afspraak en dan kunnen we dit zeker bespreken."

3.6. Op 30 juni 2013 ontvangt verzoeker zijn eindrapport, met als advies dat hij "mag overgaan naar het 4e leerjaar".

3.7. Op 1 juli 2013 schrijven zijn ouders verzoeker in in de vrije basisschool Nieuwland te Borgloon.

Op maandag 2 september 2013 biedt verzoeker zich toch nog aan bij De Linde en nogmaals op woensdag 4 september 2013.

Sedertdien volgt verzoeker school in Nieuwland.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging - Procesvertegenwoordiging

Exceptie

4. De scholengroep 13 werpt op dat arrest nr. 224.733 van 19 september 2013 als enige verzoekende partij Sukhjot Singh vermeldt, zonder verdere vertegenwoordiging, een gevolg van de uitdrukkelijke keuze ter zitting van 16 september 2013, zoals genoteerd in het proces-verbaal van terechtzitting. Het verzoek tot voortzetting wordt echter ingediend door de ouders van deze minderjarige, terwijl zij niet langer partij zijn volgens het schorsingsarrest.

De keuze van de minderjarige om in eigen naam op te treden als procespartij betekent eveneens een keuze voor procesbekwaamheid ondanks minderjarigheid. Volgens de scholengroep wordt de procesbekwaamheid van de ouders uitgesloten door de procesbewaamheid van de minderjarige. Vanaf het ogenblik dat deze procesbekwaam wordt geacht, kan niemand in zijn naam en in de hoedanigheid van vertegenwoordiger proceshandelingen stellen. De bekwaamheid vloeit immers voort uit de overweging dat het om strikt persoonlijke aangelegenheden gaat. De noodzaak voor de ouders om op te treden is verdwenen nu de minderjarige zelf geacht wordt in staat te zijn de nodige proceshandelingen te stellen.

Het verzoek tot voortzetting is dan ook niet rechtsgeldig ingediend zonder dat overmacht aangetoond kan worden door verzoeker, die bijgevolg geacht dient te worden afstand van geding te hebben gedaan.

Beoordeling

5. De scholengroep redeneert vanuit het verkeerde uitgangspunt dat het beroep is ingediend door Sukhjot Singh alleen, in eigen naam en zonder te zijn vertegenwoordigd.

Het inleidend verzoekschrift is opgesteld en ingediend door "Dhr. en mevrouw Navjot en Kulbir Singh-Kaur, […] in hun hoedanigheid van ouders, wettelijke vertegenwoordigers over de persoon en de goederen van hun minderjarig kind Sukhjot Singh".

Op de terechtzitting over de vordering tot schorsing is ter wille van de duidelijkheid – en de aan te rekenen rolrechten – aan de raadsman die het verzoekschrift heeft ingediend gevraagd of door de ouders enkel opgetreden wordt voor en in naam van hun minderjarige zoon, dan wel of zij optreden in eigen naam of in de beide hoedanigheden. In het proces-verbaal van de terechtzitting van 16 september 2013 is als antwoord van de raadsman genotuleerd dat de leerling verzoekende partij is, vertegenwoordigd door zijn ouders als wettelijke vertegenwoordigers.

Aangezien werd verklaard dat de zaak is ingeleid voor de minderjarige zoon, namens wie de ouders optreden als wettelijke vertegenwoordigers, is in het 'kopje' van het arrest enkel Sukhjot Singh als verzoeker bij naam vermeld. Dat in het arrest niet daarenboven formeel is genoteerd dat Sukhjot Singh daarbij is vertegenwoordigd door zijn wettelijke vertegenwoordigers, is niet relevant. Ook over de scholengroep is niet formeel genoteerd dat zij is vertegenwoordigd door haar algemeen directeur. Een regelmatige vertegenwoordiging die rechtstreeks voortvloeit uit de regelgeving en waaromtrent geen bijzondere opmerkingen te maken zijn, wordt nu eenmaal niet ten overvloede vermeld in het arrest.

6. Ook het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging is ingediend door Navjot en Kulbir Singh-Kaur, “in hun hoedanigheid van ouders, wettelijke vertegenwoordigers” van verzoeker.

7. De exceptie faalt.

V. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Exceptie

8. De beide vertegenwoordigers van de verwerende partij merken op dat in substantie enkel het onderdeel van het schoolreglement aangevochten wordt dat betrekking heeft op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens, zodat de omvang van een eventuele nietigverklaring daartoe beperkt moet worden.

Beoordeling

9. De Raad van State valt de verwerende partij hierin bij. Het verweer van verzoeker in de memorie van wederantwoord dat het volledige schoolreglement onwettig zou zijn omdat geen advies van de schoolraad wordt bijgebracht betreft de wettigheid van het reglement en dus de grond van de zaak, maar bewijst niet zijn belang bij de volledige nietigverklaring ervan.

Ten overvloede stelt de Raad van State vast dat niet wordt beweerd dat het bedoelde onderdeel van het schoolreglement voor het schooljaar 2014-2015 is gewijzigd.

VI. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

10. De verwerende partij beschrijft in de memorie van antwoord van het centrale niveau de totstandkoming van artikel 24 van de Grondwet tegen de achtergrond van de communautarisering van het onderwijs. Uit de "grondwettelijke verankering van de functionele decentralisatie van het (Vlaams) Gemeenschapsonderwijs" leidt zij af dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van huidig geschil, ook al is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs in principe een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State:

> "Deze beslissingen kaderen immers binnen de grondwettelijk verankerde autonome bevoegdheid van de Raad van het GO! om als inrichtende macht het pedagogisch project voor het Gemeenschapsonderwijs vast te stellen evenals de grondwettelijke neutraliteit te waarborgen. Binnen de hiërarchie der rechtsnormen moeten dergelijke beslissingen worden gesitueerd op het niveau van de decreetgever. Diezelfde decreetgever heeft overigens, zoals gezegd, bevestigd dat hij volledig afstand heeft gedaan van zijn rechten voor wat betreft de (invulling van de) neutraliteitsverklaring. Bijgevolg is het niet de Raad van State maar het Grondwettelijk Hof die, op grond van artikel 24 van de Grondwet *j*° het bijzonder decreet van 14 juli 1998, over de invulling van de neutraliteit in het Gemeenschapsonderwijs zal moeten oordelen.
> In dat verband werd in de Commissie voor Onderwijs en Vorming, tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, hierover het volgende gezegd:
>
> > '[…] Er worden hier bevoegdheden toegekend zonder dat er vanuit de Vlaamse Raad enige controlemogelijkheid bestaat. Dit geldt evengoed voor de neutraliteitsverklaring, voorzien bij artikel 32, 1°.
> > De Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt deelt deze mening niet. Het Arbitragehof kan de neutraliteitsverklaring aan artikel 17 (nu artikel 24) van de Grondwet toetsen.' [*voetnoot weggelaten*]
>
> Bij de herziening van art. 17 (huidig art. 24) van de Grondwet liet de Staatssecretaris voor Onderwijs eveneens verstaan dat:
>
> > 'de concrete vertaling [van de neutraliteit] en de toepassing aan de toestand waarin elke Gemeenschap zich bevindt [...] kan niet worden beschouwd als een interpretatie van de Grondwet maar eerder

als een invulling van het begrip neutraliteit dat trouwens moet gerealiseerd worden in een pedagogisch project en onder het toetsingsrecht van het Arbitragehof"[*voetnoot weggelaten*]"

De omstandigheid dat het beroep tot nietigverklaring als dusdanig niet is gericht tegen de eigenlijke neutraliteitsverklaring maar wel tegen de omzendbrief 2013/1/omz van 1 februari 2013 'inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens' en tegen de beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 1 februari 2013 waarbij deze omzendbrief wordt goedgekeurd, doet volgens de verwerende partij niets af aan haar vaststelling. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs vult de neutraliteit immers in door middel van – maar niet beperkt tot – het opstellen van het *instrumentum* van de neutraliteitsverklaring. De verwerende partij meent dat de neutraliteitsverklaring moet worden gelezen tegen de achtergrond van de bijgestuurde neutraliteit die impliciet maar zeker door de beslissing van 2009 van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, zoals geïnterpreteerd in de bestreden beslissingen van 1 februari 2013, op dit vlak gewijzigd is.

Beoordeling

11. Uit de tekst van artikel 142, tweede lid, van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever aan het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid heeft toegekend om wetten, decreten en ordonnanties aan de grondwettigheidstoetsing en aan de toetsing van de naleving van de bevoegdheidsverdelende regels te onderwerpen. Noch deze grondwetsbepaling, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof', noch enige andere bepaling verleent aan het Hof de bevoegdheid om kennis te nemen van een geschil over de overeenstemming van de neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs met de Grondwet, laat staan om uitspraak te doen over de (grond)wettigheid van de hier bestreden omzendbrief van het Gemeenschapsonderwijs, dit ongeacht de inhoud ervan.

De omstandigheid dat een Vlaamse minister of een staatssecretaris daarover andere verklaringen heeft afgelegd in een parlementaire assemblee kan niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan deze toegewezen opdracht van het Grondwettelijk Hof of aan de hiërarchie van de normen.

De bestreden omzendbrief en het bestreden schoolreglement zijn geen wetskrachtige normen maar handelingen die uitgaan van administratieve overheden waarvan de beslissingen in beginsel onderworpen zijn aan de wettigheidscontrole door de Raad van State.

12. De exceptie wordt verworpen.

VII. Verwijzing naar de algemene vergadering

Verzoek

13. In zijn laatste memorie zet het centrale niveau uiteen dat er grond is om deze zaak overeenkomstig artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor te leggen aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak. Hiertoe wijst het centrale niveau op "het onmiskenbaar groot maatschappelijke belang van deze uiterst gevoelige en principiële zaak en de weerslag ervan". Het wijst erop dat de problematiek reeds aan de algemene vergadering werd voorgelegd, waar het leerkrachten betrof. Volgens het centrale niveau wijkt het auditoraatsverslag af van enkele door de algemene vergadering ontwikkelde principes. Het kan ook niet de bedoeling zijn dat aan het grondwettelijk begrip neutraliteit een andere invulling wordt gegeven al naargelang het betrekking heeft op het onderwijs dat door de Vlaamse of de Franse Gemeenschap wordt georganiseerd of gesubsidieerd.

Beoordeling

14. Artikel 92, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

> "Wanneer de eerste voorzitter of de voorzitter, na het advies te hebben ingewonnen van de staatsraad belast met het ter terechtzitting te geven verslag, oordeelt dat, om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren, een zaak door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak behandeld dient te worden, beveelt hij de verwijzing naar deze vergadering.
> Indien de eerste voorzitter en de voorzitter het niet nodig achten de algemene vergadering bijeen te roepen, dan licht de kamervoorzitter zijn kamer in over deze zaak. Indien de kamer, na beraadslaging, om bijeenroeping van de algemene vergadering verzoekt, is de eerste voorzitter of de voorzitter indien die de afdeling bestuursrechtspraak tot zijn verantwoordelijkheid heeft, gehouden daarop in te gaan.
> Wanneer de auditeur-generaal, na het advies te hebben ingewonnen van de auditeur belast met het verslag, om dezelfde reden oordeelt dat een zaak door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak behandeld dient te worden, beveelt de eerste voorzitter de verwijzing naar deze vergadering."

15. Uit deze bepaling volgt dat het initiatief voor een verwijzing naar de algemene vergadering geenszins bij een in het geding betrokken partij ligt.

Vastgesteld zij dat door de bevoegde organen van de Raad geen verwijzing wordt bevolen, noch verzocht, zodat minstens één van de voorwaarden voor toepassing van artikel 92 niet is vervuld.

16. Louter ten overvloede dus, merkt de Raad op dat de bedoelde verwijzing beoogt "eenheid van rechtspraak" te benaarstigen, niet om "gevoelige" of "principiële" zaken te beslechten. Nog minder is de verwijzing een gelegenheid om als het ware beroep aan te tekenen tegen een onwelgekomen auditoraatsverslag: de beoordeling of en in hoeverre een auditoraatsverslag wordt bijgevallen, valt toe aan de bevoegde kamer die de natuurlijke rechter is om de zaak af te doen.

Nog steeds ten overvloede merkt de Raad op dat de algemene vergadering zich bij arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013 heeft uitgesproken over een verbod om levensbeschouwelijke kentekens te dragen voor leerkrachten algemene vakken, nadat over deze kwestie reeds eerder uitspraken waren gedaan én terwijl voor verschillende kamers vergelijkbare zaken hangende waren. Over een gelijkaardig verbod, opgelegd aan godsdienstleerkrachten heeft niet de algemene vergadering uitspraak gedaan, maar wel twee kamers die niet tot uiteenlopende uitspraken zijn gekomen (zie arresten nr. 223.201 van 17 april 2013 en nr. 226.345 van 5 februari 2014), zodat de eenheid van rechtspraak geen verwijzing vereiste. Thans ligt een zaak voor met betrekking tot leerlingen, waarover geen vroegere uitspraken ten gronde zijn te noteren, laat staan tegenstrijdige uitspraken. Evenmin blijken er bij een andere kamer zaken hangende te zijn. Een verwijzing om de eenheid van de rechtspraak te vrijwaren veronderstelt evenwel dat verschillende kamers over eenzelfde rechtsvraag reeds andere standpunten hebben ingenomen of, minstens, op het punt staan aan te nemen.

Ten slotte is de vraag of het auditoraatsverslag de in arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013 door de algemene vergadering ontwikkelde principes miskent, zonder belang. Het is enkel indien de Raad van State zou oordelen dat er reden is die principes, voor zover toepasselijk op deze zaak, in vraag te stellen, dat een verwijzing naar de algemene vergadering aangewezen is.

VIII. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ratione materiae - tweede en derde voorwerp

Exceptie van het centrale niveau

17. Volgens het centrale niveau is het beroep tegen het tweede en derde bestreden voorwerp onontvankelijk wegens de afwezigheid van enig onmiddellijk griefhoudend karakter van deze bestreden handelingen.

Het betoogt dat de verschillende organen van het Gemeenschapsonderwijs bevoegd zijn om reglementen van inwendige orde met een louter interne draagwijdte uit te vaardigen, om hun rol als 'inrichtende macht' te kunnen invullen en de goede werking van de dienst te verzekeren. Dergelijke maatregelen van inwendige orde zijn geen algemeen geldende verordeningen of reglementen in die zin dat het algemeen, eenieder verbindende voorschriften zouden zijn. Ze binden slechts diegenen die deel uitmaken van de (betrokken) dienst of bij de werking ervan betrokken zijn: te dezen de directies en voorts het personeel in het geval van dienstorders van de met de tuchtbevoegdheid jegens het personeel belaste organen en de leerlingen in het geval van schoolreglementen. Ze hebben enkel een interne draagwijdte.

Ook de Raad van State kwam na het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 40/2011 van 15 maart 2011 tot de conclusie in zijn arrest nr. 220.245 van 10 juli 2012 dat het besluit van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009 niet onmiddellijk griefhoudend is en geen rechtstreeks nadeel berokkent. Uit die voorbereidende handeling op het niveau van de Raad vloeit nog geen directe instructie voort jegens de leerlingen. De respectieve bevoegdheden van de onderscheiden bestuursniveaus die het Gemeenschapsonderwijs vormen, dienen immers te worden geëerbiedigd hetgeen inhoudt dat, elk wat hen betreft, de voorbereidende handeling nog verder dient te worden geïmplementeerd ten aanzien van de leerlingen die alsdan rechtstreeks door de door het bevoegde bestuursniveau genomen implementatiemaatregel worden geraakt en die dan ook rechtstreeks aan hen wordt geadresseerd.

Uit de beslissing van 11 september 2009 blijkt overigens ook duidelijk dat ze was gericht tot de (directies van de) scholen, de instellingen en centra van het Gemeenschapsonderwijs die, als bestemmelingen, de opdracht krijgen om zich met voormelde beslissing in orde te stellen. Als dusdanig zijn de leerlingen niet rechtstreeks de geadresseerden van deze beslissing (noch overigens de leerkrachten) jegens wie nog de noodzakelijke implementatiemaatregelen moeten worden genomen bij wijze van tot hen gerichte maatregelen.

De thans bestreden maatregelen die uitgaan van het macro-bestuursniveau moeten volgens de verwerende partij worden gezien als een onderdeel van het vooropgestelde implementatieplan. Ze hebben geen andere strekking dan de inhoud van de neutraliteit nader te verduidelijken. Het is een actualisering en toelichting van het besluit van 11 september 2009 door middel van het uitvaardigen van een interpretatieve omzendbrief met het oog op de implementatie door de daartoe bevoegde organen van het verbod in de schoolreglementen en het personeelsbeleid van de scholen.

Dat de bestreden beslissingen niet de eigenlijke implementatie uitmaken blijkt ook uit het feit dat de individuele instellingen indien nodig, bijkomende maatregelen kunnen treffen. De taak van de instellingen is meer dan het louter "overschrijven" van het verbod.

De bestreden omzendbrief richt zich tot de instellingen van het Gemeenschapsonderwijs die verwacht worden binnen hun bevoegdheidssfeer het nodige te doen om het verbod om te zetten en af te dwingen.

18. Verzoeker merkt in de memorie van wederantwoord op dat de bestreden beslissingen verder gaan dan een loutere "verduidelijking" van het verbod van 11 september 2009; het algemeen verbod werd ook inhoudelijk veranderd.

Hij betoogt voorts dat de tweede en derde bestreden beslissingen reeds de verplichting inhouden voor de scholengroepen om de bepalingen van de omzendbrief op te nemen in hun schoolreglementen.

Niettegenstaande een omzendbrief als zodanig als rechtsinstrument niet wordt vermeld in het bijzonder decreet van 14 juli 1998 'betreffende het gemeenschapsonderwijs' (hierna ook: het bijzonder decreet), dient volgens verzoeker te worden vastgesteld dat deze omzendbrief werd goedgekeurd door de

Raad van het Gemeenschapsonderwijs op grond van de bevoegdheid die hij daartoe heeft krachtens artikel 33 van het bijzonder decreet.

Hij wijst erop dat de naleving van de omzendbrief door de verwerende partij afgedwongen kan worden via de artikelen 55 tot 58 van het bijzonder decreet, waarbij wordt bepaald dat de verwerende partij beleidstoezicht uitoefent op de scholengroepen en zelfs in hun plaats kan beslissen. Verzoeker merkt op dat dit ook gebeurt in de praktijk.

In dergelijke omstandigheden, zo stelt verzoeker, is de aard van de omzendbrief dan ook dwingend.

19. In zijn laatste memorie argumenteert verzoeker dat de bevoegdheden waarover de scholengroepen beschikken er niet aan in de weg staan dat aan het algemeen verbod niet kan worden getornd en dat elke casuïstische beoordeling en oplossing die vereist is om het verbod in overeenstemming te brengen met artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM) door de scholengroepen uitgesloten is. Geen enkele school van het Gemeenschapsonderwijs kan volgens hem afwijken van de minimale bepalingen van de tweede en derde bestreden beslissingen, het gaat dan ook wel degelijk om een verordening in de zin van een algemeen voorschrift dat voor alle nieuwe leerlingen geldt.

Ook de praktijk leert dat de directeur van een bepaalde scholengroep zich gebonden acht. De inhoud van de omzendbrief regelt dus op definitieve wijze de rechtstoestand van de leerlingen en brengt hen dadelijk nadeel toe. Minstens is het zo dat de verwerende partij die schijn heeft gewekt.

Algemene duidelijkheid, zo betoogt verzoeker, kan er enkel komen als niet wordt geëist dat ieder individueel schoolreglement moet worden aangevochten maar als de hier besproken beslissingen uit het rechtsverkeer zouden verdwijnen.

Beoordeling

20.1. Artikel 24, § 2, van de Grondwet bepaalt:

> "Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen."

Met de bevoegdheden "als inrichtende macht" heeft de grondwetgever in essentie die bevoegdheden voor ogen gehad waarover ook de andere 'inrichtende machten' van onderwijs beschikken (GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.11.1).

Hieraan is uitvoering gegeven door de bijzondere decreetgever, voor zover te dezen relevant bij bijzonder decreet van 14 juli 1998 'betreffende het gemeenschapsonderwijs'. Markant hierbij en van belang voor de beoordeling van de exceptie is, dat de bijzondere decreetgever die deze bevoegdheden heeft opgedragen aan een openbare instelling 'het Gemeenschapsonderwijs', ze heeft verdeeld overheen verschillende bestuursniveaus en tussen verschillende bestuursorganen van deze instelling:

> "Art. 4. § 1. Met uitsluiting van ieder ander orgaan zijn de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de inrichtende macht van het in artikel 2 bedoelde onderwijs, binnen de bevoegdheden die door en krachtens dit bijzonder decreet worden toegekend.
> […]
> Art. 5. § 1. De bestuursniveaus van het Gemeenschapsonderwijs zijn:
> 1° het lokale niveau: de scholen;
> 2° het meso-niveau: de scholengroepen;
> 3° het centrale niveau: het niveau waar artikel 127, § 2, van de Grondwet op van toepassing is.
> § 2. Elke school wordt bestuurd door een directeur, bijgestaan door een adviserende schoolraad. Schoolraden van hetzelfde onderwijsniveau die in eenzelfde omgeving zijn gevestigd, kunnen één schoolraad vormen. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs bepaalt de wijze waarop de nieuwe schoolraad wordt gevormd.
> § 3. De scholengroepen worden bestuurd door een algemene vergadering, een raad van bestuur, een college van directeurs en een algemeen directeur.

§ 4. Het centrale niveau wordt bestuurd door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de afgevaardigd-bestuurder.
§ 5. De raden van bestuur van de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs dragen de juridische aansprakelijkheid voor de hen door dit bijzonder decreet verleende bevoegdheden, en voeren de op hun door dit bijzonder decreet verleende bevoegdheden betrekking hebbende gedingen.
§ 6. Een scholengroep is een geografisch samenhangende entiteit waarin onderwijsinstellingen van alle niveaus en een centrum voor leerlingenbegeleiding kunnen vertegenwoordigd zijn, en die tenminste basisonderwijs en secundair onderwijs aanbiedt."

Zoals de Raad van State het reeds heeft samengevat in zijn arrest nr. 144.324 van 12 mei 2005 inzake Brackeva, zij alzo vastgesteld:

"dat de Vlaamse Gemeenschap bij artikel 3 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs bij de Vlaamse regering 'een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid' heeft opgericht onder de thans gehoofdletterde benaming 'het Gemeenschapsonderwijs'; dat die instelling met rechtspersoonlijkheid blijkens artikel 5, § 1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 drie 'bestuursniveaus' heeft: het 'lokale niveau', het 'meso-niveau: de scholengroepen' en het 'centrale niveau'; dat het centrale niveau luidens artikel 5, § 4, van het bijzonder decreet wordt bestuurd door twee organen: de 'Raad van het Gemeenschapsonderwijs' en de 'afgevaardigd bestuurder', terwijl het niveau 'scholengroepen' luidens artikel 5, § 2, wordt bestuurd door vier bestuursorganen: 'een algemene vergadering, een raad van bestuur, een college van directeurs en een algemeen directeur'; dat de 'scholengroepen' – een bestuursniveau – en de 'Raad van het Gemeenschapsonderwijs' – een orgaan van een bestuursniveau – luidens artikel 4, § 1, van het bijzonder decreet met uitsluiting van ieder ander orgaan de 'inrichtende macht' zijn van het in het bijzonder decreet bedoelde gemeenschapsonderwijs, binnen de bevoegdheden die door en krachtens het bijzonder decreet worden toegekend."

20.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet luidt:

"De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet."

21. Inzake algemeen beleid is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs overeenkomstig artikel 33, § 1, 1°, van het bijzonder decreet bevoegd voor "het opstellen van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs". Evenzo is dezelfde Raad overeenkomstig

artikel 34, 1°, van het bijzonder decreet inzake pedagogisch beleid bevoegd voor het opstellen van het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs.

22.1. Artikel 111, § 1, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs luidt:

> "Elk schoolbestuur maakt voor elk van zijn scholen een schoolreglement op waarin de rechten en plichten van elke leerling worden vastgelegd."

Dit schoolreglement "bestaat ten minste uit het studie-, het orde- en het tuchtreglement", zo bepaalde ten tijde van de bestreden beslissingen artikel 111, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs.

Sedert de inwerkingtreding van artikel V.4 van het decreet van 4 april 2014 'houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school' op 1 september 2014, is artikel 111, § 2, van de Codex opgeheven en preciseert artikel 112, 10°, van dezelfde Codex dat het schoolreglement minimaal "de lokale leefregels op materieel en immaterieel vlak, met inbegrip van: a) de tucht- of andere maatregelen die ten aanzien van de leerling kunnen worden genomen bij regelschending" opneemt.

22.2. Uit artikel 14, § 1, 3°, in samenhang gelezen met artikel 11, § 1, 3°, en artikel 23, § 1, 2°, a), van het bijzonder decreet, blijkt inzake het pedagogisch beleid, dat de bijzondere decreetgever voor wat het Gemeenschapsonderwijs betreft, de bevoegdheid om het voormelde schoolreglement op te stellen heeft toegewezen aan de directeur van de school, in overleg met de schoolraad en dat dit schoolreglement moet worden bekrachtigd door de raad van bestuur van de scholengroep.

Diezelfde directeur is luidens artikel 14, § 1, 11°, van het bijzonder decreet bevoegd voor "maatregelen van orde en tucht tegen de leerlingen". De "organisatie van de beroepsprocedure voor maatregelen inzake orde en

tucht tegen leerlingen" is overeenkomstig artikel 27 § 3, 4°, van het bijzonder decreet dan weer zaak van het college van directeurs van de scholengroep.

23. Het geheel van de aangehaalde bepalingen die de bevoegdheden inzake de onderwijsorganisatie in het algemeen en inzake de leefregels voor de leerlingen en de tucht- en ordemaatregelen ten aanzien van de leerlingen in het bijzonder verdelen tussen de decreetgever en de onderscheiden niveaus en organen van het Gemeenschapsonderwijs, brengt de Raad van State ertoe de stelling bij te vallen dat, in de mate het tot de bevoegdheid behoort van het Gemeenschapsonderwijs om voorschriften te implementeren met betrekking tot het dragen van levensbeschouwelijke kentekens door leerlingen, zulks tot de bevoegdheid behoort die uitdrukkelijk is toegewezen aan de scholengroepen of scholen.

24. Overeenkomstig artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad slechts gemachtigd, wat administratieve overheden betreft, om hun "akten en reglementen" nietig te verklaren. Daaronder worden slechts handelingen verstaan die op eenzijdige wijze rechtsgevolgen doen ontstaan of verhinderen. Het huidige geding heeft met zijn tweede en derde voorwerp (de goedkeuring van) een omzendbrief tot voorwerp. Omzendbrieven zijn in beginsel niet voor nietigverklaring vatbaar aangezien ze juist niet vermogen nieuwe rechtsregels toe te voegen aan de bestaande rechtsorde. Aldus wordt de Raad van State geplaatst voor de vraag of wat hier bestreden wordt desalniettemin te beschouwen is als een beslissing van een administratieve overheid die van aard is de rechtstoestand van bepaalde personen te wijzigen. Betrokken op onderrichtingen uitgaande van het bestuur, kan zulks slechts het geval zijn wanneer de onderrichtingen nieuwe bepalingen bevatten die de bestuurde binden of wanneer, minstens, het de bedoeling van het bestuur is ze verplichtend te stellen, in welk geval dan wel uitgemaakt moet worden of het bestuur de mogelijkheid heeft de naleving van wat hij voorschrijft ook effectief af te dwingen.

In de bedoelde omzendbrief geeft het centrale niveau zijn opvatting weer over het dragen van levensbeschouwelijke kentekens – door leerkrachten en leerlingen – in het licht van de neutraliteit die in en door het Gemeenschapsonderwijs moet worden gewaarborgd en hij bevat richtlijnen die daaromtrent door het centrale niveau worden meegedeeld en waarvan allicht wordt verwacht dat ze worden nageleefd. Dit doet echter geen afbreuk eraan dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de afgevaardigd bestuurder ter zake niet de minste verordenende bevoegdheid toegewezen hebben gekregen. De bestreden beslissingen kunnen dan ook niet méér zijn dan (een toelichting bij) een algemene beleidslijn zonder evenwel de rechtstoestand te wijzigen van wie dan ook, laat staan dat ze een verordenend karakter zouden vertonen. Dat het uitschrijven van beleidslijnen zoals de voorliggende als zodanig in te passen is in de bevoegdheden van het centrale niveau met betrekking tot het algemeen beleid of het pedagogisch beleid van het Gemeenschapsonderwijs, wijzigt niet de aard van die handelingen. Ongeacht voorts de vraag of het centrale niveau zijn beleidsvisie in dwingende termen geformuleerd heeft of niet, altijd blijft de vaststelling dat de bevoegdheid om juridische handelingen te stellen met betrekking tot de leerlingen ligt bij andere organen aan wie de bijzondere decreetgever een autonome beslissingsbevoegdheid gegeven heeft.

Op 1 februari 2013 beslist de Raad van het Gemeenschapsonderwijs om de omzendbrief 2013/1/omz ‘inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens’ goed te keuren en hij “geeft opdracht aan de afgevaardigd bestuurder om de omzendbrief gelijktijdig te bezorgen aan de Raden van Bestuur van de scholengroepen voor opname in de schoolreglementen en het personeelsbeleid van hun scholen”. Uit deze bewoordingen blijkt dat de verwerende partij het niet anders ziet.

Ten overvloede merkt de Raad op, in zoverre de omzendbrief herinnert aan de eerdere beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009, dat reeds uit arrest nr. 40/2011 van het Grondwettelijk Hof is gebleken dat ook die ‘beslissing’ door het Grondwettelijk Hof is gekwali-

ficeerd als “een maatregel van inwendige orde” en voorts dat de Raad in de *sub* 3.1 genoemde eindarresten bij gevolgtrekking heeft vastgesteld dat ze een interne, voorbereidende instructie en geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling is. Het is voorts met die premisse dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 40/2011 heeft gewezen “dat artikel 24 van de Grondwet zich niet verzet tegen het toekennen aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van de bevoegdheid om zich, in het kader van de neutraliteitsverklaring van het gemeenschapsonderwijs, uit te spreken over een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs”, waarbij het Hof terecht niet “invoeren” maar “zich uitspreken over” als werkwoord hanteert en in zijn voorafgaande overwegingen erop wijst dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel en het pedagogisch project beginselverklaringen zijn en zich erbij aansluit dat de formulering “in algemene termen [moet] worden gesteld, omdat het gaat over een principieel kader dat op verschillende niveaus en in gevarieerde omstandigheden moet worden geconcretiseerd”.

Samengevat: uit de aangehaalde bepalingen blijkt dat het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs niet beschikt over enige verordenende bevoegdheid met betrekking tot dit aspect van het pedagogisch beleid. Evenmin blijkt dat het centrale niveau niettemin deze bevoegdheid heeft willen usurperen. Deze dubbele vaststelling ontneemt aan de bedoelde beslissingen noodzakelijk elk normatief karakter en geeft er de draagwijdte aan van een interne, weliswaar principiële stellingname over de implicaties van de neutraliteit in, en het pedagogisch project van, het Gemeenschapsonderwijs.

Dat het centrale niveau met de artikelen 55 tot 58 van het bijzonder decreet over een instrument zou beschikken om intern – en, zoals blijkt uit die bepalingen, zeer onrechtstreeks – zijn beleidsvisie aan de scholengroepen op te leggen middels een plaatsvervangende beslissing, doet niet anders aankijken tegen het al dan niet griefhoudend karakter van de omzendbrief vis-à-vis de leerlingen.

25. De Raad van State valt met andere woorden de analyse bij die de verwerende partij in de memorie van antwoord van het centrale niveau uiteenzet, dat de tweede en derde aangevochten beslissingen geen algemeen geldende voorschriften zijn, maar enkel een inwendige draagwijdte hebben voor de directies en raden van bestuur tot wie ze zijn gericht. Met de verwerende partij wordt dan ook aangenomen dat deze bestreden beslissingen, niet tot verzoeker gericht zijnde maar tot de onderscheiden onderwijsinstellingen om zich "in orde" te stellen, geen rechtstreekse uitwerking hebben daar slechts het bevoegd gezag van iedere instelling, door middel van in een schoolreglement nader te bepalen leefregels, deze bestreden beslissingen in een vorm kan brengen waaronder voor de leerlingen de verplichting kan bestaan, wat erin vervat is na te leven. Enige verplichting om zich te conformeren met betrekking tot het dragen van levensbeschouwelijke kentekens spruit niet voort uit de bedoelde beslissingen.

26. De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk wat het tweede en het derde voorwerp betreft en wordt hierna nog enkel onderzocht voor wat het schoolreglement van de basisschool De Linde betreft.

B. Actueel belang

Exceptie

27. De beide vertegenwoordigers van de verwerende partij werpen op dat verzoeker les volgt in een vrije basisschool in het kader van een daar gerealiseerde inschrijving, geen leerling meer is van basisschool De Linde, er niet meer aan het schoolreglement onderworpen is en bijgevolg zonder actueel belang is bij zijn beroep. Verzoeker kan duidelijk niet langer doen blijken van een volgehouden en ononderbroken rechtstreeks persoonlijk en actueel belang en zulks, daarenboven, door een eigen keuze en toedoen, wat onvermijdelijk moet leiden tot de vaststelling van een verlies aan belang en, derhalve, tot de onontvankelijkheid van het verzoek tot vernietiging.

Beoordeling

28. Het schoolreglement is een uitvoerbare administratieve rechtshandeling. Een leerling die zich in de basisschool inschrijft, moet er de tenuitvoerlegging van ondergaan.

29. Verzoeker is niet langer ingeschreven in de onderwijsinstelling waarvan hij het schoolreglement aanvecht. Hij heeft bijgevolg de hoedanigheid verloren op grond waarvan hij initieel zijn belang steunde om het voorliggende beroep in te dienen.

Dit sluit echter niet in dat het beroep *ipso facto* onontvankelijk is. De aard van het belang kan immers evolueren, voor zover verzoeker minstens aannemelijk maakt dat de nietigverklaring hem nog een concreet voordeel oplevert. Het is evenzeer mogelijk dat een verzoekende partij hangende het geding zich op een andere hoedanigheid kan beroepen om het voortbestaan van haar belang te handhaven.

30. De vraag of verzoeker dit thans aannemelijk maakt is een feitenkwestie en een affirmatief antwoord erop vereist van die feiten een grote overtuigingskracht, wil het belang van verzoeker bij zijn beroep niet samenvallen met het belang bij een *actio popularis*.

31. Wat in het bijzonder de aan de voorliggende zaak concrete omstandigheden betreft, stelt de Raad van State vast dat verzoeker reeds tijdens het schooljaar 2012-2013 ingeschreven was als leerling in de basisschool De Linde en er niet verhinderd werd om de patka te dragen; dat overeenkomstig artikel 37*bis*, § 4, van het decreet van 25 februari 1997 ‘basisonderwijs’ een eenmaal genomen inschrijving in een school geldt “voor de duur van de hele schoolloopbaan in die school”; dat verzoeker dan ook geacht moet worden voor het schooljaar 2013-2014 in de basisschool De Linde te zijn ingeschreven; dat hij zich op 2 en 4 september 2013 effectief heeft aangeboden in de school om er de lessen te

volgen; dat de school 650 meter van zijn woonst is gelegen, dat ook zijn zus er les volgt en zijn vrienden er naar school gaan.

Met die gegevens tezamen voor ogen, is de Raad van State van oordeel dat de verklaring van verzoeker dat hij "graag zijn basisschool [zou] kunnen afmaken" in de basisschool De Linde volkomen geloofwaardig is en dat de leerling die zich in die concrete omstandigheden gedwongen voelt tijdelijk een andere school te zoeken, zonder echter de betrachting op te geven om zich opnieuw in de school van zijn eerste keuze te kunnen inschrijven waar hij voorheen regelmatig leerling was, beschouwd moet worden als een verzoeker die de nadelige gevolgen ondergaat van het schoolreglement en die in principe het vereiste belang en de hoedanigheid behoudt om het aan te vechten. Het in stand houden van het verbod staat zijn terugkeer naar de school met eerbiediging van zijn geloofsovertuiging in de weg, terwijl de inwilliging van de gevorderde nietigverklaring als voordeel oplevert dat hij zijn vrije schoolkeuze dienovereenkomstig kan uitoefenen.

Anders oordelen, zou een verzoekende partij voor een dilemma plaatsen: ofwel zich te gedragen naar het verbod maar dan afstand doen van wat zij als een bepalend onderdeel van haar levenshouding beschouwt, ofwel het verbod niet naleven en zich door het volgehouden dragen van de patka blootstellen aan orde- en tuchtmaatregelen met mogelijk de verwijdering uit de school tot gevolg en alle daarmee gepaard gaande onzekerheid over de ordentelijke voortzetting van de studies met al dan niet het risico om een schooljaar te verliezen. In die zin is verzoeker ook een 'slachtoffer', in de betekenis die artikel 34 EVRM eraan geeft, van een beweerde schending van de godsdienstvrijheid ingevolge de bestreden beslissing en is hij er rechtstreeks door geraakt, wat zijn beroep onderscheidt van de *actio popularis*.

32. De exceptie wordt verworpen.

C. Geoorloofd belang

Exceptie

33. De scholengroep meent dat over huidige zaak geen uitspraak gedaan kan worden zonder onderzoek naar het al dan niet bestaan van een religieus voorschrift en de dwingendheid waarmee dit voorschrift wordt opgelegd. De burger moet aantonen dat de uitoefening van zijn eredienst een bepaalde materiële handeling verplichtend voorschrijft. Verzoeker kan wel stellen dat hij het dragen van een tulband als een religieuze plicht beschouwt maar niets wijst erop dat dit ook geldt voor een minderjarig kind. Het dragen van een tulband wordt niet vermeld tussen de vier duidelijke gevallen die een sanctie binnen het sikhisme noodzakelijk maken; voor zover de scholengroep kan nagaan is er ook nog sprake van 5 "K's" – Keshas (ongeschoren haar), Kirpan (zwaard), Kachhehra (korte broek), Kanga (kam) en Karha (stalen armband). Aangezien verzoeker de Raad van State geen enkel objectief gegeven voorlegt op basis waarvan besloten kan worden dat een religieus voorschrift geschonden wordt, dient het beroep afgewezen.

Beoordeling

34.1. Over de noodzaak om het religieuze voorschrift op de een of andere manier te bewijzen, zien de beide vertegenwoordigers van de verwerende partij het blijkbaar anders. Immers schrijft het centrale niveau in zijn memorie van antwoord:

> "Verwerende partij meent dat in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [*voetnoot*: EHRM, *Singh c.France*, 30 juni 2009], de beslissing van een individu om de tulband te dragen, inzonderheid wanneer deze dat zo stelt, wel degelijk is te beschouwen als een veruiterlijking van de godsdienst van *in casu* de verzoekende partij in de zin van artikel 9 EVRM, daar het voor verzoekende partij gaat om een handeling die wordt verklaard of ingegeven door zijn geloof. De verwerende partij erkent aldus dat het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke tekenen, zoals dit werd geïmplementeerd in het bestreden schoolreglement, een beperking inhoudt van het recht van

verzoekende partij om de verplichtingen die hen naar hun zeggen zijn opgelegd door haar geloof te veruiterlijken of te veruitwendigen."

34.2. Daargelaten of een exceptie wel ontvankelijk is, indien één vertegenwoordiger van dezelfde verwerende partij hierin zelf de ándere vertegenwoordiger uitdrukkelijk tegenspreekt, is de Raad van State het eens met hetgeen het centrale niveau opmerkt. Een verzoeker die beweert dat een welbepaalde handeling – zoals het dragen van een patka of een tulband – behoort tot zijn godsdienstvrijheid, is niet verplicht om aan te tonen dat hij die handeling stelt om een verplichting na te leven die de bedoelde godsdienst voorschrijft. De verklaring van verzoeker dat hij dit als een symbool van zijn godsdienstbeleving ervaart volstaat, nu het boven alle twijfel vaststaat dat het dragen van een tulband of patka voor leden van de sikh gemeenschap een vorm is waaronder zij hun geloof belijden. Dat dit mogelijk niet het geval is voor alle minderjarige sikh is zonder gevolg voor deze kwalificatie (zie Europees Hof voor de rechten van de mens, S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, §§ 55-56 en verwijzingen aldaar).

34.3. Ook deze exceptie wordt verworpen.

IX. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

35. In het inleidend verzoekschrift voert verzoeker vier middelen aan en in de memorie van wederantwoord voert hij nog een vijfde middel aan.

36. In het auditoraatsverslag wordt enkel het eerste middel aan een onderzoek onderworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

37.1. Het eerste middel is geput uit de schending "van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (beschermd door art. 9 EVRM, en art. 18 BUPO), samen gelezen met het grondwettelijk gewaarborgd recht op onderwijs (art 26 UVRM, art. 2, 1e protocol bij het EVRM, art 28 IVRK, en art. 24, §§ 1 en 3 van de Belgische GW)".

37.2. Verzoeker wijst erop dat het dragen van een tulband in het openbaar een religieus voorschrift is; het bestreden verbod beperkt zijn recht op godsdienstvrijheid.

37.3. Bij de toetsing of die beperking voldoet aan de voorwaarde bedoeld in artikel 9.2 EVRM, dat er een "dwingende maatschappelijke behoefte" toe bestaat, moet de maatschappelijke context en de concrete feitenconstellatie in het achterhoofd worden gehouden. Verzoeker bespreekt arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) in verband met de zogenaamde nationale appreciatiemarge.

Verzoeker vergelijkt vervolgens de context inzake scheiding van kerk en staat zoals die voorligt in landen zoals Turkije en Frankrijk met de situatie in België.

Volgens verzoeker is van groot belang dat de initiële beslissing van 11 september 2009 "er net kwam ingevolge de problematiek in de Antwerpse scholen", waar "door het militante optreden van een minderheid van moslimmeisjes die uitdagend optraden, de orde in de kwestieuze school ernstig werd verstoord". Verzoeker "heeft echter nooit de orde op school verstoord, noch gematigde jongeren onder druk gezet".

De maatregel is volgens verzoeker strijdig met het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs, dat leerlingen van alle overtuigingen welkom heet, verklaart hun eigenheid te willen respecteren en hen wil leren adequaat om te gaan met diversiteit. "Omgaan met diversiteit" impliceert evident dat deze diversiteit ook effectief bestaat en gezien kan worden en niet de mond gesnoerd wordt. De bestreden beslissing – die elke diversiteit uitsluit – past onmogelijk in de neutraliteitsgedachte en het pedagogisch project, noch vult ze deze aan, of concretiseert ze deze. De verwerende partij kan evenmin dienstig voorhouden dat zij door de bestreden beslissing de grondwettelijk vereiste neutraliteit beschermt.

Verzoeker meent dat ongepast gedrag zoals ordeverstoring, proselitisme of *peer pressure*, gepast moet worden "bestraft", wat niet betekent elk, ook gepast gedrag uitsluiten door middel van een algemeen hoofddoekverbod.

Besluitend wat dit punt betreft, kan volgens verzoeker hoogstens worden gesteld dat er een dwingende maatschappelijke behoefte bestond aan een eenduidig en algemeen standpunt. Dit is evident iets anders dan stellen dat er een dwingende maatschappelijke behoefte bestond aan het invoeren van een algemeen verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens.

37.4. Vervolgens gaat verzoeker in op de doelstellingen die de verwerende partij wil vrijwaren door de godsdienstvrijheid te beperken. Een lectuur van de beslissing van 11 september 2009, de omzendbrief van 1 februari 2013 en het bestreden schoolreglement evenals de brief van de directie van de basisschool De Linde van 11 juni 2013 levert volgens verzoeker de volgende doelstellingen op:

> "i) de neutraliteit van het onderwijs (morele druk uitsluiten)
> ii) het actief pluralisme (het pedagogisch project van het GO!)
> iii) het tegengaan van segregatie (het vrijwaren van een vrije school-en studiekeuze)
> iv) het algemeen belang laten primeren

v) een evenwicht bekomen wanneer diverse rechten en vrijheden in conflict komen."

Verzoeker bespreekt elk van die doelstellingen.

Door de tulband toe te laten op school, maakt de school deze tulband helemaal niet tot haar eigen symbool, in die mate dat zij niet meer neutraal zou zijn. De neutraliteit van het onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs wordt niet gehypothekeerd door het louter toestaan van het dragen van religieuze kentekens. Enkel wanneer het dragen van de tulband gepaard gaat met daden van indoctrinatie of proselitisme komt de neutraliteit van het onderwijs in gevaar. Wat betreft verzoeker kan de verwerende partij geen gedrag aantonen dat de neutraliteit in gevaar brengt. Minstens wijst niets in de bestreden beslissing op dergelijk neutraliteitsondermijnend gedrag in hoofde van verzoeker.

Door het opleggen van het verbod enkel in hoofde van nieuwe leerlingen creëert de verwerende partij een segregatie die veel groter is dan diegene die ze beoogt te vermijden.

Waar in de bestreden beslissing wordt gewezen op gedrag dat niet strookt met het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs met nadruk op de morele druk – waarmee duidelijk wordt beoogd de morele druk op moslimmeisjes die geen hoofddoek (meer) dragen – wijst verzoeker erop dat hij dergelijk gedrag nooit heeft vertoond.

Van het louter dragen van een hoofddoek gaat geen morele druk uit waartegen andere leerlingen beschermd zouden moeten worden. Een hoofddoek onthult iemands godsdienst en leert dus aan de medeleerlingen ten eerste dat er sikhs bestaan, ten tweede dat betrokkene een sikh is. Het lijkt niet redelijk ervan uit te gaan dat deze kennis op zichzelf de godsdienstvrijheid van de leerlingen zou beïnvloeden.

Verzoeker besluit dat er geen bewezen doelstelling is van algemeen belang.

37.5. De bestreden beslissing voldoet volgens verzoeker niet aan het proportionaliteitscriterium. Het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens mag dan misschien manifeste, onaflatende en vaak met elkaar conflicterende uitingen van overtuigingen en levensbeschouwelijke overtuigingen – waaraan verzoeker zich nooit schuldig heeft gemaakt – verhinderen. Het verhindert evenwel ook elke uiting van gelijk welke levenbeschouwelijke overtuiging en doodt de diversiteit.

Er is bovendien wel degelijk ruimte voor een veel minder ingrijpende maatregel. De verwerende partij dient te trachten het specifieke gedrag van deze of gene religieuze hoofddoekdrager uit te sluiten, eerder dan een hoofddoek te verbieden, en had dit al veel eerder moeten doen, zeker indachtig haar pedagogische visie. Specifiek gedrag straffen is ook perfect mogelijk.

Volgens verzoeker voldoet het verbod niet aan het "behoorlijk evenwicht" – "a fair balance" volgens het EHRM – dat gerealiseerd moet worden tussen de vereisten van het algemeen maatschappelijk belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.

38.1. Alvorens concreet te antwoorden op het middel, schetst het centrale niveau van de verwerende partij in zijn memorie van antwoord uitvoerig het historisch en wettelijk kader evenals de totstandkoming van het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens in het Gemeenschapsonderwijs.

38.2. Deze vertegenwoordiger van de verwerende partij meent "dat in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de beslissing van een individu om de tulband te dragen, inzonderheid wanneer deze dat zo stelt, wel degelijk is te beschouwen als een veruiterlijking van de

godsdienst van *in casu* de verzoekende partij in de zin van artikel 9 EVRM, daar het voor verzoekende partij gaat om een handeling die wordt verklaard of ingegeven door zijn geloof". Zij "erkent aldus dat het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke tekenen, zoals dit werd geïmplementeerd in het bestreden schoolreglement, een beperking inhoudt van het recht van verzoekende partij om de verplichtingen die hen naar hun zeggen zijn opgelegd door haar geloof te veruiterlijken of te veruitwendigen".

Volgens deze vertegenwoordiger is evenwel voldaan aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in artikel 9.2 EVRM en in artikel 18.3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten die een beperking mogelijk maken.

38.3. Het verbod zoals thans geïmplementeerd in het bestreden schoolreglement is een duidelijke, heldere en algemene maatregel en moet worden beschouwd als een beperking die bij wet, als bedoeld in artikel 9.2 EVRM is bepaald. Dat wordt trouwens door verzoeker nergens tegengesproken. Aan de eerste voorwaarde vastgelegd in artikel 9.2 EVRM, is derhalve voldaan.

38.4. Het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in het neutraal onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap streeft een wettig doel na. Artikel 9.2 EVRM somt op limitatieve wijze de redenen op die een beperking op het recht gewaarborgd door paragraaf 1 zouden kunnen rechtvaardigen. Deze omvatten de bescherming van de openbare orde of van de rechten en vrijheden van anderen.

De motieven die aan de beslissing van 11 september 2009 tot invoering van het verbod ten grondslag liggen, verwijzen uitdrukkelijk naar de noodzaak om eenieders vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing te beschermen, naar de gelijke behandeling en non-discriminatie evenals naar de bescherming van de orde in de scholen van de Vlaamse Gemeenschap. Bovendien is de neutraliteitsverplichting van het Gemeenschapsonderwijs fundamenteel en

raakt ze – met andere grondrechten – de fundamenten van de Belgische rechtsordening, te weten de religieuze, ideologische en filosofische pacificatie. Die, door de grondwetgever voorgeschreven neutraliteit, kan bovendien niet los worden gezien van haar finaliteit, te weten de vrijwaring van de keuzevrijheid van de ouders, als bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid, van de Grondwet, zodat de bestreden beslissing ook in die optiek strekt tot de vrijwaring van de rechten en vrijheden van anderen. Een dergelijke doelstelling, die verband houdt met de grondwettelijke grondslag van het (grondwettelijk) statuut van het (Vlaamse) gemeenschapsonderwijs, kan onmogelijk anders worden gekwalificeerd dan als een legitieme doelstelling.

38.5.1. Het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens in het neutraal onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap is noodzakelijk in een democratische samenleving. Het noodzakelijk karakter van een beperking op een recht dat gewaarborgd wordt door het EVRM mag niet worden verward met het onmisbaar karakter van een dergelijke beperking.

38.5.2. De draagwijdte van de doctrine van de appreciatiemarge is veel genuanceerder en verfijnder dan verzoeker wil doen geloven en de door hem geciteerde arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens – met in de eerste plaats het arrest Leyla Şahin t/ Turkije van 10 november 2005 – zijn volgens deze vertegenwoordiger van de verwerende partij bijgevolg “absoluut relevant voor de beoordeling van de geldigheid van de bestreden beslissingen”. Op basis van deze theorie valt het aan de bevoegde nationale autoriteit van elke verdragspartij bij het EVRM toe om, onder toezicht van het EHRM, de geschikte oplossing vast te stellen die het best overeenstemt met haar nationale context en traditie.

De theorie van de appreciatiemarge zoals ontwikkeld door het EHRM impliceert in geen enkel opzicht, dat het verboden zou zijn voor een verdragspartij, zonder ‘traditie’ van strikte scheiding van kerk en staat, om over te gaan tot het verbieden van het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in

scholen, indien blijkt dat dergelijk verbod noodzakelijk is, omdat het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kenmerken niet langer verenigbaar kan worden geacht, gegeven de geëvolueerde feitelijke context, met, *in casu*, de grondwettelijke verplichting van neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs enerzijds en de plicht om ook de rechten en vrijheden van anderen te beschermen anderzijds.

Het centrale niveau trekt een parallel met de evolutie in Frankrijk van tolerantie naar verbod, net zoals in Vlaanderen, waar ook vóór het algemene verbod gaandeweg meer en meer scholen reeds ervoor kozen om op eigen initiatief een verbod in te voeren. Het uiteindelijke algemene verbod heeft de toetsing door het EHRM doorstaan, zoals blijkt uit zes beslissingen van 30 juni 2009 (zie onder meer EHRM, Ghazal t/ Frankrijk, 30 juni 2009).

Het centrale niveau betoogt dat ook de nationale rechter de beoordelingsmarge die krachtens de Grondwet toekomt aan de verkozen beleidsverantwoordelijken, te dezen de verkozen organen voor het Gemeenschapsonderwijs, moet respecteren. Domeinen die een belangrijke impact hebben op de maatschappij "behoren […] in hun geheel tot de exclusieve bevoegdheid van de beleidsverantwoordelijken".

De beslissing van 11 september 2009, zoals geïmplementeerd door het thans bestreden schoolreglement, past in de neutraliteitsgedachte en het, daarmee in samenhang te lezen en onlosmakelijk verweven pedagogisch project, vult deze aan en concretiseert deze op het punt van het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke tekenen. Dergelijke zichtbare veruitwendigingen zijn niet verenigbaar met de vereiste neutraliteit zoals het Gemeenschapsonderwijs deze grondwettelijke verplichting invult. Zo heeft inmiddels ook het Grondwettelijk Hof beslist dat de autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs daartoe aldus kan beslissen rekening houdend met de feiten, de tijd en de maatschappij waarin het neutraal onderwijs dient te verstrekken.

Het toepassen door het EHRM van de doctrine van de appreciatiemarge zal de nationale rechter ertoe brengen een zekere terughoudendheid aan de dag te leggen wanneer hij geconfronteerd wordt met een beleidskeuze zoals *in casu* die de kern raakt van de invulling van neutraliteit en de vaststelling van het pedagogisch project. De nationale rechter dient het besluit van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs wel nog te toetsen aan de noodzakelijkheids- en de proportionaliteitsvereiste.

38.5.3. Het verbod betreffende de levensbeschouwelijke kentekens beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Er is sprake van een noodzaak in de zin van artikel 9.2 EVRM, wanneer een beperking beantwoordt aan "een dwingende maatschappelijke behoefte" (*pressing social need*). Echter in tegenstelling tot wat verzoeker impliciet beweert, bestaat deze dwingende maatschappelijke behoefte wel degelijk én *in casu* én *in concreto*.

In de eerste plaats is de rechtspraak van het EHRM inzake (conflicten tussen) mensenrechten van groot belang om te kunnen begrijpen welke verplichtingen precies op een lidstaat rusten. Zo benadrukt deze rechtspraak het belang – nu zelfs geen enkel recht, zelfs geen grondrecht absoluut is – van de noodzakelijke toegevingen die eenieder moet doen om in een gemeenschap te kunnen leven en, voornamelijk, de rol die elke verdragspartij moet spelen om te vermijden dat religieuze overtuigingen zich zouden manifesteren als een drukkings- of uitsluitingsmiddel in scholen. Gelet op deze rechtspraak is een lidstaat bijgevolg verplicht de rechten en vrijheden van eenieder te waarborgen, met inbegrip van deze van kinderen en adolescenten (jonge meisjes en jongens) die geen hoofddoek, tulband, kippa, kruisbeeld, of welk ander zichtbaar religieus symbool ook dragen of wensen te dragen.

Het Gemeenschapsonderwijs heeft moeten vaststellen dat, als hij daadwerkelijk de neutraliteit van het onderwijs wenst te vrijwaren en de school voor alle leerlingen, ongeacht hun levensbeschouwelijke achtergrond wil zijn en blijven, hij de neutraliteit actief moet betrachten:

> "*In casu* werd *in concreto* de toenemende aanwezigheid vastgesteld van een druk op jonge, niet-gesluierde meisjes in de scholen van het GO! om hen ertoe aan te zetten ook een hoofddoek te dragen. Deze dwang, die een inbreuk betreft op hun vrijheid een eigen gekozen godsdienst te hebben, is de rechtstreekse aanleiding geweest tot het verbod van 11 september 2009, dat door de Omzendbrief en de beslissing van de Raad van het GO! van 1 februari 2013 geïnterpreteerd wordt. Het is bijgevolg de taak van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs om tussen te komen om de eigenheid van het pedagogisch project van dat Gemeenschapsonderwijs te vrijwaren en de rechten en vrijheden van de leerlingen en hun ouders, van álle leerlingen en álle ouders, te beschermen, wat impliceert dat diversiteit wordt bewerkstelligd en in de gemeenschapsscholen alle leerlingen en ouders moeten kunnen worden verwelkomd zonder dat er druk uitgaat van de ene (groep) op de andere.
> Bovendien mag de bovenvermelde problematiek niet op zichzelf worden gezien, d.w.z. los van andere even belangwekkende fenomenen zoals het weigeren (met bijhorend tumult) om bepaalde lessen te volgen of deel te nemen aan bepaalde activiteiten (ondermeer lichamelijke opvoeding, zwemmen, biologie) of, nog, het weigeren bepaalde onderdelen van het leerplan te bestuderen zoals de evolutietheorie, e.d.m.
> De beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009, die door de Omzendbrief en de beslissing van de Raad van het GO! van 1 februari 2013 wordt geïnterpreteerd, is er trouwens pas gekomen na een bredere bespreking van de problematiek van het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke tekens – waarvan het onderscheidend karakter niet kan worden ontkend – en de plaats die zij kunnen innemen in het neutraal onderwijs dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs moet inrichten. De opvattingen die de Raad ter zake heeft ingenomen zijn in de beslissing van 11 september 2009 verwoord. Immers, de motivering van het besluit van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs vermeldt niet alleen deze opvattingen maar ook de noodzaak die heeft geleid tot deze veralgemeende maatregel."

Het centrale niveau wijst "op de effectieve problemen die zich op het terrein voordoen". De Raad van het Gemeenschapsonderwijs heeft zijn beslissing gesteund "op werkelijke problemen, die [hem] werden gerapporteerd door [zijn] onderwijs- en beleidsverantwoordelijken op het terrein, met name getuigenissen van leerkrachten en schooldirecteurs", na een "niet-afhoudende dialoog met de betrokken lokale spelers", waardoor "het een werk van lange adem was om tot de uiteindelijke beslissing te komen (cf. werkzaamheden van de werkgroep Diversiteit, de enquêtes die zijn gevoerd, etc.)".

Een verbod dat uitsluitend op de islamitische hoofddoek betrekking heeft zoals verzoeker volgens het centrale niveau suggereert, zou geen antwoord bieden op de meer algemene problematiek van de zichtbare en dus ostentatief onderscheidende religieuze tekens in de neutrale onderwijsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap, maar ongetwijfeld de spanningen en de problemen nog hebben doen toenemen door de indruk te wekken dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs een religieuze gemeenschap zou hebben geviseerd "of, erger, een religieuze gemeenschap gediaboliseerd":

> "Kan men zich redelijkerwijs voorstellen dat een school vrij van spanningen zou zijn wanneer er enkel aan de moslimjongeren het verbod zou worden opgelegd om een sluier te dragen, terwijl jonge Sikhs zouden kunnen verschijnen met een tulband, katholieke jongeren met een opvallend kruisteken, joodse jongeren met een kippah en jonge vrijzinnigen met ostentatieve symbolen uit het vrijzinnig humanisme of zelfs de vrijmetselarij? Dergelijk selectief verbod opgelegd door de Raad van het GO! kan ook onmogelijk in lijn worden gebracht met de grondwettelijke gelijkheid en de neutraliteitsverplichting die aan het Gemeenschapsonderwijs is opgelegd."

De toepassing van het gelijkheidsbeginsel staat eraan in de weg een onderscheid te maken tussen de tekens van verschillende religies en levensbeschouwingen. Voorts zou een onderscheid gebaseerd op het vrijwillig dragen versus het gedwongen dragen van levensbeschouwelijke kentekens weinig soelaas bieden aan verzoeker aangezien hij zelf aangeeft dat het dragen van een tulband een verplichting zou zijn onder zijn godsdienst. Ten slotte hoeft ongewenste *peer pressure* inzake religieuze beleving niet enkel voor te komen op de grote schaal die bij jonge moslima werd geobserveerd. *Peer pressure* is immers niet enkel een proces waarbij een grote groep personen een persoon uit vergelijkbare leeftijdscohorte aanzet tot een bepaalde gedraging. Beïnvloeding door *peers* doet zich in iedere interactie met *peers* voor, zoals tussen goede vrienden, maar ook in kleine netwerken genaamd *peer groups*. De macht van het getal speelt dus niet noodzakelijk een rol: ook in het geval dat slechts één leerling of leerkracht een zichtbaar levensbeschouwelijk teken draagt, kan deze potentieel onaanvaardbare druk uitoefenen op andere leerlingen.

Gelet op deze verschillende elementen, heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, die de bevoegde autoriteit is om dit soort van beslissingen te nemen, zonder twijfel kunnen oordelen dat er een dwingende maatschappelijke behoefte bestond om het geheel van de verschillende levensbeschouwelijke tekens te verbieden in het onderwijs en dat een dergelijke maatregel *in casu* noodzakelijk was en nog steeds is.

38.5.4. Het verbod op levensbeschouwelijke kentekens verwezenlijkt het nagestreefde doel. Daarenboven kan de bestreden beslissing, doordat ze de terugkeer naar de sereniteit toestaat, op zichzelf beschouwd, als een noodzakelijk en evenredig instrument voor de goede co-existentie van verschillende culturen in het onderwijs worden gekwalificeerd.

Geen enkele minder ingrijpende maatregel voor de vrijheid van religie laat toe een vergelijkbaar resultaat te bereiken. Het centrale niveau van de verwerende partij "betwist niet dat de proportionaliteitsvereiste zou zijn geschonden indien andere, minder ingrijpende maatregelen, het nagestreefde doel op een gelijkaardige manier zouden bereiken". Het "heeft evenwel moeten vaststellen dat in de feiten enkel nog een algemeen verbod de enige overblijvende maatregel is die het nagestreefde doel kon bereiken, nu in de jaren voorafgaand aan de bestreden beslissingen duidelijk was geworden dat maatregelen zoals verzoekende partij voorstelt, geenszins dat nagestreefde doel hebben bereikt; wel integendeel". Een benadering school per school is in de praktijk onhoudbaar gebleken.

Nog daargelaten de vraag of een dergelijk *ad hoc*-optreden, geval per geval, zou beantwoorden aan de door het EHRM geformuleerde eisen op het vlak van de voorzienbaarheid van de maatregel, de duidelijkheid en de helderheid ervan, heeft het centrale niveau van de verwerende partij moeten vaststellen dat een lokaal verbod op levensbeschouwelijke kentekenen in scholen, "ingegeven door de feitelijke situatie en populatie van de betrokken school (aldaar door de aanwezigheid van een grotere of significantere groep van moslima), naar aanleiding van incidenten die zich daar hadden voorgedaan", leidde tot

nieuwe concentraties in andere scholen met “een verhoogde aanwezigheid van jonge gesluierde meisjes hetgeen opnieuw leidde tot zgn. ‘peer pressure’ of ‘overdruk’ op andere (niet-gesluierde) meisjes (moslima of niet) waarvan o.m. de zedigheid werd in vraag gesteld”.

Waar deze vaststellingen eerder feiten viseren waarbij jonge, gesluierde moslimmeisjes zijn betrokken, zijn ze toch niet zonder belang voor de sikhs bij wie ook de fenomenen zijn vastgesteld van schoolkeuze op basis van de mogelijkheid om religieuze kentekenen te dragen waaraan de keuze voor het pedagogisch project en, bijwijlen, ook de leerrichting ondergeschikt wordt, wat niet kan worden gesteund of gedragen door een schoolbestuur dat erop moet toezien niet alleen kwalitatief onderwijs te verstrekken maar vooral ook het jonge talent te ontwikkelen. In elk geval, zou het doel van terugkeer naar de sereniteit en de neutraliteit van de scholen geenszins bereikt kunnen worden door enkel aan moslima een verbod op te leggen om religieuze tekens te dragen, zonder dat dit toepasselijk zou zijn op anderen waar gelijkaardige fenomenen kunnen worden vastgesteld.

Conform de rechtspraak van het EHRM, is een inmenging slechts dan disproportioneel indien een andere, minder ingrijpende, beslissing toelaat een gelijkwaardig resultaat te verkrijgen als het resultaat dat wordt beoogd met de meer ingrijpende oplossing. Het centrale niveau benadrukt dan ook dat het algemeen verbod niet disproportioneel is op basis van het eenvoudige feit dat er ook andere, minder ingrijpende oplossingen mogelijk zouden zijn, aangezien deze laatste onmogelijk het nagestreefde legitieme doel bereiken op een gelijkwaardige manier. Er werd lange tijd gepoogd lokale oplossingen te bieden, wat niet heeft belet finaal te moeten besluiten dat een algemeen verbod noodzakelijk was.

Daarnaast houdt de in artikel 24 van de Grondwet verankerde actieve onderwijsvrijheid in dat levensbeschouwelijke minderheden eigen onderwijs kunnen inrichten. Voorts kunnen de ouders van verzoeker beslissen hem les te laten volgen aan een niet-neutrale school, vrije of openbare en niet-

confessionele school, of een methodeschool, of kan verzoeker thuis worden onderricht. Er zijn derhalve wel degelijk alternatieven beschikbaar, ook na 1 september 2013.

38.5.5. De bestreden beslissing doorstaat ook de evenredigheidstest *stricto sensu*, te weten de evenredige verhouding tussen de opgelegde beperking en het nagestreefde doel:

> "*In casu* doen de bestreden beslissingen niets anders dan het regelen, gedurende beperkte tijd (d.w.z. tijdens de onderwijsactiviteiten, zijnde op weekdagen (exclusief de vakantiedagen) van 8.30u tot 16u), van het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens op bepaalde plaatsen (*intra* en *extra muros* tijdens en daar waar die onderwijsactiviteiten plaats vinden). Het gaat bijgevolg ontegensprekelijk over een beperking, zowel in tijd en ruimte van de vrijheid van religie van verzoekende partij die, daarbuiten, over de grootste vrijheid blijft beschikken om haar recht op vrijheid van religie uit te oefenen. Daarenboven, zelfs wanneer een leerling wordt onderworpen aan de bestreden beslissingen, ziet hij zijn recht enkel beperkt inzake het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens en kan hij beschikken over elk ander uitdrukkingsmiddel waaronder, voornamelijk, zijn vrije meningsuiting en het respect en de eerbied van de directie, leerkrachten en leerlingen van het Gemeenschapsonderwijs; in de wetenschap met andere woorden dat hij zich daarin zal gesteund weten door de inrichtende macht (cfr. hoger: de neutraliteitsverklaring en het pedagogisch project). Tenslotte mag niet uit het oog worden verloren dat leerlingen nog steeds de mogelijkheid hebben om zelfs de zichtbare levensbeschouwelijke kentekens te dragen tijdens de godsdienstlessen.
> In die zin mag worden benadrukt dat de door het Gemeenschapsonderwijs verstrekte onderwijs, opleiding en opvoeding slechts een onderdeel van de gehele opleiding en opvoeding is. Buiten de school immers groeien leerlingen op in het raam van een familie en gezin, van een sociaal, een ideologisch en cultureel milieu, van een religieuze gemeenschap…, alwaar zij hun godsdiens[t] of levensbeschouwing vrij kunnen beleven. De onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs behoren echter niet tot de vrije maatschappelijke ruimte maar zijn een op constitutionele gronden levensbeschouwelijke geneutraliseerde ruimte [*voetnoot weggelaten*].
> Rekening houdend met die welafgebakende situatie, is het dus niet onevenredig te vereisen dat de ter bescherming van het algemeen belang opgelegde (en grondwettelijk verankerde) neutraliteit van het [Ge]meenschapsonderwijs prevaleert op één welbepaald aspect van de individuele godsdienstbeleving."

38.6. Voor wat artikel 24, § 3, van de Grondwet, artikel 2, Eerste Protocol EVRM en artikel 22*bis* van de Grondwet betreft, is het middel volgens deze vertegenwoordiger van de verwerende partij onontvankelijk, bij gebrek aan (duidelijke) uiteenzetting.

39. Verwijzend naar de betreffende exceptie, betwist de scholengroep in zijn memorie van antwoord ook bij de weerlegging van het middel "dat is aangetoond dat voor een minderjarige Sikh een religieuze plicht bestaat tot het dragen van een tulband, dat verzoekende partijen dit zelfs niet aannemelijk maken".

Indien er al een inbreuk zou zijn op de vrijheden van verzoeker, *quod non*, dan is deze inbreuk ingegeven door legitieme doelstellingen. Bovendien is het verbod een maatregel die in verhouding staat tot deze doelstellingen en is het nadeel dat eventueel geleden wordt niet van die aard dat de maatregel valt binnen de gevallen waarop de aangehaalde nationale en internationale bepalingen betrekking hebben.

In het kader van het neutraal onderwijs moet enige afstand genomen kunnen worden ten aanzien van religieuze tradities, zonder dat dit een verloochening van zichzelf zou inhouden – deze vertegenwoordiger van de verwerende partij verwijst naar een arrest van het hof van beroep van Antwerpen van 14 juni 2005.

De scholengroep somt een reeks arresten op waarin het EHRM beperkingen op de godsdienstvrijheid, inzonderheid met betrekking tot het dragen van levensbeschouwelijke kentekens, heeft aanvaard.

Het feit dat het aantal sikh gelovigen in België klein is, betekent niet dat er binnen deze gemeenschap geen druk zou kunnen bestaan op de leden, meer bepaald op schoolgaande jeugd.

40.1. In de memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat uit de enquête van het Gemeenschapsonderwijs *anno* 2009 bleek dat slechts in 46% van de scholen "in min of meerdere mate" een verbod bestond en dat het verbod niet steeds was ingevoerd om reden van ongeoorloofde druk of ter bescherming van de rechten van anderen, zodat niet gesteld kan worden dat in al die scholen effectief problemen waren opgedoken. In 28% van de scholen bleek men zelfs nog nooit met deze problematiek geconfronteerd te zijn geweest.

Verzoeker repliceert dat hij nooit betwist heeft dat een evolutie op zich mogelijk zou zijn. De vergelijking met de situatie in Frankrijk gaat ter zake evenwel niet op, net zoals een vergelijking met andere landen op basis van de theorie van de appreciatiemarge eigenlijk nooit volledig kan opgaan. Uit het door de verwerende partij geciteerde rapport "Stasi" blijkt duidelijk dat in Frankrijk wel de gang van zaken op school werd verstoord en een dergelijke situatie lag helemaal niet voor in België, waar hoe dan ook de neutraliteit en de scheiding van kerk en staat verschillend wordt ingevuld dan zoals dat het geval is in Frankrijk.

De evolutie in de houding van de verwerende partij moet volgens verzoeker evenwel steunen op een correcte feitenvinding, *quod non*, en moet rekening houden met de kerninhoud van het grondwettelijk verankerde begrip neutraliteit, alsmede met het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs.

Verzoeker onderstreept dat hij nooit heeft beweerd dat men dus hoogstens voor jonge, gesluierde meisjes of moslima die de concrete aanleiding gaven het dragen van religieuze tekens had mogen verbieden, omdat er slechts ten aanzien van hen een dwingende maatschappelijke behoefte bestond. Hij heeft integendeel steeds gesteld dat de verwerende partij specifiek gedrag dat niet in overeenstemming was met de neutraliteit en met het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs had moeten verbieden. Het schoolreglement van het atheneum te Antwerpen waar zich de problemen voordeden die concreet aanlei-

ding gaven tot de beslissing van 11 september 2009 liet zulks overigens toe. Door leerlingen die niet het gepaste respect voor andere levensbeschouwingen tonen te schorsen of uit te sluiten, zou voorts ook het fenomeen van het uitzwermen van leerlingen naar andere scholen van het Gemeenschapsonderwijs vermeden zijn.

Verzoeker voert thans ook aan, voor het eerst, dat het verbod niet opgenomen is in een duidelijke, heldere en algemene regel.

Op het beweerde succes van het algemeen verbod kan volgens verzoeker bezwaarlijk worden gesteund om te beweren dat het erdoor nagestreefde doel wordt bereikt. Het centrale niveau steunt enkel op een zeer summier krantenartikel (zijn stuk 40), dat niet eens correct is ("90 van de 150 leerlingen die waren thuisgebleven, zijn weer ingeschreven (...) van de overige 40 hebben we geen idee waar ze zitten"). Uiteraard blijven na de aftreksom nog zestig (en niet veertig) leerlingen over die niet terugkwamen. De verwerende partij dient dus nu al toe te geven dat zelfs in de Antwerpse situatie er geen onverdeeld succes is.

Verzoeker werpt op dat de bestreden beslissing haar doel voorbijschiet:

> "Van het dragen van het haar volgens religieuze voorschriften (met verwijzing naar bij de Hare Krishna, de Sikhs, de Joodse gemeenschap) dient aanvaard te worden dat dit wel degelijk zichtbare religieuze kentekens zijn.
> Waarom wordt dan door verwerende partijen niet gevraagd het haar te knippen?"

Hij stelt vast dat door de verwerende partij wordt gesuggereerd dat bij sikhs ook fenomenen zijn vastgesteld van schoolkeuze op basis van de mogelijkheid om religieuze kentekenen te dragen waaraan de keuze voor het specifieke pedagogisch project ondergeschikt is. Hoe de verwerende partij dit kan vaststellen, en indien zij dat al kan vaststellen, wanneer zij dit heeft vastgesteld, wordt in het midden gelaten.

Verzoeker weerspreekt het beweerd in tijd en plaats beperkt karakter van de bestreden maatregel. Het aanleggen van de patka of de tulband is immers geen sinecure en dit gebeurt daarom doorgaans door de moeder. Dit impliceert dat een jonge sikh zonder patka of tulband van school terug naar huis moet en zich dus zonder hoofddoek in het openbaar moet bewegen. De school en de speelplaats zijn bovendien niet zomaar 'plaatsen', doch integendeel de ruimte bij uitstek voor kennis- en waardeoverdracht en het zich vormen van de identiteit.

40.2. Voor het overige herneemt of parafraseert verzoeker de argumenten die hij reeds in het inleidend verzoekschrift deed gelden.

40.3. Hij merkt nog op dat het centrale niveau van de verwerende partij een *exceptio obscuri libelli* opwerpt, maar er toch in slaagt vier pagina's lang uit te wijden over de schending van de overige ingeroepen bepalingen, zodat deze exceptie verworpen moet worden.

41.1. In zijn laatste memorie dupliceert het centrale niveau van de verwerende partij uitvoerig omtrent de door de Grondwet verplicht gestelde neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs. Onderstreept wordt, dat de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen zich uitstrekt tot álle ouders en alle leerlingen, dus ook diegenen die uitdrukkelijk wensen om in de context van een neutrale school niet geconfronteerd te worden met godsdienstige of levensbeschouwelijke uitdrukkingen, ook niet door de onophoudelijke zichtbare uiting daarvan. Rekening moet worden gehouden met de historische achtergrond van het schoolpact en met de bijzondere historische situatie van het Gemeenschapsonderwijs binnen de constitutionele, politieke en religieuze context van de Belgische Staat. Tegelijk is bij de grondwetsherziening meermaals aangegeven dat de maatschappelijke omstandigheden veranderen en dat het dus niet aangewezen is bepaalde begrippen te betonneren. De grondwettelijke neutraliteitsverplichting staat er dan ook niet aan in de weg dat het Gemeenschapsonderwijs algemene maatregelen zou nemen ten aanzien van de leerlingen, zelfs indien die als zodanig niet de 'schuldenaar' zijn van de neutraliteit en zelfs zonder dat er

een voorafgaande aantasting van de neutraliteit is. Ook bij de aanwezigheid van levensbeschouwelijke kentekens bij leerlingen zal de neutraliteit van het onderwijs worden aangetast. Leerlingen zijn geen gewone 'gebruikers' van een openbare dienst maar zij maken deel uit van een specifieke schoolgemeenschap en ondergaan aldus beperkingen ingevolge de neutraliteit van en in die schoolgemeenschap.

Beslissingen van het EHRM tonen aan dat een algemeen verbod op het dragen van zichtbare religieuze tekenen wel degelijk kan worden ingevoerd. Het centrale niveau van de verwerende partij vermeldt onder meer het arrest Köse en anderen t/ Turkije van 24 januari 2006 dat bijzondere aandacht had voor de vatbaarheid van adolescenten om blootgesteld te worden aan het risico van druk, en de zes beslissingen van 30 juni 2009 tegen Frankrijk waarin het Europees Hof zelfs besloot tot de kennelijke ongegrondheid.

Het centrale niveau van de verwerende partij verdedigt omstandig dat niet enkel een *post factum* optreden tegen concrete ordeverstoringen een wettige doelstelling uitmaakt. De verplichting om neutraal onderwijs te verzekeren, met als finaliteit de vrijwaring van de keuzevrijheid van de ouders, strekt tot de vrijwaring van de rechten en de vrijheden van anderen. Een algemene maatregel die erin bestaat de grondwettelijk gewaarborgde neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs te vrijwaren, streeft dan ook een legitieme doelstelling na.

Ook de proportionaliteitsvereiste impliceert volgens deze vertegenwoordiger van de verwerende partij niet dat een concrete problematische situatie aanwezig moet zijn. Deugdelijke concrete en relevante motieven worden ook gevormd door de gehele constitutionele, politieke en sociale context van de samenleving waarin de maatregel wordt uitgevaardigd – inzonderheid het grote belang dat de grondwetgever heeft gehecht aan de neutraliteit in het Gemeenschapsonderwijs – evenals de specifieke omstandigheden waaronder de leeftijd van de kinderen in het secundair onderwijs, die vatbaar zijn om blootgesteld te worden aan *peer pressure*. In een redelijke afweging van grondrechten kan niet

worden aanvaard dat wat een grondrecht is voor de ene (de neutraliteit) telkens aangetast zou moeten kunnen worden door de uitoefening van een ander grondrecht (de godsdienstvrijheid).

Kan niet worden ontkend dat het bestreden verbod een inmenging vormt in de godsdienstvrijheid van de leerlingen, dan kan er evenmin worden ontkend dat het Gemeenschapsonderwijs de plicht heeft om neutraal onderwijs te verzekeren, alsook de plicht om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen, waaronder de vrijheid van gedachte en van godsdienst van alle leerlingen en hun ouders die uitdrukkelijk hebben gekozen voor neutraal onderwijs. Hieraan zou op substantiële wijze afbreuk worden gedaan als in de schoolomgeving wordt toegelaten dat levensbeschouwelijke kenmerken op een continue en zichtbare manier aanwezig zijn. De onderwijsinstellingen van de verwerende partij behoren voorts niet tot de vrije maatschappelijke ruimte maar moeten worden beschouwd als een op constitutionele gronden levensbeschouwelijk 'geneutraliseerde' ruimte. Het is dan ook een foute premisse, aldus het centrale niveau van de verwerende partij, dat een quasi-absolute voorrang zou moeten worden toegekend aan het recht op godsdienstvrijheid, dat enkel zou kunnen worden beperkt in het kader van concrete lokale problematische situaties. Zulke zienswijze zou voorbijgaan aan de eigenlijke doelstelling van het algemene verbod om de neutraliteit te garanderen en aldus te waken over de rechten van eenieder.

Het bestreden verbod steunt niet op welbepaalde noden van ordehandhaving in een welbepaalde onderwijsinstelling noch op specifieke redenen eigen aan welbepaalde leerlingen, noch kan het in verband worden gebracht met specifieke veiligheidsvoorschriften. Het verbod beoogt integendeel te verhinderen dat het ostentatief dragen van een zichtbaar levensbeschouwelijk kenteken zou leiden tot situaties die niet verenigbaar zouden zijn met de vereiste neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs. In zo een geval is het noodzakelijk om een billijk evenwicht te vinden en te bewaren tussen de rechten en vrijheden van elkeen. In het verleden werd een geval-per-geval oplossing in elke school gezocht. Deze benadering is in de praktijk onhoudbaar gebleken.

41.2. Ondergeschikt verzoekt de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat éérst een concrete aantasting van de neutraliteit zou zijn vereist alvorens het Gemeenschapsonderwijs zou kunnen optreden ter vrijwaring van diezelfde grondwettelijk beschermde neutraliteit. Daartoe kan volgens de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij door de Raad van State niet worden beslist dan nadat is komen vast te staan dat het bijzonder decreet van 14 juli 1998 'betreffende het gemeenschapsonderwijs' ongrondwettig is, meer bepaald omdat het dan in strijd zou moeten zijn met de vrijheid om godsdienstige overtuigingen te uiten in de mate het de Raad van het Gemeenschapsonderwijs heeft gemachtigd om dergelijk "algemeen en principieel verbod" toch aan te nemen. Immers, in dat geval zou de Raad van het Gemeenschapsonderwijs per hypothese een bevoegdheid hebben uitgeoefend, die hem nochtans door de bijzondere decreetgever werd opgedragen, maar die in strijd zou blijken te zijn met de vrijheid van godsdienst.

42. De scholengroep gaat in haar laatste memorie niet meer in op de grond van de zaak, maar verzoekt prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te richten met betrekking tot de artikelen 33 en 34 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998.

43. Verzoeker gaat in zijn laatste memorie nog omstandig in op de laatste memories van de verwerende partij, die volgens hem een verkeerde lezing geeft zowel aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als aan de redenering die het auditoraat in zijn verslag deed besluiten tot de gegrondheid van het middel.

Hij weerlegt ook de noodzaak tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

a. beperking van de godsdienstvrijheid

44.1. Om de redenen *sub* 34 uiteengezet, vermag verzoeker zich als lid van de sikh gemeenschap wat het dragen van de patka betreft te beroepen op de bescherming hem geboden door artikel 9 EVRM:

> "Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst
> 1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.
> 2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Het door hem met huidig beroep bestreden verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in het schoolreglement van de basisschool De Linde vormt een inmenging in zijn godsdienstvrijheid, meer bepaald zijn vrijheid om zijn godsdienst in het openbaar te belijden.

44.2. De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, die in artikel 9 EVRM verankerd is, is een van de grondslagen van een 'democratische samenleving' als bedoeld in het EVRM. In zijn religieuze dimensie is deze vrijheid één van de meest vitale elementen voor de identiteit van de gelovigen en van hun voorstelling van het leven, maar ze is ook een kostbaar goed voor atheïsten, agnostici, sceptici en onverschilligen. Het pluralisme, onlosmakelijk verbonden met een democratische samenleving, die moeizaam werd bereikt doorheen de eeuwen, hangt ervan af (EHRM, S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, § 124 en verwijzingen aldaar).

44.3. Die vrijheid om zijn godsdienst in het openbaar te belijden is niet absoluut en mag worden onderworpen aan de beperkingen die artikel 9.2 EVRM toelaat, namelijk "die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen". Bovendien wordt zowel in de rechtspraak van het EHRM als in de interne rechtspraak erkend dat een inmenging in de godsdienstvrijheid, voor zover ze nodig is in een democratische samenleving, alleen aanvaard kan worden wanneer de bestreden maatregel in verhouding staat tot dat rechtmatig doel. Zo heeft inzonderheid het Grondwettelijk Hof over religieuze kledijvoorschriften, weliswaar in de openbare ruimte, overwogen wat volgt in zijn arrest nr. 145/2012 van 6 december 2012:

> "Voorschriften inzake kledij kunnen variëren naar gelang van tijd en plaats. Niettemin kunnen in de openbare ruimten bepaalde grenzen hieraan dwingend worden opgelegd. Niet om het even welke gedraging is geoorloofd, louter en alleen omdat een godsdienstige beweegreden ter verantwoording ervan wordt aangevoerd. De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van eredienst zijn immers niet absoluut. Voor zover het geen daad betreft verricht met als doel de erkende rechten of vrijheden teniet te doen, mag weliswaar zelfs aan de afwijzing van de fundamentele waarden van onze democratische maatschappij uiting worden gegeven, doch de wijze waarop dat gebeurt, mag aan beperkingen worden onderworpen. Het behoort tot de beoordelingsmarge van de wetgever te bepalen welke beperkingen van de bovenvermelde vrijheden noodzakelijk kunnen worden geacht in de democratische samenleving waarbinnen hij zijn bevoegdheid uitoefent."

44.4. De partijen zijn het eens over de beoordelingselementen *in abstracto*, opdat sprake is van een bij artikel 9 EVRM geoorloofde beperking van de godsdienstvrijheid. Ze worden hierna *in concreto* beoordeeld.

45. Anders dan verzoeker het zou hebben gewild, is het door hem bestreden verbod om levensbeschouwelijke kentekens te dragen niet opgelegd bij individuele maatregel wegens het concreet verstoren van de orde in zijn school, maar als een leefregel, ingeschreven in het schoolreglement, waar alle leerlingen

zich naar te gedragen hebben bij alle schoolactiviteiten binnen en buiten de muren, de levensbeschouwelijke vakken uitgezonderd.

46.1. Reeds eerder werd de Raad van State met zo een schoolreglement geconfronteerd.

In zijn arrest nr. 196.092 van 15 september 2009 overwoog de Raad daarover het volgende:

> "In het arrest nr. 195.044 van 2 juli 2009 lag een beslissing voor die steunde op wat de Raad van State kwalificeerde als een 'algemeen principieel verbod', ingevoerd door de raad van bestuur van een scholengroep, op het dragen van opvallende religieuze symbolen door godsdienstleerkrachten buiten het klaslokaal.
> Thans lijkt veeleer een geval voor te liggen waarbij niet de raad van bestuur van de scholengroep op algemeen principiële wijze, maar wel de directeur van een welbepaalde schoolinstelling gemeend heeft in functie van specifieke omstandigheden en telkens voor een schooljaar – zie immers in het feitenrelaas de jaarlijks wijzigende beoordeling van de situatie met dienovereenkomstige aanpassing van het schoolreglement – een beslissing te moeten nemen die zij kadert in de 'algemene en pedagogische organisatie van de school' waarvoor zij bevoegd is op grond van artikel 14, § 1, 1°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs. De beslissing wordt door de directeur genomen omdat 'leerlingen zich onder sociale druk verplicht voelen om politieke en religieuze symbolen zoals de hoofddoek te dragen', 'om onze leerlingen te beschermen', 'ter bescherming van de levensbeschouwelijke vrijheid van alle leerlingen', hetgeen op het eerste gezicht niet wijst op een betrachting om op algemene en principiële wijze een invulling te geven aan de neutraliteitsvereiste in het gemeenschapsonderwijs. In haar nota wordt door verwerende partij toegelicht dat het atheneum het verbod 'nodig heeft' om twee redenen, ten eerste omdat de druk op meisjes die geen hoofddoek wensen te dragen te groot wordt en ten tweede, omdat ouders hun kinderen inschrijven wegens het toelaten van de hoofddoek en niet wegens het pedagogisch project dat daardoor in gedrang komt.
> Een andere vraag is of die door de directeur ingeroepen motieven van schoolorganisatorische aard een deugdelijke grondslag vormen om voor het schooljaar 2009-2010 met het bestreden verbod de door verzoekster gelaakte beperking op de godsdienstvrijheid in te voeren en of zij op basis van de gegevens van het dossier mocht besluiten dat die vooropgestelde dwingende redenen om het verbod aan te nemen ook effectief aanwezig zijn. Nu het onderzoek is beperkt tot de ontvankelijkheidsexceptie, mag die vraag voorlopig open blijven."

Terwijl in die zaak finaal het onderzoek stuitte op de ontvankelijkheidsexceptie, komt thans het vraagstuk naar de deugdelijke grondslag van het opnemen van het verbod in het schoolreglement weer geheel naar de voorgrond.

46.2. Vastgesteld zij dan, dat de scholengroep volmondig erkent dat ter plekke geen problematische situatie aanleiding ertoe gaf.

46.3. Dit betekent dat de maatregel uitsluitend is ingevoerd ter wille van de algemene beleidsopvatting van het Gemeenschapsonderwijs, die de scholengroep zich alzo heeft eigen gemaakt, zodat het ook de in die beleidslijn veruitwendigde opvatting is die getoetst moet worden aan de voorwaarden van artikel 9.2 EVRM opdat het op grond ervan rechtmatig is om "de door [verzoeker] gelaakte beperking op de godsdienstvrijheid in te voeren" en "of [de verwerende partij] op basis van de gegevens van het dossier mocht besluiten dat die vooropgestelde dwingende redenen om het verbod aan te nemen ook effectief aanwezig zijn".

46.4. Dat het centrale niveau van de verwerende partij bevoegd is om ter zake de neutraliteit in het Gemeenschapsonderwijs algemene richtlijnen op te stellen, is eerder al bevestigend beantwoord door zowel het Grondwettelijk Hof als door de Raad van State.

De algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak overwoog in zijn arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013:

> "V.2.5. De kwestie van het dragen van tekenen van een geloofs- of levensovertuiging in het openbaar onderwijs is aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd.
> In de artikelen 33, § 1, 1°, en 34, 1°, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs wordt bepaald dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bevoegd is voor het opstellen van de neutraliteitsverklaring van het gemeenschapsonderwijs en voor het opstellen van het pedagogisch project van het gemeenschapsonderwijs.
> Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 40/2011 van 15 maart 2011 beslist dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van de Vlaamse Ge-

meenschap zonder door een decreet uitdrukkelijk verleende machtiging op grond van die bevoegdheden, in een reglement van inwendige orde, leerlingen van het gemeenschapsonderwijs kan verbieden zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens te dragen.
V.2.6. Door de autonomie waarover de gemeenschappen beschikken om het begrip neutraliteit in het onderwijs te definiëren en daaraan concreet gestalte te geven, zijn de regels die voor de leerkrachten gelden verschillend in de Franse Gemeenschap en in de Vlaamse Gemeenschap.
Het bovenvermelde arrest van het Grondwettelijk Hof formuleert niettemin duidelijk en op zeer algemene wijze de volgende regels ter zake.
Het Hof definieert de inhoud van het begrip neutraliteit in het onderwijs aldus:
'B.9.4. Niettemin heeft het begrip een minimuminhoud, waarvan niet, zonder schending van de Grondwet, kan worden afgeweken. De plicht van de gemeenschap om neutraal onderwijs in te richten, vormt immers een waarborg voor de keuzevrijheid van de ouders.
B.9.5. Die inhoud kan niet los worden gezien van de enige – maar essentiële – verduidelijking die de grondwettekst zelf bevat met betrekking tot het begrip neutraliteit, meer bepaald de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.
De neutraliteit die de overheid op filosofisch, ideologisch en godsdienstig vlak moet betrachten bij de inrichting van het gemeenschapsonderwijs, verbiedt haar meer bepaald filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te benadelen, te bevoordelen of op te leggen.'
Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de opvatting van het begrip neutraliteit nauw samenhangt met het pedagogisch project dat de betrokken onderwijsorganiserende instantie volkomen autonoom bepaalt (inzonderheid de punten B.11.2. en B.13.1.). Het stelt het volgende:
'B.13.1. De parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 15 juli 1988 doet ervan blijken dat de Grondwetgever het invullen van de evoluerende betekenis van het neutraliteitsbeginsel heeft beschouwd als een bevoegdheid die nauw samenhangt met het bepalen van het pedagogische project van het gemeenschapsonderwijs (zie onder meer *Parl.St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, p. 3; nr. 100-1/2°, p. 53).'
V.2.7. Hieruit vloeit voort dat de verwerende partij, handelend als organiserende overheid van een instelling van het gesubsidieerd officieel onderwijs en dus als werkgever van het onderwijzend personeel ervan, op basis van de decreten van 31 maart 1994 en van 24 juli 1997, zonder de in het middel aangevoerde principes te schenden, heeft kunnen bepalen welke opvatting van neutraliteit ze in haar onderwijsinstellingen wenst te waarborgen."

46.5. Het Gemeenschapsonderwijs vermag te bepalen welke opvatting van neutraliteit hij in zijn onderwijsinstellingen wenst te waarborgen. Die bevoegdheid is door de decreetgever uitdrukkelijk toegewezen aan het centrale niveau, namelijk aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

Inzake algemeen beleid is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs overeenkomstig artikel 33, § 1, 1°, van het bijzonder decreet bevoegd voor "het opstellen van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs". Evenzo is dezelfde Raad overeenkomstig artikel 34, 1°, van het bijzonder decreet inzake pedagogisch beleid bevoegd voor het opstellen van het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs.

46.6. De tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij verzoekt de Raad van State nu om het Grondwettelijk Hof te vragen of de artikelen 33 en 34 van het bijzonder decreet in overeenstemming zijn met de artikelen 10, 11, 11*bis*, 19, 22, 22*bis*, 23 en 24 van de Grondwet, eensdeels, wanneer deze te toetsen normen "in die zin geïnterpreteerd worden dat zij de decretale basis vormen van een voor alle leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in alle onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs" en, anderdeels, "indien de daarin gehanteerde begrippen 'neutraliteitsverklaring' en 'pedagogisch project' samen of apart in die zin geïnterpreteerd worden dat zij een voor alle leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in alle onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs inhouden".

Het Grondwettelijk Hof heeft, wat artikel 24 van de Grondwet betreft, reeds vastgesteld dat de artikelen 33 en 34 van het bijzonder decreet hiermee niet in strijd zijn als rechtsgrond voor het Gemeenschapsonderwijs om zich uit te spreken over een algemeen en principieel verbod tot het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kenmerken. De scholengroep heeft geen belang erbij, om door het Hof te horen zeggen dat diezelfde artikelen van het bijzonder decreet niettemin toch géén rechtsgrond kunnen zijn hiervoor, op grond van de overige ingeroepen grondwettelijke bepalingen, zodat de bestreden beslissing vernietigd moet worden omdat ze een ongrondwettelijk vastgestelde beleidslijn implementeert. De eerste vraagstelling is louter dilatoir.

De premisse van de tweede vraagstelling is dat reeds de artikelen 33 en 34 van het bijzonder decreet zélf, in de termen 'neutraliteitsverklaring' en 'pedagogisch project', "een voor alle leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in alle onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs inhouden". Het is een interpretatie die de Raad niet bijvalt – en die ook het Gemeenschapsonderwijs tot hiertoe in geen enkel van zijn memories heeft beargumenteerd, noch in het verleden in praktijk heeft gebracht – en waarover bijgevolg ook geen vraag aan het Grondwettelijk Hof moet worden gesteld. Overigens blijkt uit arrest nr. 40/2011 van het Grondwettelijk Hof ook reeds, door de bevoegdheid en de autonomie van het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs ter zake te erkennen, de zienswijze dat dergelijke dwingende lezing niet in de termen van het bijzonder decreet besloten ligt.

Het verzoek tot vraagstellingen aan het Grondwettelijk Hof van de scholengroep wordt verworpen.

47. Met het vaststellen van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs als het bevoegde orgaan van de bevoegde overheid is echter nog niets gezegd over de inhoudelijke regelmatigheid van zijn opvatting over neutraliteit, meer in het bijzonder over de overeenstemming van de concrete invulling ervan met de godsdienstvrijheid.

Dat onderzoek voeren is precies waartoe verzoeker de Raad van State met het voorliggende middel belast.

48. In het spoor van hetgeen de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak heeft overwogen in zijn arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013, preciseert de Raad ook voor deze zaak "[v]an meet af aan":

> "er moet een onderscheid worden gemaakt tussen 'proselitisme' en 'het dragen van een teken van een geloofs- of levensovertuiging'. Met andere woorden: het dragen van een teken van een geloofs- of levensovertuiging

leidt op zich niet tot een proselitische (of naargelang van het geval militante) handelwijze."

b. bij wet voorzien

49.1. De vraag rijst of het verzoeker wel toegestaan is om pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord aan te voeren dat het door hem bestreden verbod niet bij 'wet' is voorzien, zoals bedoeld bij artikel 9.2 EVRM. Ze mag echter zonder antwoord blijven.

49.2. Dat de inmenging bij 'wet' voorzien moet zijn, vereist dat de maatregel het voorwerp uitmaakt van een voldoende toegankelijke en precieze regeling.

In voormeld arrest nr. 223.042 overwoog de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover:

> "In dit verband dient te worden opgemerkt dat het woord 'wet' dat gebezigd wordt in artikel 9, lid 2, van het Verdrag een autonoom concept is dat dus niet naar het interne recht verwijst. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet die term verstaan worden in zijn materiële en niet in zijn formele betekenis en slaat hij ook op teksten van een lagere rang dan die van een wet en op ongeschreven recht, met inbegrip van rechtspraak, niet alleen in landen met Common Law (EHRM, arrest-Sunday Times van 26 april 1979, § 47) maar ook in landen van het vasteland (EHRM, arrest-Kruslin van 24 april 1990).
> Om grond te kunnen opleveren voor een inmenging moet de 'wet' een bepaalde hoedanigheid bezitten. In zijn voornoemd arrest-Sunday Times heeft het Europees Hof aangegeven welke kenmerken de wet daartoe dient te vertonen.
> Het eerste van die kenmerken is dat de norm voldoende toegankelijk moet zijn, in die zin dat de burger in de omstandigheden van de zaak over voldoende inlichtingen moet beschikken aangaande de rechtsnormen die op een bepaald geval van toepassing zijn.
> Het tweede van die kenmerken is dat de norm te voorzien moet zijn. Wat dit punt betreft, heeft het Hof het volgende gesteld:
>
> > 'Om als een 'wet' te kunnen worden beschouwd, moet een norm voldoende duidelijk uitgedrukt zijn opdat de burger zijn gedrag kan regelen door in voorkomend geval weloverwogen raadgevingen in te winnen; hij moet in staat zijn om in redelijke mate in de

omstandigheden van de zaak de gevolgen te voorzien die uit een bepaalde handeling kunnen voortvloeien'.

Op basis van deze criteria is een reglement dat door een gemeenteraad is vastgesteld en dat 'het dragen van enig opvallend religieus, politiek of levensbeschouwelijk symbool' verbiedt, ontegensprekelijk een 'wet' in de zin van het voornoemde artikel 9, lid 2."

49.3. In lijn hiermee oordeelt de Raad dat ook een schoolreglement dat door de raad van bestuur van de scholengroep is bekrachtigd en dat verbiedt "levensbeschouwelijke kentekens te dragen" en preciseert toepasselijk te zijn "voor alle zichtbare levensbeschouwelijke kentekens […] tijdens alle onderwijsactiviteiten, zowel binnen als buiten de schoolmuren" met uitzondering van "het levensbeschouwelijk vak", ontegensprekelijk een 'wet' is in de zin van het voornoemde artikel 9.2 EVRM.

49.4. De Raad van State valt met andere woorden niet bij dat dit verbod voor verzoeker niet voldoende toegankelijk en nauwkeurig zou zijn.

De Raad wijst er in dat verband op, in lijn met het EHRM (EHRM, arrest Leyla Şahin t/ Turkije, 10 november 2005, § 91) dat de draagwijdte van de notie voorzienbaarheid in grote mate afhangt van de inhoud van de tekst in kwestie, het domein dat het beslaat en het aantal en de hoedanigheid van de geadresseerden. Evenzeer dient er steeds rekening mee te worden gehouden dat, ongeacht de (tekstuele) duidelijkheid van een wettelijk voorschrift, de toepassing ervan onvermijdelijk een deel rechterlijke interpretatie met zich meebrengt, aangezien de noodzaak om betwiste punten te verduidelijken evenals de notie om zich aan te passen aan specifieke omstandigheden altijd aanwezig zal blijven. Een zekere onzekerheid met betrekking tot de limieten van de toepassing brengt op zich niet de onvoorzienbaarheid van de toepassing van het schoolreglement met zich mee. Evenmin betekent het loutere feit dat het verbod zich kan lenen tot meerdere interpretaties dat het voorschrift de door het EVRM voorgeschreven 'voorzienbaarheid' ontbeert. De rechterlijke beslissingsmacht toegekend aan de rechtbanken heeft precies de bedoeling om, steeds rekening houdende met de wijzigende dagdagelijkse context, mogelijke interpretatieproblemen uit te klaren.

Het feit dat de rechter nog zou kunnen beschikken over een beoordelingsbevoegdheid, in bepaalde omstandigheden die eigen zijn aan de zaak, ontneemt aan het schoolreglement niet het voldoende nauwkeurige of voorzienbare karakter ervan.

49.5. Verzoeker is het erom te doen de patka te kunnen dragen. Hij trekt het levensbeschouwelijk karakter ervan niet in twijfel. De Raad van State is van oordeel dat de bewoordingen van het schoolreglement voor verzoeker voldoende precies zijn om de draagwijdte ervan te begrijpen en te voorspellen wanneer zijn gedrag onder de toepassing ervan valt.

c. wettig doel

50. De vrijheid om zijn godsdienst tot uiting te brengen mag worden beperkt als de uitoefening van die vrijheid schadelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de openbare orde, gezondheid of goede zeden of de openbare veiligheid.

51. In de beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009 kunnen de volgende met het verbod nagestreefde doelstellingen worden gelezen:
- de grondwettelijke opdracht uitvoeren “om neutraal onderwijs te organiseren met eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen”,
- “in het opvoedingsproject van actief pluralisme alle levensbeschouwelijke en maatschappelijke visies met democratische inslag eenzelfde plaats [laten] krijgen”,
- het “beginsel van gelijke onderwijskansen” nastreven, dat “ernstig wordt gehypothekeerd wanneer sommige ouders, leerlingen of cursisten hun school- en studiekeuze uitsluitend of mede laten bepalen door het al dan niet bestaan van een verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens in bepaalde onderwijsinstellingen”, door erover te waken “dat hierbij een objectieve en verantwoorde

studiekeuze op basis van persoonlijkheid, interesses en talenten niet in het gedrang komt",
- optreden tegen "het feit dat het dragen van levensbeschouwelijke symbolen in het GO! op diverse plaatsen aanleiding gaf tot gedrag dat niet strookt met het pedagogisch project van het GO! noch met het beginsel van actief pluralisme dat een van de pijlers is van dit project; dat dit gedrag er onder meer in bestaat dat (1) vrouwelijke leerlingen, die bepaalde levensbeschouwelijke symbolen niet dragen, in bepaalde instellingen van het GO!, minstens moreel gedwongen worden dit wel te doen, ongeacht of zij de interpretatie van de levensbeschouwing waarvan deze symbolen de uitdrukking zijn aanhangen of niet (2) de schoolkeuze van bepaalde leerlingen en cursisten niet bepaald wordt door het pedagogisch project en de vraag naar maximale ontplooiing van persoonlijke talenten, maar uitsluitend door de vraag of levensbeschouwelijke symbolen toegelaten zijn of niet en (3) dat bepaalde symbolen, die aanvankelijk uitdrukking waren van een bepaalde interpretatie van een levensbeschouwing gaandeweg de uitdrukking worden van een politiek-maatschappelijke visie",
- "segregatie op basis van uiterlijke levensbeschouwelijke kentekens […] tegen gaan".

In zijn memorie van antwoord vat het centrale niveau van de verwerende partij dit samen als "de noodzaak om eenieders vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing te beschermen, […] gelijke behandeling en non-discriminatie evenals […] de bescherming van de orde in de scholen van de Vlaamse Gemeenschap" evenals "de neutraliteitsverplichting van het Gemeenschapsonderwijs" die "niet los [kan] worden gezien van haar finaliteit, te weten (onder meer en inzonderheid) de vrijwaring van de keuzevrijheid van de ouders" en betoogt deze vertegenwoordiger van de verwerende partij dat deze doelstellingen onder te brengen zijn bij de wettige doelstellingen van de bescherming van de openbare orde en van de rechten en vrijheden van anderen, als bedoeld in artikel 9.2 EVRM.

52. De legitieme doelstellingen, opgesomd in artikel 9.2 EVRM en volgens dewelke het belijden van een godsdienstige overtuiging mag worden beperkt, moeten restrictief worden geïnterpreteerd en zijn exhaustief (zie meest recent EHRM, S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, § 113 met verwijzingen).

De Raad van State moet bijgevolg nagaan of de met het verbod nagestreefde doelstellingen, zoals hiervóór verwoord, inderdaad en zoals de verwerende partij betoogt, zijn onder te brengen in een van de doelstellingen als bedoeld in artikel 9.2 EVRM.

53. De doelstelling om gelijke onderwijskansen te bieden aan eenieder wordt niet uitdrukkelijk vermeld in artikel 9.2 EVRM maar valt naar het oordeel van de Raad in principe onder "de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

De Raad van State is wel van oordeel dat het recht van de ouders om passend onderwijs te kiezen voor hun kinderen, volgens wat zij legitiem mogen verwachten van het neutraal onderwijs dat de verwerende partij verstrekt, niet het 'recht' omvat te mogen eisen dat hun kinderen niet geconfronteerd worden met levensbeschouwelijke kentekens van andere leerlingen. Dit zou enkel het geval zijn, indien de bewuste kentekens ostentatief worden gedragen als een daad van agressie of om druk uit te oefenen, om een reactie te provoceren, uit indoctrinatie, proselitisme of voor propagandadoeleinden en ze aldus van aard zijn om de overtuigingen van de andere te ondermijnen. Het valt voorts eenmaal toe aan het Gemeenschapsonderwijs om 'neutraliteit' als grondwettelijk begrip concrete vorm te geven; het is daarbij wel gebonden aan de grondwettelijke kern van dit begrip en aan andere rechtsnormen zoals artikel 9 EVRM, maar niet aan de uiteenlopende verwachtingen van de ouders en hun perceptie van levensbeschouwelijke kentekens. Zoals het Grondwettelijk Hof opmerkt, vloeit uit de grondwettelijk gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders voor de overheid ook de verplichting voort om het gemeenschapsonderwijs op dusdanige wijze te organiseren dat de positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en

houdingen er niet in het gedrang komt (GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.9.5). Er valt voorts niet in te zien hoe het loutere dragen van levensbeschouwelijke kentekens door leerlingen – buiten de zo-even opgesomde omstandigheden – het Gemeenschapsonderwijs zou verhinderen om een objectief en pluralistisch onderwijscurriculum aan te bieden dat de leerlingen in staat stelt een kritische geest te ontwikkelen en aan te scherpen, ook met betrekking tot ideologische, filosofische en godsdienstige aangelegenheden.

54.1. In zoverre gerefereerd wordt aan vastgesteld gedrag dat niet strookt met het pedagogisch project van de verwerende partij, worden drie soorten gedrag door haar daarmee in verband gebracht.

54.2. Ten eerste dat vrouwelijke leerlingen die geen levensbeschouwelijke symbolen dragen moreel onder druk staan om dit wel te doen. Dit gedrag beteugelen om de bedoelde leerlingen te beschermen dient naar de mening van de Raad van State zowel de doelstelling van de bescherming van de openbare orde als de doelstelling van de vrijwaring van de rechten en vrijheden van anderen. Het is legitiem.

Toch wenst de Raad van State te wijzen op het voorbehoud dat daaromtrent is gemaakt door het EHRM (S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, § 119):

> "Elle ne doute pas que l'égalité entre les hommes et les femmes puisse à bon droit motiver une ingérence dans l'exercice de certains des droits et libertés que consacre la Convention (voir, *mutatis mutandis*, Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas (déc.), 10 juillet 2012). […] Ainsi, un État partie qui, au nom de l'égalité des sexes, interdit à quiconque d'imposer aux femmes qu'elles dissimulent leur visage, poursuit un objectif qui correspond à la 'protection des droits et libertés d'autrui', au sens du paragraphe 2 des articles 8 et 9 de la Convention (voir Leyla Şahin, précité, § 111). La Cour estime en revanche qu'un État partie ne saurait invoquer l'égalité des sexes pour interdire une pratique que des femmes – telle la requérante – revendiquent dans le cadre de l'exercice des droits que consacrent ces dispositions, sauf à admettre que l'on puisse à ce titre prétendre protéger des individus contre l'exercice de leurs propres droits et libertés fondamentaux."

Vrije vertaling:

> "Het Hof trekt niet in twijfel dat de gelijkheid van mannen en vrouwen met recht aanleiding kan geven tot een inmenging in de uitoefening van bepaalde in het Verdrag vastgelegde rechten en vrijheden (zie, *mutatis mutandis*, Staatkundig Gereformeerde Partij t. Nederland (besl.), 10 juli 2012). […] Zo streeft een deelnemende Staat die in naam van de gendergelijkheid eenieder verbiedt vrouwen te verplichten hun gezicht te verbergen een doelstelling na die overeenstemt met de 'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen', in de zin van lid 2 van de artikelen 8 en 9 van het Verdrag (zie het voornoemde arrest Leyla Şahin, § 111). Het Hof stelt daarentegen dat een deelnemende Staat zich niet kan beroepen op de gendergelijkheid om een gebruik te verbieden waarop vrouwen zoals verzoekster aanspraak maken in het kader van de uitoefening van de rechten die zijn vastgelegd in die bepalingen, tenzij wordt aangenomen dat men op die grond personen wil beschermen tegen de uitoefening van hun eigen fundamentele rechten en vrijheden."

Volgens deze opvatting van het EHRM, volstaat het bijgevolg niet dat volgens een heersende meerderheidsopvatting het beginsel van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen erdoor wordt geraakt, om te verantwoorden dat een vrijwillig gekozen religieuze praktijk wordt belemmerd. Het EHRM neemt de zienswijze aan dat die praktijk de uitdrukking is van een culturele identiteit die bijdraagt tot het pluralisme waarin de democratie haar voedingsbodem heeft ("[…] dans sa différence, il est l'expression d'une identité culturelle qui contribue au pluralisme dont la démocratie se nourrit", aldus het Hof in voormeld arrest S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, § 120; aldaar in verband met het dragen van een boerka of een niqab, maar *a fortiori* geldt zulks voor minder verhullende kledij).

Alleszins in de mate waarin de maatregel dus beoogt te verhinderen dat ánderen meisjes – al dan niet moslima – zouden dwingen een hoofddoek te dragen, terwijl zij dat uit eigen vrije wil niet zouden doen, dient de maatregel een legitiem doel (zie ook bijvoorbeeld EHRM, Dahlab t/ Zwitserland, 15 februari 2001; EHRM, Leyla Şahin t/ Turkije, 10 november 2005, § 115; EHRM, Kervanci t/ Frankrijk, 4 december 2008, § 71 en Dogru t/ Frankrijk, 4 december 2008, § 71).

54.3. Ten tweede heet het dat het verbod zou moeten beteugelen dat de schoolkeuze niet bepaald wordt door het pedagogisch project maar uitsluitend door de vraag of levensbeschouwelijke kentekens al dan niet zijn toegelaten.

Luidens artikel 110/1, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs volstaat het dat de inschrijving "[…] wordt genomen na ondertekening voor akkoord van de ouders van het pedagogisch project […]". Het zou met de vrije schoolkeuze van de ouders en de leerling in strijd komen, zo daarenboven van hen een bewijs moet voorliggen dat zij niet enkel met het project kunnen instemmen, maar dat zij daarenboven hun keuze voor deze of gene school uitsluitend of minstens primordiaal hebben laten bepalen door dit project. Er kunnen tal van andere redenen zijn die een schoolkeuze determineren, zoals de nabijheid van de school, de keuze van de klasgenoten, het studieaanbod, de naschoolse opvangmogelijkheden en zo veel meer. De verwerende partij mag het wellicht anders willen, maar die andere motieven uitschakelen is niet onder te brengen bij één van de doelstellingen die limitatief zijn opgesomd in artikel 9.2 EVRM.

De Raad van State merkt op dat de mogelijk achterliggende, 'verhulde' reden voor sommige scholen blijkens de stukken van het administratief dossier – inzonderheid de reacties op de enquêtes en de verslagen van de werkgroep Diversiteit – om de vorming van zogenaamde concentratiescholen tegen te gaan geen legitiem motief vormt om, door middel van een verbod op levensbeschouwelijke kentekens dat in de feiten vooral moslimmeisjes treft, indirect de inschrijving van leerlingen van een bepaalde achtergrond te ontmoedigen.

54.4. Ten derde vermeldt de verwerende partij dat bepaalde symbolen gaandeweg de uitdrukking worden van een politiek-maatschappelijke visie. Dit wordt niet nader toegelicht. Allerminst wordt verduidelijkt hoe die uitdrukking van een visie "aanleiding gaf tot gedrag" dat wegens zijn inhoud of effecten beteugeld moest worden. De stukken die voorliggen staan de Raad niet toe te verifiëren of deze doelstelling in te passen is in de rechtmatige beperkingsgronden bedoeld bij artikel 9.2 EVRM. Aangezien de bewijslast voor zulk een beper-

king ligt bij de overheid die ze invoert, wordt deze doelstelling vooralsnog niet aanvaard.

55.1. De vereiste van neutraliteit van het door de overheid ingerichte onderwijs kan naar het oordeel van de Raad van State worden beschouwd als een regel van de werking van openbare diensten die een mogelijke rechtvaardiging vormt voor een inmenging in de godsdienstvrijheid door middel van een verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens.

Zo ook reeds heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak geoordeeld, maar dan weliswaar enkel met betrekking tot leerkrachten algemene vakken, in arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013.

55.2. In het licht van de argumentatie die de verwerende partij bij analogie put uit arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013, wenst de Raad van State wel op te merken dat zij zich erop verkijkt. De voorliggende zaak betreft leerlingen, het voormelde arrest had betrekking op leerkrachten.

Het in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte begrip 'neutraliteit' vormt, naar de bewoordingen van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 40/2011 (B.9.5) "een nadere verwoording in onderwijsaangelegenheden van het grondwettelijke beginsel van de neutraliteit van de overheid, dat nauw samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van de benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder".

Het arrest van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak ziet op een bestuur "handelend als organiserende overheid van een instelling van het gesubsidieerd officieel onderwijs en dus als werkgever van het onderwijzend personeel ervan" (V.2.7), somt *sub* VI.2.3 de "regels om in de Franse Gemeenschap de neutraliteit van het onderwijs te waarborgen" op die als verplichtingen rusten op de leerkrachten, om dan vooral in de overwegingen VI.2.6 - VI.2.7 herhaald te refereren aan de leerkrachten als "overheidsbeamb-

ten", waarbij het "ambt van leerkracht" primeert op het recht van die leerkracht als individu omdat de leerkracht algemene vakken "als ambtenaar" een hoedanigheid heeft die een indruk kan wekken van overheidswege druk te leggen op leerlingen of hun ouders.

Mede om die reden overigens was de vaststelling dienend over het verbod als "algemeen, abstract en niet-discriminerend (alle overtuigingen worden beoogd)".

55.3. Het is een redenering die niet zomaar kan worden gekopieerd naar de situatie van leerlingen, die vanzelfsprekend geen ambtenaar zijn.

Zij zijn niet de verstrekker van het onderwijs, maar gebruiker van het Gemeenschapsonderwijs als overheidsdienst.

55.4. Ook al zijn leerlingen geen verstrekker van het onderwijs aan wie de grondwetgever in de eerste plaats een houding van neutraliteit heeft opgelegd, dan mag er niet aan worden voorbijgegaan dat het bestreden verbod om bepaalde kentekens te dragen niet de geloofsuiting van deze leerlingen in het algemeen raakt, in het bijzonder niet in de huiselijke sfeer of wanneer zij zich bevinden op openbare, voor het publiek toegankelijke plaatsen, maar wel wanneer zij zich samen met andere leerlingen bevinden in de context van de opvoedingsgemeenschap van een onderwijsinstelling. De Raad van State valt weliswaar verzoeker bij dat voor een minderjarige leerling een schoolomgeving niet zomaar gelijk te stellen is met enige willekeurige 'plaats', maar dat de kennis- en waardenoverdracht in groepsverband er bijzondere betekenis aan geven als ruimte voor de identiteitsvorming van het opgroeiende kind. Het is echter inherent aan elke leefgemeenschap dat leefregels worden opgesteld om de goede orde te bewaken. Bovendien is de verplichting die op het Gemeenschapsonderwijs rust om neutraal onderwijs te verschaffen, minstens erop gericht de keuzevrijheid te waarborgen van de leerlingen en hun ouders. Die keuzevrijheid houdt in dat de ouders voor hun kinderen het onderwijs kunnen kiezen dat het meest met hun

levensopvatting overeenstemt en om die keuzevrijheid te waarborgen, richt de gemeenschap neutraal onderwijs in dat de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen in acht neemt (GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.7.3).

Welnu, ook gedragingen van leerlingen – zoals proselitisme, maar ook andere – kunnen de omgevingsvoorwaarden om als schoolbestuur te kunnen instaan voor het verstrekken van neutraal onderwijs fnuiken.

Ten overvloede merkt de Raad van State op dat het recht van de ouders om voor hun kinderen zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren welke overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen (artikel 2, Eerste Protocol EVRM) niet is beperkt tot het schoolse curriculum in strikte zin, maar geldt bij de uitoefening van alle functies welke de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt. Het EHRM heeft er reeds op gewezen dat tot die verplichting voor de lidstaten zonder twijfel de organisatie behoort van de schoolse omgeving, wanneer het interne recht die functie aan de overheid toewijst (EHRM, Lautsi t/ Italië, 18 maart 2011, §§ 63-64 met verwijzingen).

55.5. Waar de neutraliteit met andere woorden als een regel van de werking van de openbare dienst op te vatten is jegens de leerkrachten als overheidspersoneel en verstrekker van onderwijs, ligt dit anders wat de leerlingen betreft. Daar dient nog steeds onderzocht of de wijze waarop de neutraliteit wordt opgevat – en concreet ingevuld – past in de doelstelling om de openbare orde of de rechten en de vrijheden van de anderen te beschermen. Onder dit voorbehoud evenwel, dient het nastreven van neutraliteit een legitiem doel.

56. Uit wat voorafgaat volgt dat alleszins sommige van de doelstellingen die met de maatregel worden nagestreefd voldoen aan de vereiste van artikel 9.2 EVRM.

d. nodig in een democratische samenleving

57. Opdat de laatste voorwaarde is vervuld, moeten drie criteria zijn voldaan. De beperking moet niet enkel nuttig zijn, maar beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte (*un besoin social impérieux*, *a pressing social need*), de beperking moet pertinent zijn en ze moet voldoen aan de proportionaliteitstoets.

58. Het past hier te herhalen, dat de invoering van het thans bestreden schoolreglement vooronderstelt dat de basisschool De Linde zich inschrijft in de algemene beleidsvisie van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

59. Voorts moet de Raad van State bij zijn onderzoek of het verbod in de huidige zaak beantwoordt aan een noodzaak in een democratische samenleving, ermee rekening houden dat in sommige ándere scholen van het Gemeenschapsonderwijs reeds wordt opgetreden tegen het dragen van levensbeschouwelijke kentekens.

Het past hierbij een belangrijke kanttekening te maken. De verwerende partij meent een algemeen verbod te moeten invoeren teneinde deze doelstelling te dienen, vanwege de vaststelling dat leerlingen hun schoolkeuze laten bepalen door het al dan niet bestaan van een verbod in bepaalde onderwijsinstellingen. Mocht er in geen enkele onderwijsinstelling een verbod bestaan, dan zouden die leerlingen uiteraard niet voor dergelijke keuze staan. De premisse is dus, en moet zijn, dat in welbepaalde onderwijsinstellingen reeds een verbod is ingevoerd.

Dat blijkt ook het geval. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt immers dat op het ogenblik waarop het centrale niveau zich op 11 september 2009 uitsprak over het dragen van levensbeschouwelijke kentekens, dit reeds in 328 scholen (op 699) niet toegelaten was overeenkomstig lokale schoolreglementen.

Die 328 schoolreglementen zijn niet het voorwerp van de voorliggende zaak. Zij werden ook niet, of niet ontvankelijk, in rechte aangevochten voor de Raad van State.

60. Vervolgens zou de bewezen noodzaak van optreden in die andere scholen een omvang hebben die verantwoordt dat bij algemene maatregel ook onderwijsinstellingen waar vooralsnog geen concreet en plaatselijk probleem rijst, zich toch mede moeten inpassen in deze veralgemeende maatregel.

Dit is het specifieke aspect van de zaak, dat thans getoetst moet worden aan artikel 9.2 EVRM en meer bepaald aan de vereiste van de 'noodzaak' van de inmenging in een democratische samenleving.

61.1. De Raad van State wil – in tegenstelling tot verzoeker – niet principieel afwijzen dat een veralgemeende regeling nodig kan zijn zodat enkel individuele orde- en tuchtmaatregelen geacht kunnen worden met artikel 9 EVRM in overeenstemming te zijn.

Uit wat reeds is overwogen met betrekking tot de wettige doelstellingen volgt dat het legitiem is dat in sommige omstandigheden ook tegen leerlingen opgetreden wordt. In verhouding tot de aard en de omvang van de problematische situatie, is het voorts denkbaar dat individuele maatregelen niet kunnen volstaan en dat tijd en omstandigheden nopen tot een meer algemene reglementering.

Het is met andere woorden inderdaad mogelijk dat het algemeen belang vereist dat de vrijheid van het belijden van een godsdienst wordt beperkt, enkel om de belangen van de verschillende religieuze gemeenschappen met elkaar te verzoenen en ervoor te zorgen dat eenieders overtuigingen worden gerespecteerd. Van de kant van het individu, of groepen van individuen, mag alsdan een zekere inschikkelijkheid worden gevraagd in de geest van het compromis, teneinde de idealen en de waarden van een democratische samenleving te

behouden en te bevorderen (EHRM, S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, § 128 met verwijzingen). Dit mag niet uit het oog doen verliezen dat pluralisme, tolerantie en openheid van geest het waarmerk vormen van een democratische samenleving (EHRM, Young, James en Webster t/ Verenigd Koninkrijk, 13 augustus 1981, § 63).

Alhoewel de pertinentie- en de proportionaliteitsvereisten ervoor pleiten dat zulk een optreden in prinicipe strikt gebonden blijft aan de instelling of instellingen waar effectief de problematiek rijst, kan de Raad van State het zich voorstellen dat op een kantelpunt wordt gekomen waardoor, bijvoorbeeld om de redenen die door de verwerende partij zijn geschetst zoals verdringingseffect, segregatie en gelijke onderwijskansen, een veralgemening van het verbod onvermijdelijk is. Met andere woorden, een veralgemeend verbod is niet uit zichzelf absoluut onverenigbaar met artikel 9 EVRM.

Een beperkend optreden is daarenboven niet enkel toegelaten bij reeds gerezen conflicten. Het mag ook beogen toekomstige problemen te verhelpen, voor zover die toekomstige problemen zeker en vaststaand zijn en niet louter hypothetisch. Het is niet omdat een gedraging nog niet een omvang zou hebben aangenomen die de maatschappelijke orde in gevaar zou brengen, dat de overheid niet zou mogen optreden. Het kan haar niet kwalijk worden genomen tijdig op een dergelijk risico te anticiperen door gedragingen te bestraffen wanneer vaststaat dat de veralgemening ervan een reëel gevaar met zich zou meebrengen.

61.2. Uit deze overwegingen volgt, dat de Raad van State niet bijvalt wat precies de premisse was voor de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij om in ondergeschikte orde te vragen een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Dit verzoek is dan ook zonder voorwerp.

62. Zoals hiervóór uitgelegd, is de rechtsvraag dan niet of het centrale niveau een algemeen verbod mág invoeren als algemene beleidslijn – dat

mag het – maar wel of dit in de voorliggende concrete omstandigheden tegemoetkomt aan de voorwaarden van artikel 9.2 EVRM.

63. De verwerende partij merkt daarbij terecht op dat zij over een zekere democratische legitimiteit beschikt, haar toegewezen door de bijzondere decreetgever en dat de Raad van State hiermee rekening dient te houden.

De Raad van State bedenkt hierbij wel dat de verwerende partij de opdracht van de nationale rechter niet zomaar mag gelijkstellen met de zogenaamde ruime appreciatiemarge die het EHRM laat aan de nationale instanties. Die beoordelingsmarge die het EHRM aan de staten laat inzake de relatie tussen de Staat en de godsdiensten en de levensbeschouwelijke opvattingen, moet worden gezien binnen het bestek van de subsidiaire toetsing die dit Hof verricht ten aanzien van de interne praktijken.

Dit neemt niet weg dat het de taak is van de Raad van State als wettigheidsrechter om desgevraagd na te gaan of de overheid haar ruime discretionaire bevoegdheid *in concreto* rechtmatig heeft gebruikt, ook wat de aspecten betreft die kaderen in het criterium van de noodzaak in een democratische samenleving. Ook het EHRM onderstreept overigens steeds dat zijn beoordeling van dit criterium moet geschieden door een afweging *in concreto*, rekening houdende met de specifieke omstandigheden van de voorliggende zaak, van de doelstelling die met de maatregel wordt nagestreefd en van de situatie van de verzoekende partij en de weerslag die de maatregel op de vrijheid van godsdienst heeft. Door na te gaan of de overheid op een zorgvuldige wijze tot haar beoordeling is gekomen, stelt de Raad van State niet zijn oordeel in de plaats van dat van het bestuur, maar vervult hij zijn opdracht om verzoeker te beschutten tegen onwettige beslissingen.

In dat verband volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat nauwgezet erop moet worden toegezien of dit keerpunt is bereikt. Immers, de plicht tot neutraliteit en onpartijdigheid die op de overheid rust, mag niet in de

eerste plaats zo worden opgevat dat ze de overheid ertoe noopt om de oorzaak van religieuze spanningen weg te nemen door het pluralisme uit te schakelen, maar wel om ervoor te zorgen dat de concurrerende groeperingen elkaar leren tolereren (EHRM, S.A.S. t/ Frankrijk, 1 juli 2014, § 127).

Bovendien lijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof te volgen dat het evenwicht dat er moet zijn tussen vrijheid van godsdienst en dwingende omstandigheden die verklaren waarom de overheid gegronde redenen tot inmenging heeft, alleen mag worden geregeld, wanneer het – niet misschien, maar daadwerkelijk en beslist – gaat om moeilijkheden wegens bijvoorbeeld het in gevaar komen van de neutraliteit, of een reële dreiging daartoe. Er moet worden benadrukt dat zulks daadwerkelijk moet vaststaan en het niet mag gaan om gewone veronderstellingen.

Het volstaat niet dat de redenen die de verwerende partij doet gelden *in abstracto* legitiem zijn in de zin van artikel 9.2 EVRM. Zoals voor elke aanvechtbare administratieve beslissing moet de Raad van State van deze redenen het bestaan en de juistheid kunnen nagaan, wat inhoudt dat ze effectief door het administratief dossier gestaafd dienen te worden en niet louter het resultaat zijn van giswerk en speculatie. Dat het bestuur over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, doet daaraan geen afbreuk.

64. In dit verband stelt de Raad van State vast dat de verwerende partij amper of zelfs niet poogt tegen te spreken dat de leden van de sikh gemeenschap worden getroffen door een verbod dat wezenlijk is ingevoerd om de islamitische hoofddoek uit het schoolbeeld te weren, zonder dat bij de voorbereiding of bij de totstandkoming van het verbod ook maar ooit is opgemerkt, laat staan vastgesteld, dat de leden van de sikh gemeenschap ordeverstorend gedrag vertonen. Dat ook in de sikh gemeenschap *peer pressure* bestaat is zo bijvoorbeeld een loutere hypothese verwoord in de memories, niet gesteund op enig bewijsstuk, of nog minder op enig stuk dat aan de beslissing zelf voorafging en waarop die beslissing steunt.

Kortom, uit geen enkel stuk van het administratief dossier blijkt dat de invoering van het verbod om welke reden ook te maken kan hebben met de leden van de sikh gemeenschap. Noch is aangetoond dat een voldoende significant aantal leden van deze gemeenschap de orde verstoort, noch wordt beweerd dat hun schoolkeuze tot segregatie heeft geleid of hun onderwijskansen heeft gehypothekeerd.

Aldus toont de verwerende partij niet aan dat het dragen van een patka een bedreiging vormt voor de orde in haar onderwijsinstelling.

Evenmin wordt beweerd, laat staan aangetoond, dat in de betrokken onderwijsinstelling van andere religies gedrag is opgetekend dat zou wijzen op enige concrete ordeverstoring.

In zoverre die doelstelling legitiem is, is bijgevolg niet aangetoond dat het verbod in Borgloon op grond van die doelstelling beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte.

65. De – enige – overgebleven rechtmatige doelstelling die ter verantwoording van een veralgemeend verbod nog te onderzoeken valt, is dan de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen door middel van de invulling door de verwerende partij van de neutraliteitsgedachte. Die neutraliteit komt, aldus de verwerende partij, in het gedrang door de toenemende dwang op niet-gesluierde meisjes om hen ertoe aan te zetten ook een hoofddoek te dragen en die dwang is, nog steeds volgens de verwerende partij, “de rechtstreekse aanleiding” geweest tot het verbod van 11 september 2009.

66. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 40/2011 gewezen dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel en het pedagogisch project beginselverklaringen zijn. In hetzelfde arrest is door het Hof bijgevallen dat de formulering “in algemene termen [moet] worden gesteld, omdat het gaat over een principieel kader dat op verschillende niveaus en in gevarieerde omstandigheden

moet worden geconcretiseerd". Voorts heeft het Hof opgemerkt dat met het invoeren van een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs, "een nieuwe wending gegeven [wordt] aan het neutraliteitsbegrip, zoals vervat in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, die evenwel niet per definitie ermee strijdig is".

Terecht beweert het centrale niveau van de verwerende partij niet dat het voorliggende verbod inherent is aan de grondwettelijk voorgeschreven neutraliteit van het gemeenschapsonderwijs. Het wijst met reden erop dat de grondwetgever uitdrukkelijk heeft aangenomen dat dit begrip niet statisch is opgevat en hij gaat uitvoerig in op de "evolutie van tolerantie naar verbod".

67. De Raad van State merkt op dat de kwestie inderdaad regelmatig door het Gemeenschapsonderwijs is besproken. Het historische uitgangspunt van het Gemeenschapsonderwijs was echter, in lijn met het motto *la liberté en tout et pour tous* (de vrijheid in alles en voor iedereen) van de Volksraad bij het uitwerken van titel II van de Grondwet, dat het dragen van levensbeschouwelijke kentekens door leerlingen in beginsel spoort met het actief pluralisme dat dit schoolnet wenst uit te dragen. Het Gemeenschapsonderwijs stond om die reden afkerig tegenover een algemene repressieve maatregel en liet het aan de autonomie van de scholen over om desgevallend op te treden.

Zo bevat het administratief dossier een nota van 4 maart 2004 waarin de resultaten zijn samengevat van een dat jaar uitgevoerde enquête bij de scholengroepen. In die nota wordt bij besluit de stelling bevestigd "die het gemeenschapsonderwijs reeds bij herhaling heeft geponeerd: een algemene repressieve maatregel is te verwerpen":

> "Vertrekkend vanuit de voor ons net kenmerkende openheid, verdraagzaamheid en respect voor waarden, moet de autonomie van de instellingen ten volle kunnen spelen zodanig dat elke instelling op zich kan uitmaken of de hoofddoek geheel of gedeeltelijk toegelaten dan wel volledig verboden wordt. Scholen kunnen, vanuit een perspectief om hun beleidsvoerend

vermogen te vergroten, best zelf de omgevingsfactoren die zij relevant vinden en de specifieke aard van de eigen situatie in rekening brengen. De enquête heeft finaal geen gegevens opgeleverd die het gemeenschapsonderwijs dwingen tot een drastische wijziging van het eerder ingenomen standpunt."

Twee jaar later, op 22 juni 2006 keurt de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de tekst *Zuurstof voor de toekomst* goed, met volgende passus over religieuze symbolen op school:

"Leerlingen
De scholen van het gemeenschapsonderwijs zijn zelf het best geplaatst om regelingen te treffen die in verhouding staan tot het PPGO, de eigen schoolcultuur en leerlingenbevolking, de lokale situatie en omgevingsfactoren. Het Gemeenschapsonderwijs ziet er geen heil in om een algemene repressieve maatregel op te leggen aan scholen die al dan niet hun leerlingen verbieden om bijvoorbeeld een hoofddoek te dragen.
Onze scholen hanteren een modelcode om de leerlingen te helpen zich bewuster op te stellen tegenover non-discriminatie en diversiteit. In deze aangelegenheid neemt het Gemeenschapsonderwijs het standpunt in dat het actief pluralisme eerder aan leerlingen het recht verschaft om voor hun eigen levensovertuiging uit te komen dan dat het hierop een rem zou zijn, uiteraard voor zover de rechten van anderen niet worden geschonden.
Via het schoolreglement kunnen er trouwens grenzen worden gesteld. Veiligheid en hygiëne primeren. Bovendien moet de school al het nodige doen opdat de leerlingen de eindtermen (en ook zoveel mogelijk ontwikkelingsdoelen) bereiken. Indien de kleding hierbij een obstakel is, bijvoorbeeld bij lichamelijke opvoeding en zwemmen, dan ligt het voor de hand dat dit niet kan worden toegelaten."

De problematiek wordt nogmaals besproken door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs op 26 oktober 2007, waarop hij notuleert:

"Leerlingen
De houding van leerlingen wat het dragen van religieuze symbolen betreft wordt lokaal vastgelegd in het schoolreglement. Dit document bevat een aantal specifieke gedragsregels voor de leerling van een welbepaalde instelling en wordt door de ouders onderschreven."

In 2009 volgt een nieuwe enquête, die resulteert in een nota van 15 juni 2009 'Het dragen van hoofddoeken in de GO! scholen'. De nota besluit in een "Voorstel bijgesteld standpunt", wat de leerlingen betreft om het standpunt niét bij te stellen:

> "Het GO! is een huis met vele kamers waar op het lokale vlak een vrijheid geldt voor het toelaten van de hoofddoek in de school. In de meeste scholen van het GO! geldt een volledig verbod op de hoofddoek binnen de schoolmuren. In sommige scholen wordt de hoofddoek toegelaten en dit kan zolang de natuurlijke balans en het actief pluralisme niet in het gedrang komen. Primordiaal is dat elke leerling in volledige vrijheid en zelfstandig kan kiezen om al dan niet een hoofddoek te dragen, en niet onder sociale druk."

Op 7 juli 2009 wordt de reflectiegroep Diversiteit van het Gemeenschapsonderwijs samengeroepen "voor een spoedvergadering" en dit "[n]aar aanleiding van de recente problemen in de athenea van Antwerpen en Hoboken". De groep bespreekt andermaal "de hoofddoekproblematiek". Aanwezigen pleiten uiteenlopend voor lokale maatregelen, regionale maatregelen, overleg met de andere netten of een onderwijsnetbreed "hoofddoekenverbod". De reflectiegroep noteert dat de centrale Raad van het Gemeenschapsonderwijs samenkomt op 11 september 2009 en vraagt deze Raad, bij gebrek aan unanimiteit binnen de groep, "duidelijk standpunt in te nemen en een verbod voor heel het net te overwegen". Op 11 september 2009 hoeft volgens de algemene conclusie "geen definitieve beslissing genomen [te] worden", maar "toch wel voor de kerstvakantie".

Op 11 september 2009 dan, neemt de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de *sub* 3.1 geciteerde beslissing.

68. De verwerende partij stapt met haar nieuwe beleidsopvatting over de neutraliteit in haar onderwijs opvallend af van een concretisering "op verschillende niveaus en in gevarieerde omstandigheden" in "een huis met vele kamers" waarbij de "volledige vrijheid en zelfstandig[heid]" van de leerlingen "primordiaal" is. Ook het Grondwettelijk Hof had die "nieuwe wending" geconstateerd.

De vraag is dan echter, of aan die evolutie – die volgens het Grondwettelijk Hof "niet per definitie strijdig" is met het grondwettelijk neutraliteitsbegrip – rechtmatige redenen ten gronde liggen, inzonderheid en ook weer

met de woorden van het Hof "bepaalde omstandigheden [die] voor de bevoegde overheid de plicht met zich meebrengen om maatregelen te nemen met het oog op het waarborgen van de 'positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen' in het gemeenschapsonderwijs".

Door immers na jaren van grotere tolerantie te evolueren – op slechts enkele maanden tijd, overigens, wat meer op een ommekeer dan een evolutie wijst – naar een allesomvattend, collectief verbod, is de verwerende partij onmiskenbaar overgestapt van een opvatting over neutraliteit en actief pluralisme die een meer algemene vrijheid van godsdienstbeleving door de leerlingen gedoogde naar een beperking hiervan, terwijl niet zomaar kan worden aanvaard dat, in die gevallen waarin de uitoefening van grondwettelijke en internationaal beschermde rechten en vrijheden aan beperkingen mag worden onderworpen, het verbod de regel zou worden en het recht of de vrijheid de uitzondering.

Terecht vraagt de verwerende partij dat de Raad van State oog heeft voor de maatschappelijke context waarin de bestreden maatregel tot stand is gekomen. Die zo-even beschreven context was echter al jaren zó, dat er geval per geval werd opgetreden en dat er een tendens was, in specifiek die scholen waar de groepsdruk significant werd, ook schoolbreed in te grijpen. De stap naar een veralgemeend verbod echter valt enigszins uit de lucht, spijts al hetgeen de verwerende partij over de langdurige en grondige voorbereiding ook beweert, als een maatregel die plots is getroffen.

69. Loutere affirmaties kunnen op zichzelf niet overtuigen. Ze moeten worden onderbouwd door concrete voorbeelden of feiten die de stelling van de verwerende partij in redelijkheid staven.

Uit de voormelde nota van de werkgroep Diversiteit valt reeds op dat het oude paradigma door de verwerende partij wordt verlaten ingevolge zeer specifieke problemen in een tweetal onderwijsinstellingen van het secundair onderwijs te Antwerpen en te Hoboken.

De “effectieve problemen die zich op het terrein voordoen” en de daarop betrokken stukken 6, 8 en 29 van het administratief dossier die volgens de verwerende partij de dwingende maatschappelijke behoefte moeten staven bevestigen dit plaatselijk karakter en komen bijgevolg niet als afdoende voor om de kentering naar een algemeen verbod te ondersteunen.

De stukken 6 en 8 hebben betrekking op de enquête die in 2004 is ondernomen, die precies resulteerde in de herbevestiging van de lokale autonomie van de onderwijsinstellingen.

Stuk 29 is een niet relevante e-mail – bedoeld is allicht stuk 25, dat de resultaten weergeeft van de in 2009 gehouden enquête. Maar ook die enquête, zo is hiervóór gebleken, resulteerde wat de leerlingen betreft medio 2009 nog in een voorstel tot ongewijzigde houding.

Ook de andere aangeleverde stukken van het administratief dossier, die de Raad nauwgezet heeft doorgenomen, leiden niet tot een andere conclusie.

Hierbij valt het de Raad van State op dat elk in het dossier gedocumenteerd debat, zelfs indien uitzonderlijk toch de meer generieke term “levensbeschouwelijke kentekens” wordt gebruikt, bijzonder eenzijdig enkel de hoofddoeken van moslimmeisjes tot voorwerp heeft. Over andere religieuze kentekens van de islam wordt niet gerept, in geen enkel stuk valt te bespeuren dat de verwerende partij de weerslag van een verbod op andere religies in haar beoordeling betrekt. De reden om het verbod uit te breiden naar álle en dus ook de minder opvallende kentekens, zoals de ster van David, het handje van Fatima, de lijdende Christus of een gestileerd kruis aan een kettinkje, komt niet ter sprake. Dat de nagestreefde doelstellingen voorts voldoende zijn gediend met de beperking van de expressie van levensbeschouwelijke overtuigingen tot een kledijvoorschrift, met uitsluiting van uitspraken of gedragingen, is voor de verwerende partij een evidentie aangezien de stukken enkel het dragen van de hoofddoek betreffen.

Belangrijker nog is dat in het dossier ten hoogste enkele hypothesen worden geformuleerd over het zogenaamde oversijpelingseffect en dan nog enkel met betrekking tot welbepaalde scholen van secundair onderwijs in de regio Antwerpen. Het vermeende verdringingseffect is nergens gedocumenteerd in de stukken die aan de Raad van State zijn voorgelegd, zodat hij niet kan nagaan of en aan de hand van welk materiaal de verwerende partij heeft onderzocht of dit een louter hypothetische vrees is, een sporadisch vastgestelde gebeurtenis waartegen *ad hoc* kan worden opgetreden, een geografisch toegespitst fenomeen dat mogelijk met een geografisch beperkt verbod kan worden opgelost, of een daadwerkelijk gevaar waarvoor breed opgetreden moet worden. Het ontbreken van harde cijfers en concrete getuigenissen staat in contrast met de vaststelling dat reeds in bijna de helft van de ongeveer zevenhonderd bevraagde scholen een verbod van kracht was, wat doet veronderstellen dat, voor zover scholen die effectief te maken krijgen met een verdringingseffect nog niet reeds bij schoolreglement waren opgetreden zij opmerkingen in de enquête geformuleerd zouden hebben om aldus een reëel effect in de overige scholen over het gehéle net te illustreren.

70. Wat voorafgaat leidt tot het besluit dat ongeveer de helft van de scholen over een geheel of partieel verbod beschikten in een schoolreglement, waarvoor een algemeen verbod dus niet relevant (meer) was en dat voor het overige de verwerende partij behoorlijk eenzijdig de concrete situatie in een tweetal onderwijsinstellingen aangrijpt, wat echter niet volstaat als motief om de noodzaak van een dermate ingrijpende veralgemening aan te tonen.

De verwerende partij betoogt nu wel dat niet enkel concrete ordeverstoring in aanmerking komt om een verbod in te voeren, maar in de feiten is dit wel het wezenlijke, zo al niet enig schragende motief geweest – naast daarenboven de misbegrepen rechtspraak van de Raad, als zou deze een lokaal optreden afwijzen – zodat het ook in die optiek is dat de beoordeling van de maatschappelijke behoefte moet gebeuren.

Zo ook zij vastgesteld dat in de voorgelegde stukken van het administratief dossier en tot in de laatste memorie toe enkel over *peer pressure* in het secundair onderwijs wordt gesproken. Er valt nergens terug te vinden of zelfs maar is onderzocht of er eveneens druk geconstateerd wordt in het basisonderwijs, of er vergelijkbare ordeverstoring is, of die van aard is dat de opdracht tot verstrekken van gelijkwaardig neutraal onderwijs in het gedrang komt.

Wat dan weer het volwassenenonderwijs betreft – al valt dit buiten het belang van verzoeker – is het verbod eerst ingevoerd en dan weer vervallen in de latere opvatting van de verwerende partij. Dat de verwerende partij echter zelf van mening is dat het verbod niet hoeft te gelden in haar onderwijsinstellingen van volwassenenonderwijs spreekt vanzelfsprekend tegen dat dit verbod per definitie kleeft aan de opdracht tot neutraliteit in het gemeenschapsonderwijs als zodanig.

Vergeefs zocht de Raad van State in het administratief dossier naar overtuigingsstukken die een correct beeld geven van een verdringingseffect, van druk in andere scholen, en wat precies de elementen zijn die moeten aantonen dat de situatie het neutraal onderwijs in het gedrang brengt.

Met verzoeker merkt de Raad op dat niet zozeer tegen het dragen van kentekens, maar wel tegen gedrag opgetreden wordt, waar dan blijkbaar het kenteken onlosmakelijk mee geassocieerd wordt.

Aldus blijken er in het voorliggende dossier géén overtuigingsstukken voor te liggen die de motieven vermogen te ondersteunen waarom de eerdere, méér godsdienstvrijheidlievende opvatting over het dragen van levensbeschouwelijke kentekens door leerlingen mocht worden verlaten voor een algemene beperking die óók wordt opgelegd in scholen waar geen actuele behoefte daartoe is gesignaleerd.

Rekening houdend met de eis van evenredigheid, is nochtans een verantwoording des te meer noodzakelijk nu het bestreden verbod ertoe kan leiden dat leerlingen de toegang tot het gemeenschapsonderwijs wordt ontzegd om de enkele reden dat zij een fundamenteel recht uitoefenen, zonder dat in hunnen hoofde adequaat is aangetoond dat die uitoefening een verstoring oplevert voor de openbare orde of een gevaar voor de rechten en vrijheden van anderen.

71. In die mate is het middel gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het verbod om zichtbare levensbeschouwelijke kentekens te dragen, zoals opgenomen onder de titel "actief pluralisme" in het schoolreglement van de basisschool De Linde te Borgloon en bekrachtigd door de raad van bestuur van de scholengroep 13 van het Gemeenschapsonderwijs op 28 februari 2013.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 oktober 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**