RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 228.752 van 14 oktober 2014
in de zaak A. 209.364/IX-8089

In zake: 1. XXXX
2. XXXX
3. XXXX
4. XXXX
5. XXXX
6. XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joos Roets en Stefan Sottiaux
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Grotehondstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS,
vertegenwoordigd door:
1. het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs
2. de scholengroep 18 – Schelde-Dender-Durme
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Véronique Pertry en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van:

> "- de beslissing, aangeduid als 'beslissing RvB B18/03-2013/013 van 5 maart 2013', die er toe strekt om in Scholengroep 18 'Schelde-Dender-Durme' het verbod van het Go! op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in te voeren vanaf 1 september 2013, zoals weergegeven in de 'infofiche ouders bij inschrijving', medegedeeld als bijlage bij brief dd. 13 mei 2013 […];

- alsmede de impliciete beslissing van de directie van het Koninklijk Atheneum Dendermonde (Middenschool en Atheneum), van onbekende datum, om het voornoemde verbod te implementeren in het Koninklijk Atheneum Dendermonde (Middenschool en Atheneum), zoals medegedeeld bij brief dd. 13 mei 2013 […].”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De beide vertegenwoordigers van de verwerende partij hebben elk een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen 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 en op 22 september 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Avocaten Joos Roets en Stefan Sottiaux, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaten Véronique Pertry, Bart Martel en Kristof Caluwaert, die verschijnen voor de beide vertegenwoordigers van de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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 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;
> 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 levensbe-

schouwelijke 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 eerste 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 ge-

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

3.3. 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 extramurosactiviteiten 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. Eerste en vierde verzoeksters zijn tijdens het schooljaar 2012-2013 leerling secundair onderwijs in de middenschool te Dendermonde, een onderwijsinstelling die behoort tot de scholengroep 18 van het Gemeenschapsonderwijs.

Tweede en derde verzoekers en vijfde en zesde verzoekers zijn de wettelijke vertegenwoordigers van deze minderjarige leerlingen, die evenwel uitdrukkelijk verklaren dat zij "tevens optreden in hun eigen hoedanigheid van ouder".

3.5. Op 5 maart 2013 neemt de raad van bestuur van scholengroep 18 de volgende beslissing:

> "De RvB beslist het verbod op levensbeschouwelijke kentekens, conform de beslissing van het GO!, per 1 september 2013 algemeen en restrictief in te voeren op alle onderwijsniveaus en in alle geledingen van de scholengroep en zal erover waken dat de scholen dit eenduidig vermelden in de schoolreglementen (inclusief het sanctiebeleid), de neutraliteitsverklaring van het personeel, de arbeidsreglementen en alle andere officiële documenten ter zake."

3.6. Op 22 maart 2013 ontvangt de directie van de middenschool Dendermonde een petitie, getekend onder anderen door tweede en vijfde verzoeksters, waarin wordt geprotesteerd tegen "het hoofddoekenverbod".

De algemeen directeur van de scholengroep antwoordt op 28 maart 2013 aan de ouders als volgt:

> "Ik heb kennis genomen van de inhoud en de zaak met de betrokken directeurs besproken.
> Onze scholengroep wordt bestuurd door een inrichtende macht (de raad van bestuur) en heeft ruime bevoegdheden voor de werking van onze 24 scholen. Wat deze specifieke materie betreft is dat niet het geval: wij dienen uiteraard uitvoering te geven aan deze door de Raad terzake genomen beslissing, ons bekend gemaakt door [de] afgevaardigd bestuurder van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, via de omzendbrief 2013/1/omz van 1 februari 2013.
> Het komt ons ook niet toe een standpunt in te nemen of af te wijken van deze richtlijn.
> Wellicht beantwoordt dit niet aan de doelstelling van uw actie, maar ik hechtte eraan om u dit te melden."

3.7. Alle leerlingen die zichtbare levensbeschouwelijke kentekens droegen op school worden op 8 mei 2013 uitgenodigd voor een informatievergadering, waarna zij op 13 mei 2013 een brief met verdere uitleg ontvangen van de

directie van de onderwijsinstelling met als bijlage de "infofiche ouders bij inschrijving".

Deze brief en de bijlage luiden:

"Ongetwijfeld vernam ook u reeds langs verscheidene kanalen berichtgeving rond het standpunt van het GO! omtrent levensbeschouwelijke kenmerken. Het is ondertussen een feit dat ook op onze campus vanaf 1 september 2013 een verbod geldt op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens.
Op woensdag 8 mei werden de leerlingen hieromtrent geïnformeerd door de directies. U vindt hierover meer informatie in de brief in bijlage.
Het staat u vrij voor verdere toelichting contact op te nemen met de centrale diensten van het Go! of met de lokale directie."

en:

"Wat houdt het verbod in?
[*er volgt een parafrase van de omzendbrief van 1 februari 2013, rubriek II, 1, 2 en 3*]
In Scholengroep 18 wordt het verbod zonder overgangsmaatregelen ingevoerd vanaf 1 september 2013 (beslissing RvB B18/03-2013/013 van 5 maart 2013).
Q&A ouders
Waarom een verbod? Vorig schooljaar was dit nog niet het geval
Dat klopt, maar deze beslissing dateert al van 2009. Omdat er een aantal procedures liepen werd deze beslissing toen geschorst. De schorsing is ondertussen opgeheven, waardoor wij het algemeen verbod nu kunnen invoeren.
Dit verbod is bedoeld om segregatie (discriminatie) tegen te gaan. Wij bieden kwaliteitsvol onderwijs voor iedereen. Onze basis is gelijkwaardigheid. Diversiteit en een mix van sociale en culturele verschillen vinden wij net een verrijking.
Is dit verbod niet in strijd met jullie pedagogisch project?
Dit verbod is geen schending van de privacy, vrijheid van godsdienst of het recht op vrije meningsuiting. Dit verbod wil de openbare orde bewaren en de rechten en vrijheden van elk individu beschermen. GO! is wettelijk verplicht om neutraal onderwijs aan te bieden en met deze beslissing wordt de neutraliteit gegarandeerd.
Ik heb van mijn kind of van zijn/haar leerkracht nooit vernomen dat levensbeschouwelijke kentekens voor problemen zorgden. Kunnen jullie dit verbod niet enkel instellen in scholen waar een probleem is?
Dat is niet mogelijk. De Raad van State heeft beslist dat een school niet bevoegd is om een verbod op levensbeschouwelijke kentekens in te voeren, daarom hebben wij voor een algemeen verbod moeten kiezen."

3.8. In het licht van de preciseringen van de omzendbrief en de beslissing van de raad van bestuur van de scholengroep van 5 maart 2013 wordt een hoofding opgenomen in het schoolreglement van de middenschool te Dendermonde, getiteld 'Actief pluralisme' waaronder het volgende kan worden gelezen:

> "Om ons pedagogisch project te kunnen realiseren is het in onze school niet toegelaten 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."

Dit schoolreglement wordt bekrachtigd door de raad van bestuur van de scholengroep op 26 juni 2013.

Hetzelfde gebeurt met het schoolreglement van het koninklijk atheneum (tweede en derde graad).

3.9. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs beslist op 5 juli 2013 om de neutraliteitsverklaring van 28 april 2006 te actualiseren. Ze luidt thans:

> "Ik erken dat het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap in eerste instantie de ontwikkeling en de vorming van de gehele persoonlijkheid bevordert, zoals aangegeven in het PPGO! (Pedagogisch Project van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap). Ik erken dat het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap neutraal onderwijs is en dat ik deze neutraliteit zoals die ingevuld wordt door de Raad van het GO! zal respecteren.
> Diversiteit
> Ik hou rekening met de leefwereld van de leerlingen en cursisten, namelijk het familiale, sociale, levensbeschouwelijke en culturele milieu en de maatschappij in haar geheel. Ik doe inspanningen om deze aspecten in het schoolleven te integreren.
> Kritische geest
> Ik wil bijdragen tot het wederzijds begrip tussen mensen met verschillende levensbeschouwelijke en maatschappelijke visies door leerlingen en cursisten te wijzen op de interne verscheidenheid en overeenstemming.
> Ik begeleid en stimuleer de kritische zin van leerlingen en cursisten.

Ik streef in de behandeling van feiten de grootst mogelijke objectiviteit na en blijf intellectueel eerlijk.
Ik engageer me om de meningsverschillen tussen levensbeschouwelijke overtuigingen niet uit de weg te gaan.
Ik weet dat ik mijn persoonlijk engagement kan en mag bekendmaken als de opvoedings- of onderwijssituatie daartoe aanleiding geeft. Dit doe ik echter op bedachtzame en voorname wijze, wat betekent dat ik me zeker onthoud van elke vorm van indoctrinatie en/of bekeringsijver.
Actief pluralisme
Ik neem iedere gelegenheid te baat om de leerlingen en cursisten de waarden van het actief pluralisme bij te brengen en te verhelderen:
• eerbied voor de Rechten van de Mens en voor de specifieke Rechten van het Kind;
• zin voor beredeneerde verantwoordelijkheid en zorg voor rechtvaardigheid en eerlijkheid;
• inzet voor het algemeen welzijn en voor solidariteit;
• verdediging van de democratie en eerbied voor de rechten van minderheden;
• eerbiediging van en inzet voor de actieve verdraagzaamheid; de vrijheid van meningsuiting; de scheiding van Kerk en Staat; de gelijkwaardigheid van man en vrouw; het zelfbeschikkingsrecht van het individu; het vrij wetenschappelijk onderzoek."

3.10. Op 30 augustus 2013 schrijft de directeur van de middenschool aan de ouders:

"Ik kom terug op uw mail/aangetekend schrijven van donderdag 29 augustus inzake het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens en waarbij u verzoekt om een uitzondering toe te staan op het verbod in afwachting van een uitspraak van de Raad van State.
[…]
Als zorgvuldig handelend schoolbestuur wensen wij klaar en duidelijk te zijn naar onze leerlingen en personeel toe: uitzonderingen maken op het verbod zou enkel maar verwarring en ongelijkheid scheppen. Bovendien duurt een procedure Raad van State makkelijk meer dan twee jaar. In deze tussenperiode creëren we dan een soort gedoogbeleid waar niemand op lange termijn bij gebaat is."

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de bestreden beslissingen niet de finale implementatie uitmaken van het verbod, zodat het beroep is gericht tegen niet griefhoudende handelingen en onontvankelijk is. De beslissing van de raad van bestuur van 5 maart 2013 en *a fortiori* de impliciete beslissing van de directie van de middenschool Dendermonde doen dus uit zichzelf geen nieuwe rechtsgevolgen ontstaan en bevatten evenmin regels die de verzoekers rechtstreeks grieven. Het nadeel waarop de verzoekers zich beroepen vindt dan ook zijn grondslag niet in de tenuitvoerlegging van de thans bestreden beslissingen maar in het verbod en het orde- en tuchtreglement, zoals dat werd opgenomen in het niet bestreden schoolreglement van de middenschool Dendermonde.

Minstens moet het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk worden verklaard voor zover dit is gericht tegen de impliciete beslissing van het koninklijk atheneum Dendermonde. De verwerende partij vermoedt dat de verzoekers het in werkelijkheid gemunt hebben op de impliciete beslissing van de middenschool Dendermonde en niet die van het koninklijk atheneum Dendermonde. Beide instellingen zijn gelegen op dezelfde campus maar beschikken over een verschillend instellingsnummer.

5. In de memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers erop, dat reeds het inleidend verzoekschrift:

> "eveneens gericht [was] tegen de impliciete beslissing van de directie van het Koninklijk Atheneum Dendermonde (Middenschool en Atheneum) van onbekende datum om het verbod – zoals dit door de Scholengroep 18 werd ingevoerd zonder overgangsperiode – te implementeren.
> Deze impliciete beslissing tot implementatie omvat vanzelfsprekend ook de wijzigingen (van onbekende datum) die in dat kader werden aangebracht aan het schoolreglement van de Middenschool en het Atheneum van KA Dendermonde."

Beoordeling

6. De rechtspleging voor de Raad van State is inquisitoriaal. Om uit te maken welke overheidshandelingen een verzoeker definitief uit het rechtsverkeer beoogt te doen verwijderen, moet de Raad niet enkel acht slaan op de bewoordingen waarmee deze in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring de te vernietigen handeling omschrijft, maar mag hij ook nagaan welk resultaat die verzoeker beoogt te bereiken. Bij dat nazicht kunnen als relevante gegevens in aanmerking worden genomen, het belang waarop de verzoeker zich beroept, alsook en vooral de middelen die hij aanvoert, namelijk de vraag op welke rechtshandeling ze betrekking hebben en zelfs op welke ze zinvol betrokken kunnen worden. Ook de bijlagen bij het verzoekschrift kunnen helpen bepalen hoe het verzoekschrift moet worden geïnterpreteerd.

7. In het inleidend verzoekschrift hebben de verzoekers doorheen hun uiteenzetting van de feiten en de middelen met voldoende precisie aangegeven dat het hen erom te doen is het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens aan te vechten, zoals dit door de middenschool en het koninklijk atheneum is gerealiseerd in afdwingbare teksten.

Ook naar de formele bewoordingen van het voorwerp van het verzoekschrift, blijkt die intentie uit het aanvechten van de "impliciete beslissing van de directie van het Koninklijk Atheneum Dendermonde (Middenschool en Atheneum), van onbekende datum, om het voornoemde verbod te implementeren in het Koninklijk Atheneum Dendermonde (Middenschool en Atheneum), zoals medegedeeld bij brief dd. 13 mei 2013". Die implementatie kan niets anders betekenen dan de opname ervan in de schoolreglementen van de beide onderwijsinstellingen.

Vastgesteld zij derhalve, dat het beroep initieel reeds tot de nietigverklaring strekt van de *sub* 3.8 bedoelde schoolreglementen van de middenschool en van het koninklijk atheneum Dendermonde, in zoverre er een ver-

bod wordt ingevoerd ten aanzien van leerlingen om religieuze of levensbeschouwelijke kentekens te dragen. Dat het vaststellen van het schoolreglement een expliciete en geen impliciete beslissing is van de directeur en dat de verzoekers niet uitdrukkelijk erbij vermelden dat die schoolreglementen ook door de raad van bestuur van de scholengroep zijn bekrachtigd, doet daaraan geen afbreuk. Het heeft de verwerende partij niet verhinderd ten volle haar verdediging te voeren.

In zoverre is de exceptie ongegrond. Wat de 'beslissing' van 5 maart 2013 betreft, eerste voorwerp van het beroep, is de exceptie gegrond.

V. Verwijzing naar de algemene vergadering

Verzoek

8. In haar laatste memories zet de verwerende partij 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 zij op "het onmiskenbaar groot maatschappelijke belang van deze uiterst gevoelige en principiële zaak en de weerslag ervan". Zij wijst erop dat de problematiek reeds aan de algemene vergadering werd voorgelegd, waar het leerkrachten betrof. Volgens de verwerende partij 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

9. 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."

10. 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.

11. 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.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ratione temporis

Exceptie

12. Volgens de verwerende partij is het beroep laattijdig. De verzoekers hebben reeds op 7 mei 2013 een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de omzendbrief van 1 februari 2013 en de goedkeuring ervan op dezelfde datum door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs. De thans bestreden beslissingen voegen inhoudelijk niets toe aan de voorafgaande beslissingen van het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs en maken, zoals gezegd, geen nieuwe aanvechtbare rechtshandelingen uit maar vormen slechts een tussenstap, met het oog op de uiteindelijke implementatie van het verbod ten aanzien van de

leerlingen in de schoolreglementen. De raad van bestuur van de scholengroep nam dus louter akte van de beslissing van de Raad van het Gemeenschaponderwijs om verder te gaan met de implementatie van het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens. Daarbij werd aangegeven dat dit verbod, wat de leerlingen betreft, zal worden opgenomen in het schoolreglement, enerzijds, en dat er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een overgangsperiode toe te laten voor die leerlingen die in het schooljaar 2012-2013 levensbeschouwelijke kentekens droegen en regelmatig school liepen in een onderwijsinstelling waar nog geen verbod van kracht was, anderzijds. Gelet op de aard van de bestreden beslissingen, enerzijds, en gelet op de omstandigheid dat de beslissingen van het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs het voorwerp hebben uitgemaakt van een algemene mediabelangstelling op zaterdag 2 februari 2013, anderzijds, is de verwerende partij van oordeel dat de verzoekers ruimschoots voor 13 mei 2013 over een voldoende kennis van de inhoud van de bestreden beslissingen beschikten om op een nuttige wijze een vordering bij de Raad van State in te stellen zodat het voorliggende beroep tot nietigverklaring laattijdig werd ingesteld.

Beoordeling

13. De exceptie bouwt voort, zoals de verwerende partij zelf aangeeft, op de hiervóór afgewezen misvatting met betrekking tot het voorwerp van het beroep.

De gedeeltelijk bestreden schoolreglementen zijn bekrachtigd door de raad van bestuur van de scholengroep op 26 juni 2013. Het beroep is ingesteld op 8 juli 2013. Het kan bezwaarlijk laattijdig worden genoemd.

14. De exceptie wordt verworpen.

B. Belang en hoedanigheid

a. initieel belang

Exceptie

15.1. De verwerende partij werpt op dat het beroep minstens onontvankelijk is voor zover het is gericht tegen de beslissing wat het koninklijk atheneum betreft.

15.2. Het belang van de verzoekers moet desnoods ambtshalve worden onderzocht.

16. De verzoekers wijzen in hun memorie van wederantwoord een beperking tot enkel het schoolreglement van de middenschool af:

> "Verzoekende partijen hebben er immers evenzeer belang bij dat zij ook na het doorlopen van de eerste graad van het secundair onderwijs school kunnen lopen in het KA Dendermonde met eerbied van hun religieuze overtuigingen. Zodoende, geldt het beroep weldegelijk ten aanzien van zowel de implementatie van het verbod in de Middenschool (eerste graad) als in het Atheneum (tweede en derde graad) van het KA Dendermonde."

Beoordeling

17. Het belang dat is vereist opdat ontvankelijk een verzoekschrift kan worden ingediend bij de Raad van State, moet bestaan op het ogenblik waarop het annulatieberoep wordt ingesteld.

Het volstaat niet erop te speculeren dat eerste en vierde verzoeksters misschien in de latere toekomst leerling zullen zijn van het koninklijk atheneum en, op dat ogenblik, onderworpen aan het schoolreglement, dat zij daar reeds onmiddellijk tegen kunnen opkomen op een ogenblik waarop zij nog zelfs niet aan de voorwaarden voldoen om zich in het koninklijk atheneum in te schrij-

ven. Op het ogenblik waarop de verzoekers hun beroep hebben ingesteld, werden zij door het schoolreglement van het koninklijk atheneum niet geschaad.

18. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk, in zoverre het is gericht tegen het schoolreglement van het koninklijk atheneum Dendermonde (tweede en derde graad).

b. actueel belang

Exceptie

19. De beide vertegenwoordigers van de verwerende partij werpen op dat eerste en vierde verzoeksters niet langer les volgen in een onderwijsinstelling van het Gemeenschapsonderwijs, er niet meer aan het schoolreglement en het verbod onderworpen zijn en dat de verzoekers bijgevolg zonder actueel belang zijn bij hun beroep.

Bij afwezigheid van enige inschrijving van voormelde verzoeksters in een onderwijsinstelling van het Gemeenschapsonderwijs kunnen zij 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 nietigverklaring.

In haar laatste memories betoogt de verwerende partij dat de verzoekers door hun houding – namelijk de leerlingen laten schoolgaan in een instelling van het vrij gesubsidieerd onderwijs – bevestigen dat zij het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs en de verplichte neutraliteit helemaal niet genegen zijn en dat de mogelijkheid om hun godsdienst en diepgewortelde religieuze overtuiging op de meest ruime wijze te beleven in de praktijk

blijkt te worden herleid tot de vraag of zij al dan niet hun hoofddoek kunnen dragen.

20. Op de terechtzitting verklaart de raadsman van de verzoekers, dat eerste verzoekster thans school loopt in de tweede graad van het secundair onderwijs en dat zij en haar ouders zich voor wat hun actueel belang betreft bij het aanvechten van het schoolreglement van de middenschool naar de wijsheid van de Raad gedragen.

Hij verklaart voorts dat vierde verzoekster evenwel op het einde van het vorige schooljaar een oriënteringsattest C kreeg toegekend. Zij is dus nog steeds een leerling van de eerste graad en beoogt een herinschrijving aan de middenschool.

Beoordeling

21. Eerste verzoekster is thans een leerling in de tweede graad van het secundair onderwijs. Hieruit volgt dat zij en haar ouders zonder actueel belang erbij zijn, om nog de nietigverklaring na te streven van een schoolreglement van een middenschool.

Dit betekent dat het beroep niet meer ontvankelijk is, wat de eerste, tweede en derde verzoekers betreft.

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

22.2. Vierde verzoekster is niet langer ingeschreven in de onderwijsinstelling waarvan zij het schoolreglement aanvecht. Zij en haar ouders hebben bijgevolg de hoedanigheid verloren op grond waarvan zij initieel hun belang steunden 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 deze verzoekers minstens aannemelijk maken dat de vernietiging aan hen 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.

22.3. De vraag of deze verzoekers dit aannemelijk maken is een feitenkwestie en een affirmatief antwoord erop vereist van die feiten een grote overtuigingskracht, wil het beroep niet worden tot een *actio popularis*.

Wat in het bijzonder de aan de voorliggende zaak concrete omstandigheden betreft, stelt de Raad van State vast dat vierde verzoekster reeds tijdens het schooljaar 2012-2013 ingeschreven was als leerling in de middenschool Dendermonde en er niet verhinderd werd om de hoofddoek te dragen; dat overeenkomstig artikel 110/1, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs een inschrijving van een leerling in een school geldt "voor de duur van de hele schoolloopbaan in die school"; dat vierde verzoekster dan ook geacht moet worden voor het schooljaar 2013-2014 in de middenschool te zijn ingeschreven; dat zij op 29 augustus 2013 de schooldirectie verzocht om de in de omzendbrief bedoelde uitzondering toe te staan in afwachting van een uitspraak van de Raad van State, hetgeen haar op 30 augustus 2013 werd geweigerd; dat de middenschool de enige instelling van het Gemeenschapsonderwijs is binnen een redelijke afstand van haar woonplaats waar onderwijs van ASO-niveau wordt aangeboden en de enige onderwijsinstelling in de nabijheid waar de keuze bestaat voor islamitisch godsdienstonderwijs.

Met die gegevens tezamen voor ogen, is de Raad van State van oordeel dat de verklaring van vierde verzoekster – die vorig schooljaar een C-attest kreeg toegekend en dus de eerste graad secundair onderwijs nog niet met vrucht heeft beëindigd – dat zij "graag zo snel mogelijk [wil] kunnen terugkeren naar haar oude school", de middenschool te Dendermonde, 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 haar eerste keuze waar zij voorheen regelmatig leerling was te kunnen inschrijven, beschouwd moet worden als een verzoekster 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 haar terugkeer naar de school met eerbiediging van haar geloofsovertuiging in de weg, terwijl de inwilliging van de gevorderde nietigverklaring als voordeel oplevert dat zij haar 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 hoofddoek 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 verzoekster ook een ‘slachtoffer’, in de betekenis die artikel 34 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM) eraan geeft, van een beweerde schending van de godsdienstvrijheid ingevolge de bestreden beslissing en is zij er rechtstreeks door geraakt, wat haar beroep onderscheidt van de *actio popularis*.

22.4. De exceptie wordt verworpen, wat de vierde, vijfde en zesde verzoekers betreft. Enkel zij worden hierna nog bedoeld waar naar de verzoekers wordt verwezen.

VII. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

23.1. Een eerste middel is geput uit de "schending van het grondwettelijk gewaarborgd recht op onderwijs, in samenhang gelezen met de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, alsmede met de vrijheid van meningsuiting". De verzoekers preciseren dat het middel:

> "is genomen uit een schending van artikel 24, §3 van de Grondwet, in samenhang met:
> - Artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 4 november 1950 (EVRM) en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 19 december 1966 (BUPO);
> - Artikel 22*bis* van de Grondwet *juncto* artikels 3.1, 14, 28.2 en 29.1 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989 (IVRK);
> - Artikels 19 en 25, eerste lid van de Grondwet *juncto* artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 4 november 1950 (EVRM)."

23.2. In haar memories van antwoord stelt de verwerende partij omtrent het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens terecht dat dit een beperking inhoudt van het recht om zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging te veruiterlijken:

> "34. Het GO! is van mening dat in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [*voetnoot*: EHRM, Leyla Şahin tegen Turkije, 10 november 2005], de beslissing van een individu om een levensbeschouwelijk kenteken te dragen, in het bijzonder wanneer deze dat zo stelt, wel degelijk is te beschouwen als een veruiterlijking van de godsdienst of overtuiging van het betrokken individu (*in casu* de betrokken leerlingen) in de zin van artikel 9 EVRM.
> Het GO! heeft reeds in vorige procedures voor Uw Raad erkend dat de beslissing die zij op 11 september 2009 heeft genomen om tijdens de onderwijsactiviteiten (*intra* en *extra muros*) niet langer het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke tekenen toe te laten, een beperking inhoudt van het recht van leerlingen van het GO! om hun geloof te veruiterlijken. Om dezelfde redenen zijn de bestreden beslissingen een beperking van hetzelfde recht."

Het debat mag, wat artikel 9 EVRM betreft, dan ook worden toegespitst op de vraag of deze beperking voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld bij artikel 9.2 EVRM. De weergave van de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift mag dan ook daartoe worden beperkt.

23.3. Volgens de verzoekers is de bestreden beslissing niet voldoende 'voorzienbaar'. Zij citeren uittreksels uit de toelichting door de verwerende partij gegeven, stellend dat het Gemeenschapsonderwijs rekent op het "gezond verstand" van de schooldirecties en aldus zelf aangeeft dat de bestreden beslissing meerduidig is en de implementatie ervan mede dient te berusten op een subjectieve appreciatie.

Zij beschrijven verder dat en hoe de symboolfunctie en levensbeschouwelijke identificatie van een kledingwijze een vaag en dynamisch gegeven is en het voor de leerlingen op basis van de bestreden beslissing onmogelijk is om zich een precieze voorstelling te kunnen maken van wat hen te wachten staat om de geboden en (kleding)voorschriften van hun godsdienst of levensbeschouwing te onderhouden:

> "Een moslima die uit religieuze overtuiging haar haren en hals wenst te bedekken, zal in de regel kiezen voor een hoofddoek – een kledingstuk dat aansluit bij haar religieuze identiteit en in deze context gangbaar is. Zij zou er – afhankelijk van haar religieuze strekking – misschien ook voor kunnen opteren om haar haren en hals te bedekken door een sjaal en een muts of een bandana. In dezelfde lijn kan een orthodox joodse jongen eventueel kiezen om een pet of hoed te dragen in plaats van een keppeltje, of om zijn keppeltje te bedekken met een ander hoofddeksel. Eénzelfde observatie geldt ook voor de tulband van een Sikh-jongen. In vele gevallen zal de symboolwaarde die wordt toegekend aan bepaalde kledingstukken ook wisselen van persoon tot persoon – en telkens afhangen van de perceptie en het kennisniveau van de waarnemer. Zo kunnen de losjes gedragen sluier, kleine kruisjes, handjes van Fatima, Davidssterretjes en yin-yang-medaillons vaak evenzeer als een mode-item worden opgevat dan als een levensbeschouwelijk kenteken. Tevens zijn bepaalde andere levensbeschouwelijke kentekens – die voor de betrokkenen nochtans gelden als fundamenteel verplichte kentekens – relatief en beperkt gekend. Bijvoorbeeld kan gewezen worden op de metalen armband […] die binnen het Sikhisme door zowel vrouwen als mannen gedragen moet worden. Tot slot zijn sommige zgn. levensbeschouwelijke kentekens vaak met onvol-

doende zekerheid ‘vaststelbaar’ door niet-ingewijden – niet in het minst, omwille van taalbarrières. Hoeveel schooldirecties kunnen een T-shirt waarop een Arabische seculiere versregel of een andere Arabische tekst staat afgebeeld, onderscheiden van een Koran-vers of van een kalligrafische voorstelling van één van de 99 namen van Allah?”

23.4. Ook is het verbod volgens hen niet ingegeven door een dringende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving.

Die behoefte ligt al zeker niet voor op het niveau van de middenschool te Dendermonde.

De loutere bewering als zou het verbod beogen de openbare orde te bewaren of de rechten en vrijheden van elke leerling te beschermen, is op zichzelf beschouwd niet dienstig om na te gaan of er thans een dringende maatschappelijke behoefte bestaat om de godsdienstvrijheid te beknotten van leerlingen.

De verzoekers wijzen erop, gebruikers van overheidsdiensten te zijn en niet de overheidsdiensten zelf. De neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs was in België nooit synoniem voor de afwezigheid van religie of levensbeschouwing in het onderwijs. Integendeel, artikel 24, § 1, vierde lid, van de Grondwet waarborgt dat de scholen ingericht door openbare besturen de keuze aanbieden tussen “onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer”. De neutraliteit impliceert “eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen”. Dit houdt verplichtingen in voor de inrichting van het onderwijs doch betekent niet dat ook de leerling geacht wordt de eigen religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen te verhullen. Het Belgische recht opteert voor een actieve invulling van het pluralisme, waarbij verdraagzaamheid ten aanzien van religieuze en levensbeschouwelijke verschillen niet wordt nagestreefd door deze uit het onderwijs te bannen, doch veeleer door er bewust een plaats aan te geven. Met andere woorden, beoogt de Belgische Grondwet hoogstens een vorm van neutraliteit voor het verstrekken van het onderwijs – neutraliteit en gelijkheidsbeginsel inza-

ke onderwijs – doch faciliteert ze geenszins een verplichting tot neutraliteit voor de gebruikers van het onderwijs.

Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) benadrukt de plicht van elke Staat om zich op te stellen als een neutrale en onpartijdige entiteit, die zich niet uitspreekt over de legitimiteit van religieuze overtuigingen of over de wijze waarop deze overtuigingen worden beleden. Neutraliteit en onpartijdigheid brengen, daarenboven, met zich mee dat de Staat dient in te staan voor de wederzijdse tolerantie tussen wedijverende religieuze stromingen. De rol van de overheid mag er echter niet in bestaan om het pluralisme zelf – als bron en oorzaak van spanningen – te elimineren. Pluralisme, tolerantie en breeddenkendheid zijn immers het 'waarmerk' van een democratische samenleving. De loutere perceptie bij een deel van de bevolking dat een bepaald levensbeschouwelijk kenteken, zoals een hoofddoek, tulband of kruisje, haaks zou staan op het waardepatroon van de democratische samenleving, volstaat niet om een algemeen verbod te verantwoorden, zeker niet wanneer die perceptie berust op vooroordelen, stereotypen en amalgamen allerhande. De grondrechten van een minderheid hangen niet af van de perceptie van de meerderheid.

De verzoekers merken op dat het EHRM benadrukt dat het concept 'neutraliteit' pluralistisch kan worden ingevuld en geenszins dient te worden gelijkgesteld met een strikt 'secularisme'. Zo achtte het Hof het perfect mogelijk dat de aanwezigheid van een levensbeschouwelijk kenteken – *in casu*, een kruisbeeld in de klas – geen inbreuk maakte op het principe van neutraliteit. Hieruit blijkt eens te meer "dat de (verdekte) keuze van het GO! […] voor een secularistische benadering (in plaats van een pluralistische benadering) als dusdanig geenszins beantwoordt aan een 'dwingende maatschappelijke behoefte'".

Los van de voorgaande overwegingen, zijn er volgens de verzoekers geen concrete actuele aanleidingen of onderwijsnet-brede problemen die het onderwijsnet-brede verbod zouden kunnen verantwoorden.

De verwerende partij laat volstrekt na enige materiële motieven aan te reiken die een eventuele dringende maatschappelijke behoefte voor het verbod zouden kunnen staven. Integendeel geeft zij toe dat de huidige leerlingen die een kenteken dragen in scholen waar nog geen "verbod" van kracht is, thans geen dringend probleem scheppen, er is immers in een mogelijkheid tot overgangsperiode voorzien; derhalve mag worden aangenomen dat de bestreden beslissing een preventieve maatregel betreft, om louter hypothetische problemen te vermijden.

Dat er geen dringende maatschappelijke behoefte is, geldt des te meer ten aanzien van de bestreden beslissing genomen op het niveau van de middenschool te Dendermonde. Door de verwerende partij is expliciet erkend dat in die instelling nooit sprake was van enig probleem.

23.5. Vervolgens argumenteren de verzoekers dat de bestreden beslissing niet pertinent is om het beoogde doel te bereiken, niet noodzakelijk is want verder gaat dan nodig en disproportioneel.

Er valt volgens hen niet in te zien hoe een algemeen verbod op levensbeschouwelijke kentekens kan bijdragen tot een sfeer van actief pluralisme en tot het positief waarderen van verscheidenheid en diversiteit gebaseerd op wederzijds respect. Het verbod strekt er immers toe om elke uiterlijke manifestatie van religieuze en levensbeschouwelijke overtuiging in het Gemeenschapsonderwijs uit te vlakken. De verwerende partij geeft het signaal aan leerlingen dat de levensbeschouwelijke kentekens die vrijelijk gedragen worden in de publieke ruimte, en zodanig ook een constitutionele én maatschappelijke bescherming genieten, volgens haar niet thuishoren in de schoolse context – eenzelfde context die er nochtans op gericht is om haar leerlingen voor te bereiden op een volwassen leven in de pluralistische maatschappij. Zodoende worden de door de bestreden beslissing geviseerde uitingen van religieuze en levensbeschouwelijke overtuiging, en indirect ook de diep-religieuze opvattingen die eraan ten grondslag liggen, op een ongenuanceerde en bevooroordeelde wijze gestigmatiseerd.

Het algemene verbod verhindert plaatselijke schoolbesturen om zelf de verantwoordelijkheid te nemen in een zoektocht naar oplossingen en om daarbij de lokale context in rekening te nemen, hetgeen in nauw overleg met de betrokkenen zou gebeuren. Er bestaat geen enkele marge voor de schoolbesturen om rekening te houden met de lokale factoren. Hoogstens kunnen de instellingen het verbod aanvullen met extra maatregelen die enkel een meer restrictieve uitwerking kunnen hebben ten aanzien van het verbod.

De bestreden beslissing "versterkt" ook niet "het recht op gelijke onderwijskansen en op een objectieve, verantwoorde studiekeuze op basis van […] persoonlijkheid, interesses en talenten". Ze heeft tot gevolg dat naast interesse en talenten nu ook de mogelijkheid om ongehinderd zijn geloof te kunnen belijden een criterium zal worden bij de schoolkeuze van deze leerlingen en mogelijk op de andere zal primeren. Het is onwezenlijk dat wie werkelijk volledig zijn godsdienst- en overtuigingsvrijheid wil genieten, door de bestreden beslissing verplicht zou worden om naar het vrije (katholieke) net over te stappen. Wie zich tevens niet met het pedagogisch project van het vrije net kan verzoenen, wordt door een algemeen en absoluut verbod zelfs helemaal uitgesloten uit het reguliere onderwijs.

Het "gevoel van evenwaardigheid" wordt allerminst bevorderd, zodat het verbod noch nuttig noch toereikend is om groepsvorming of segregatie te voorkomen. De eventuele spanningen, die niet voorkomen in het KA Dendermonde, zullen niet verdwijnen door het opleggen van het verbod.

De louter passieve aanwezigheid van een kenteken kan niet van die aard zijn om de vrijheid van levensbeschouwing van anderen in het gedrang te brengen of te nopen tot bescherming van de rechten van de overige leerlingen, zodat de bestreden beslissing onmogelijk pertinent kan zijn. Artikel 9 EVRM creëert op geen enkele wijze een recht om niet beledigd te worden door een geloofsmanifestatie. De zichtbaarheid van een levensbeschouwelijk kenteken dwingt niemand om iets te doen of zich ergens van te onthouden. De passieve

aanwezigheid van levensbeschouwelijke kentekens maakt het een individu niet onmogelijk om zijn geweten te volgen of zijn geloof of levensbeschouwing te beleven of te manifesteren.

Deze observatie haakt volgens de verzoekers in op het gebrek aan noodzaak en proportionaliteit van de bestreden beslissing. De bestreden beslissing viseert immers, op disproportionele wijze, álle leerlingen die levensbeschouwelijke kentekens (wensen te) dragen, en niet slechts deze of gene elementen die – in de context van de school – andere leerlingen onder druk zetten of zich bezondigen aan ongepast proselitisme of overdreven activisme. De beslissing is bovendien getroffen in een school waar er blijkbaar zelfs helemaal geen sprake is van enige problemen. Zodoende negeert de verwerende partij de alternatieve oplossingen die bestaan voor het door haar opgeworpen – overigens, in de context van de middenschool Dendermonde, louter hypothetische – probleem. Zij dient als administratieve overheid nochtans de inbreuken op de fundamentele rechten van haar leerlingen zoveel mogelijk te minimaliseren door eerst alternatieve oplossingen te vergelijken en door vervolgens overeenkomstig de Europese mensenrechtenrechtspraak te handelen "op de minst drukkende wijze op de mensenrechten". De verzoekers merken op dat een administratieve overheid niet gerechtigd is om op basis van een niet geconcretiseerde vrees of een vermoeden een proactief vrijheidsbeperkend verbod in te stellen, om nadien geen standpunt meer hoeven in te nemen ten aanzien van concrete ordeverstorende toestanden waarin van haar organen een specifieke beoordeling wordt gevraagd.

In casu negeert de verwerende partij de verschillende alternatieve en minder ingrijpende oplossingen. De verzoekers wijzen op de uitgebreide rechtspraak die de Franse Raad van State dienaangaande ontwikkeld heeft (inzonderheid wijzen zij op advies nr. 346.893 van 27 november 1989 over het dragen van religieuze kentekens in een openbare school, *A.J.D.A.* 1990, 39) en waarin geoordeeld wordt dat de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst niet belet dat leerlingen individueel gesanctioneerd zouden kunnen worden indien zij

godsdienstige tekens dragen die door hun aard, door de omstandigheden waarin ze individueel of collectief gedragen worden of door hun eisen stellend karakter:
- een daad vormen van drukking, provocatie, proselitisme of propaganda,
- inbreuk maken op de waardigheid of vrijheid van de leerlingen of andere leden van de educatieve gemeenschap,
- hun gezondheid of veiligheid in het gedrang brengen,
- het verloop van de onderwijsactiviteiten, de educatieve rol van de leerkrachten, de orde in de instelling of de normale werking van de openbare dienst verstoren.

Een sanctie kan derhalve nooit gebaseerd zijn op het enkel dragen van een levensbeschouwelijk kenteken maar wel op het concrete gedrag van een individuele drager in een specifieke context. Dergelijke sancties zijn dus niet zozeer gebaseerd op het dragen, als wel op het verstoren van de orde.

Ten slotte merken de verzoekers op dat de proportionaliteitsafweging ook een procedurele component omvat, in de zin van ruim overleg en dialoog bij het besluitvormingsproces. *In casu* kan worden vastgesteld dat de bestreden beslissing van de middenschool te Dendermonde, in weerwil van de impact ervan op de geloofsvrijheid van de getroffen leerlingen, zonder enige constructieve dialoog of consultatie, op éénzijdige wijze wordt doorgedrukt.

24.1. De verwerende partij gaat in haar beide memories van antwoord in op de in het verzoekschrift achtereenvolgens aangevoerde kritieken.

24.2. De bestreden beslissing is volgens haar bij ‘wet’ bepaald en voldoende voorzienbaar. Aan de kwalitatieve eisen die worden gesteld aan de norm – inzake duidelijkheid, helderheid, toegankelijkheid en voorzienbaarheid – is voldaan.

In de toelichting bij de beslissing van 11 september 2009 werd gesteld:

> "Alle elementen die symbool staan voor een bepaalde religie, geloof, filosofie,… noemen we overkoepelend 'levensbeschouwelijke kentekens'. Met 'zichtbaar dragen' bedoelen we dat die levensbeschouwelijke kentekens inderdaad met het blote oog te zien zijn. We gaan ervan uit dat elke directeur zijn gezond verstand zal gebruiken."

In de omzendbrief van 1 februari 2013 wordt hierop voortgebouwd:

> "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."

De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van het EHRM die in de richting gaat van haar conclusie en naar 's Raads arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013.

24.3. De verwerende partij stelt vast dat de verzoekers niet opwerpen dat de beslissingen van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs geen wettig doel nastreven. Toch gaat zij er nader op in:

> "De verwerende partij streeft wel degelijk een wettig doel na in de zin van artikel 9.2 EVRM, namelijk de bescherming van de openbare orde en van de rechten en vrijheden van anderen of, anders gezegd, de beslissing werd ingegeven vanuit de bezorgdheid om het algemeen belang te laten primeren op het individueel belang, om groepsvorming of segregatie op basis van uiterlijke levensbeschouwelijke kentekens te vermijden, de neutraliteit, de vrije keuze en het pedagogisch project van het GO! te waarborgen en uit te dragen, de godsdienstvrijheid te beschermen en bescherming te bieden tegen de druk die uitgaat van het dragen van uitgesproken religieuze tekens in openbare scholen, tegen de druk zich te conformeren, opdat elkeen vrij zou zijn de eigen religieuze overtuiging te belijden. Dit zijn alle rechtmatige, geoorloofde doelstellingen."

Zij verwijst nog naar de motivering, opgenomen in de beslissing van 11 september 2009, die "uitdrukkelijk [verwijst] naar de noodzaak om

eenieders vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing te beschermen, naar 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, en die tot gevolg heeft dat de sociale druk wordt weggenomen die uitgaat van het dragen van uitgesproken religieuze tekens in openbare scholen, kan onmogelijk anders worden gekwalificeerd dan als een legitieme doelstelling.

24.4. De bestreden beslissing is ingegeven door een dwingende maatschappelijke behoefte. In dit kader beschikken de lidstaten van het EVRM over een ruime appreciatiemarge, de verzoekers gaan er ten onrechte van uit dat *in casu* niet voldaan zou zijn aan deze voorwaarden.

Door de wijze waarop zij verwijzen naar de Belgische context gaan de verzoekers eraan voorbij, dat ook als een lidstaat een bepaalde keuze heeft gemaakt, het gekozen beleid in een latere fase kan worden bijgestuurd wegens de gewijzigde context. De theorie van de appreciatiemarge houdt in dat, in bepaalde omstandigheden, de daartoe bevoegde nationale instantie in zekere mate beter geplaatst is dan het EHRM om, gelet op de lokale context te bepalen welke oplossing het best het evenwicht waarborgt tussen het respect voor de rechten van de mens en het individu, enerzijds, en de maatregelen in het kader van het algemeen belang, anderzijds. Die theorie verbiedt in geen enkel opzicht een verdragspartij zonder traditie van strikte scheiding van Kerk en Staat en waarbij de neutraliteit van het onderwijs georganiseerd door de Staat in het verleden niet werd in-

gevuld met inbegrip van een beperking op het dragen van levensbeschouwelijke tekens of waarbij dergelijke tekens in de praktijk werden gedoogd ondanks een officieel verbod, 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 en de plicht om ook de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.

Er anders over oordelen zou, integendeel, indruisen tegen de grondwettelijke verplichting van de verwerende partij om in alle omstandigheden de neutraliteit van het door haar ingerichte gemeenschapsonderwijs te garanderen, wat in bepaalde gevallen voor haar een positieve verplichting kan inhouden.

De verwerende partij wil eraan herinneren dat reeds sedert geruime tijd een merendeel van haar scholen zich genoodzaakt zag op het lokale niveau een verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekenen voor leerkrachten en leerlingen in te voeren. Alvast op dat micro- en meso-niveau werd aldus reeds geruime tijd geoordeeld dat een dergelijk verbod niet alleen binnen de neutraliteit kon worden ingepast, maar evenzeer vereist was om de neutraliteit te waarborgen.

Dat de theorie van de beoordelingsmarge in de rechtspraak van het EHRM een specifieke en autonome Europeesmensenrechtelijke betekenis heeft die niet noodzakelijk in het interne recht kan worden doorgetrokken, laat naar mening van de verwerende partij het principe onverlet dat de nationale rechter op algemene wijze de beoordelingsmarge die krachtens de Grondwet toekomt aan de verkozen beleidsverantwoordelijken, te dezen het verkozen orgaan van het Gemeenschapsonderwijs, dient te respecteren. In het bijzonder behoren de domeinen die een belangrijke impact hebben op de maatschappij in hun geheel tot de exclusieve bevoegdheid van de beleidsverantwoordelijken.

De beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs 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.

De rechter mag bijgevolg zijn eigen appreciatie niet in de plaats stellen van de beoordeling van de administratieve overheid, *in casu* de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, die zeker niet over één nacht ijs is gegaan maar zijn beslissing van 11 september 2009, waarvan de omzendbrief en de beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 1 februari 2013 een interpretatieve beslissing zijn, zorgvuldig gewikt en gewogen heeft en die is voorafgegaan door een langdurig debatvormingsproces. De nationale rechter dient het besluit van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs wel nog te toetsen aan de noodzakelijkheids- en de proportionaliteitsvereiste.

24.5.1. 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 de verzoekers impliciet beweren, bestaat deze dwingende maatschappelijke behoefte wel degelijk én *in casu* én *in concreto*.

24.5.2. 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 algemeen verbod van 11 september 2009, dat door de bestreden beslissingen geïnterpreteerd wordt. Het is bijgevolg de taak van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs om tussen te komen om hun rechten en vrijheden te beschermen en tegelijk de eigenheid van haar pedagogisch project te beschermen, die er net in bestaat diversiteit te bewerkstellingen en in haar scholen alle leerlingen te verwelkomen zonder dat er druk uitgaat van de ene groep op de andere. Het verbod van 11 september 2009, dat door de bestreden beslissingen 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 hij 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 van de noodzaak die heeft geleid tot de algemene maatregel.
> Welnu, in de gegeven omstandigheden niet tussenkomen, zou in strijd zijn met die grondwettelijke verplichting van het GO! om, als inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs, de neutraliteit van dat onderwijs te vrijwaren. De motivering van het besluit van 11 september 2009 van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, dat door de bestreden beslissingen geïnterpreteerd wordt, maakt trouwens op expliciete wijze gewag van deze noodzaak."

De verwerende partij wijst op “de effectieve problemen die zich op het terrein voordoen”. In tegenstelling tot wat de verzoekers betogen is de dwingende maatschappelijke behoefte geenszins het gevolg van een loutere perceptie van een meerderheid die zich zou bezondigen aan “vooroordelen, stereotypen en amalgamen”. Integendeel. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs heeft de opeenvolgende beslissingen over het verbod gebaseerd op werkelijke problemen, die hem werden gerapporteerd door zijn onderwijs- en beleidsverantwoordelijken op het terrein, “met name getuigenissen van leerkrachten en schooldirecteurs” – de verwerende partij refereert uitdrukkelijk aan het bij de memorie van antwoord van het centrale niveau gevoegde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009, het uittreksel uit de nota “De hoofddoekenproblematiek: feitelijke analyse. Weergave van de resultaten van de enquête gehouden bij de instellingen van het Gemeenschapsonderwijs dd. 4 maart 2004” en de “Resultaten van de enquête gehouden in 2009: ‘Standpunt hoofddoek per scholengroep en school’”. Dit blijkt volgens haar ook reeds “uit de totstandkoming van de bestreden beslissingen, met name de samenstelling van de Raad zelf, [zijn] niet-afhoudende dialoog met de betrokken lokale spelers evenals het onmiskenbaar feit dat het een werk van lange adem was om tot het verbod van 11 september 2009 te komen (cf. werkzaamheden van de werkgroep Diversiteit, de enquêtes die zijn gevoerd, etc.)”.

Ook mag niet uit het oog worden verloren dat het neutrale Gemeenschapsonderwijs maar een eerder beperkt percentage van het onderwijsaanbod vertegenwoordigt. Het is onvermijdelijk dat ouders die zich niet kunnen vinden in het onderwijsaanbod van de katholieke koepel omwille van het feit dat zij een andere godsdienstige of levensbeschouwelijke visie aanhangen, zich richten tot het neutrale pedagogische project van het Gemeenschapsonderwijs. Hierdoor is de verwerende partij met haar beperkter aantal scholen het ontmoetingsterrein bij uitstek geworden van talrijke zeer uiteenlopende godsdienstige en levensbeschouwelijke visies. Het is in die context dat het Gemeenschapsonderwijs zijn pedagogisch project moet en wil realiseren, namelijk elke leerling in zijn of haar persoonlijke ontplooiing begeleiden, rekening houdend met zijn of haar eigen

talenten en competenties, wat ook de godsdienstige of levensbeschouwelijke achtergrond van leerlingen is. Een verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens helpt daarbij mee een serene neutrale schoolomgeving die hiervoor nodig is, tot stand te brengen.

Bovendien mag de problematiek van het dragen van zichtbare veruitwendigingen van de religie en de druk om hetzelfde te doen niet op zichzelf worden gezien, los van andere even belangwekkende fenomenen zoals het weigeren (met bijbehorend tumult) bepaalde lessen te volgen of deel te nemen aan bepaalde activiteiten (onder meer lichamelijke opvoeding, zwemmen, biologie) of, nog, het weigeren bepaalde onderdelen van het leerplan te bestuderen zoals de evolutietheorie. Ook daartegen wordt resoluut opgetreden om zowel de neutraliteit, het pedagogisch project als de kwaliteit van het Gemeenschapsonderwijs veilig te stellen.

In die context zijn levensbeschouwelijke kentekens geen passieve symbolen – zoals het kruisbeeld in een klas volgens het EHRM in de zaak Lautsi en anderen t/ Italië, 18 maart 2011 – wel drukkingsmiddelen of uitsluitingsmiddelen die een actieve rol spelen in de sociale interactie tussen leerlingen.

Waar de verzoekers aanvoeren dat er geen sprake kan zijn van een dwingende maatschappelijke behoefte omdat de beslissingen in de mogelijkheid van een overgangsmaatregel voorzien zodat het verbod preventief en van toepassing op hypothetische gevallen zou zijn, antwoordt de verwerende partij dat zij bewust voorzichtig heeft willen zijn, omdat het verbod een beperking van de rechten gewaarborgd door artikel 9.1 EVRM inhoudt en omdat zij rekening heeft willen houden met de verschillende rechten en vrijheden die met elkaar botsen. Een manier om dit te doen is in een overgangsmaatregel voorzien ten aanzien van de leerlingen die reeds de situatie zonder verbod kenden.

Het verbod is bovendien geen louter preventieve maatregel van toepassing op hypothetische gevallen. Sociale fenomenen binnen en tussen groe-

pen – bijvoorbeeld een politieke strijd of een organisatiecultuur – spelen zich af op geaggregeerd niveau waarbij de individuele deelnemers van het sociale fenomeen doorheen de tijd kunnen veranderen, bijvoorbeeld omdat er in de betrokken sociale omgeving een constante in- en uitstroom van deelnemers is. Dit neemt niet weg dat het sociale fenomeen over een bepaalde periode blijft voortbestaan, bijvoorbeeld omwille van de gelijklopende persoonskenmerken en sociale achtergrond van personen die achtereenvolgens in de betrokken sociale omgeving terechtkomen en de algemene maatschappelijke context. Het is dan ook redelijk te veronderstellen dat de dwingende maatschappelijke noodzaak de komende jaren zal blijven voortbestaan. Daarenboven is de overgangsmaatregel niet van toepassing op scholen waar reeds in het schooljaar 2012-2013 een verbod geldt.

24.5.3. De beslissing is ook pertinent. Het verbod op levensbeschouwelijke kentekens is ongetwijfeld van die aard dat onder meer jonge meisjes worden beschermd tegen alle vormen van druk waarmee zij zouden kunnen worden geconfronteerd binnen de verschillende scholen en voorts worden de neutraliteit en het pedagogisch project van de verwerende partij en daarmee de grondwettelijk gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders, gevrijwaard.

De algemene draagwijdte van het verbod – voor alle scholen van het Gemeenschapsonderwijs – zorgt er ook voor dat de studiekeuze binnen het Gemeenschapsonderwijs vrij is, en niet ingegeven is door andere factoren (zoals de mogelijkheid tot het dragen van levensbeschouwelijke kentekens) dan persoonlijkheid, interesses en talenten. 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, aangezien ze precies manifeste, niet aflatende en vaak met elkaar conflicterende uitingen van levensbeschouwelijke overtuigingen verhindert. Bovendien blijkt het succes van de maatregel onmiskenbaar uit de feiten zelf. Zo is uit de Antwerpse situatie, na de invoering van het verbod, gebleken dat de maatregel – enkele uitzonderingen niet te na gesproken – veeleer zijn doel bereikt en niet leidt tot segregatie en minderwaar-

digheid. Wanneer het nodige geduld en de vereiste begeleiding een kans wordt gegeven, leidt het tot een vreedzame co-existentie in een sfeer van neutraliteit en verdraagzaamheid en het besef dat elke individuele vrijheidsuiting zijn limieten kent in het licht van die van een andere.

24.5.4. Geen enkele minder ingrijpende maatregel voor het recht om zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging te veruiterlijken laat toe een vergelijkbaar resultaat te bereiken.

De verwerende partij "betwist niet dat de proportionaliteitsvereiste zou zijn geschonden indien andere, minder ingrijpende maatregelen, het nagestreefde doel op een gelijkaardige manier zouden kunnen bereiken". Zij benadrukt evenwel "dat gebleken is in de feiten dat enkel nog een 'algemeen verbod' – in die zin begrepen dat dit verbod en de bestreden beslissingen, mits behoorlijk te zijn omgezet in de schoolreglementen, geldt binnen alle instellingen van het Gemeenschapsonderwijs – de enige overblijvende maatregel is die het nagestreefde doel kon bereiken, nu het doorheen de afgelopen jaren duidelijk was geworden dat maatregelen zoals de 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 de verwerende partij moeten vaststellen dat een lokaal verbod op levensbeschouwelijke kentekenen in scholen, "ingegeven door de feitelijke situatie en de populatie van de betrokken school 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' (overdruk) op andere meisjes waarvan o.m. de zedigheid werd in vraag gesteld". In die scholen leidde de situatie opnieuw tot conflicten "en werden een verhoogde druk en zelfs, bijwijlen, intimi-

datiepraktijken vastgesteld tegenover jonge meisjes die verkozen geen hoofddoek te dragen". Daarnaast "werd dit debat ook overgenomen door enkele extremistische groeperingen".

Gelet op het uit de hand lopen van de plaatselijke situaties en gelet op de beperkingen van de *ad hoc* oplossing die tot dan de voorkeur genoot, heeft de verwerende partij gemeend dat de enige mogelijke oplossing om de goede orde in scholen te bewaren, de neutraliteit van haar onderwijs te waarborgen en om de jonge meisjes zonder hoofddoek te beschermen tegen externe druk, zou bestaan in een verbod, geldend in alle scholen van het Gemeenschapsonderwijs, op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens:

> "Na lang beraad en grondige motivering, besloot de Raad van het GO! aldus tot de thans bestreden maatregel."

De verwerende partij merkt op dat destijds ook het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de beperkingen vastgesteld heeft van het systeem waarbij school per school wordt geëvalueerd en zich heeft uitgesproken voor een algemene maatregel die de problematiek van het dragen van religieuze tekens in scholen regelt.

Daarnaast houdt de in artikel 24 van de Grondwet verankerde actieve onderwijsvrijheid in dat levensbeschouwelijke minderheden eigen onderwijs kunnen inrichten. Voorts kunnen de verzoekers beslissen vierde verzoekster les te laten volgen aan een niet-neutrale school, vrije of openbare en niet-confessionele school, of een methodeschool, of kan zij thuis worden onderricht. Er zijn derhalve wel degelijk alternatieven beschikbaar, ook na 1 september 2013.

24.5.5. 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), 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 in tijd en ruimte van de vrijheid van religie van leerlingen die, daarbuiten, over de grootste vrijheid blijven beschikken om hun recht op vrijheid van religie uit te oefenen. Daarenboven, zelfs wanneer een leerling wordt onderworpen aan het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens, 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)."

25.1. De verzoekers repliceren in de memorie van wederantwoord in de eerste plaats dat de scholengroep geen eigen verweer voert en enkel de argumentatie van het centrale niveau overneemt ter rechtvaardiging van de omzendbrief van 1 februari 2013. Voor het overige voert deze vertegenwoordiger van de verwerende partij geen eigen verweer. Alleen al om deze reden dient de thans bestreden beslissing volgens de verzoekers te worden vernietigd, nu er *in concreto* – wat betreft Dendermonde – helemaal geen draagkrachtige motieven voorliggen die een verbod in Dendermonde zouden kunnen verantwoorden.

25.2. In ondergeschikte orde brengen de verzoekers nog de volgende opmerkingen ter attentie van de Raad:

- Wat de observaties van het EHRM aangaat in de zaak Leyla Şahin betreffende de 'voorzienbaarheid', gaat de verwerende partij eraan voorbij dat het Turkse verbod, in tegenstelling tot het voorliggende, gericht was tegen twee specifiek omschreven manifestaties: de islamitische hoofddoek en het dragen van een baard. Het thans voorliggende verbod heeft een veel ruimere scope, het richt zich tegen "alle elementen die symbool staan voor een bepaalde religie, geloof, filosofie…" en die "met het blote oog te zien zijn". De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft beklemtoond dat een ruime Europese beoordelingsmarge niet mag verhinderen dat de nationale rechter een volle toetsing doorvoert.
- Het verbod bevat een dermate grote delegatie aan het 'gezond verstand' van de schooldirecteurs of de niet verkozen adviesraad voor religieuze zaken, dat er nog

bezwaarlijk sprake is van een beperking “bij wet voorzien” in de zin van art. 9.2 EVRM.

- De verwerende partij lijkt te argumenteren dat de Belgische grondwettelijke invulling van de “eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van ouders of leerlingen” niet meer is dan een “beleidskeuze” die de Raad van het Gemeenschapsonderwijs kan bijstellen. Zulks is niet correct; de grondwetgever beoogt een vorm van neutraliteit voor het verstrekken van onderwijs doch faciliteert geenszins een verplichting tot neutraliteit voor de gebruikers van het onderwijs.

- Het komt onverminderd aan de Raad van State toe, toe te zien op de naleving van artikel 9.2 EVRM en om daarbij een afweging *in concreto* te maken, waarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke omstandigheden waarin het hoofddoekverbod wordt uitgevaardigd en met de constitutionele, politieke en religieuze context van de samenleving waarin het wordt uitgevaardigd. Hierbij is er vanwege de Raad van State ook geen bijzondere terughoudendheid vereist in het licht van de aard van de bestreden handeling. In tegenstelling tot wat de verwerende partij tracht voor te houden, betreft de bestreden beslissing geen quasi-decretale verordening, doch louter – in de woorden van het Grondwettelijk Hof – “een maatregel van inwendige orde, vergelijkbaar met de door de andere inrichtende machten van onderwijs opgestelde reglementen van inwendige orde”, aangenomen door een administratieve overheid, die ertoe gehouden is de hogere normen te respecteren.

- De verwerende partij geeft toe dat de bestreden beslissing in wezen een verbod op de islamitische hoofddoek beoogt en dat tegelijk ook alle andere mogelijke levensbeschouwelijke kentekens worden verboden, ongeacht de noodzaak ertoe. Niet het loutere dragen van een hoofddoek, doch wel de druk is problematisch die in bepaalde scholen onderling tussen leerlingen zou worden uitgeoefend. De verzoekers stellen zodoende vast dat het verbod zich oneigenlijk richt tegen het dragen van alle mogelijke levensbeschouwelijke kentekens óngeacht het gedrag van de leerlingen, terwijl het probleem zich in wezen situeert op het geheel andere niveau van het onderlinge gedrag (*peer pressure*) van bepaalde leerlingen in bepaalde scholen. Nochtans geeft de verwerende partij zelf aan dat zij, los van de

bestreden beslissing, wel reeds "resoluut optreedt" tegen problematisch gedrag. Grote groepen van onschuldige leerlingen zullen de gevolgen moeten dragen van het gedrag van enkelen. Ten onrechte impliceert de verwerende partij dat leerlingen die levensbeschouwelijke kentekens dragen allen problematische leerlingen zijn, of dat de belangen van deze leerlingen opgeofferd mogen worden ten behoeve van de correctie van het gedrag van enkelingen.

- Wat het gebrek aan pertinentie betreft, geeft de verwerende partij geen antwoord op het feit dat de bestreden beslissing de plaatselijke schoolbesturen verhindert om desgevallend zelf de nodige verantwoordelijkheid te nemen in een zoektocht naar mogelijk diverse oplossingen en om daarbij de lokale context in rekening te nemen, in overleg met de betrokkenen. Voorts negeert de verwerende partij het gegeven dat leerlingen die zich gebonden achten door een religieus en ideologisch kledingvoorschrift, door de bestreden beslissing verplicht worden om naar het vrije, merendeels katholieke net over te stappen, hetgeen moeilijk te rijmen is met de basisopdracht van het publieke onderwijs in de zin van artikel 24 van de Grondwet.

- Ter zake het gebrek aan proportionaliteit, biedt de verwerende partij geen antwoord op een essentieel element, namelijk dat de bestreden beslissing voornamelijk die scholen treft waar er geen problemen zijn en een verbod niet aan de orde was. Op het individuele vlak, wordt een hele groep leerlingen getroffen niet omdat hun persoonlijk gedrag een risico creëerde, maar louter omwille van hun inclusie in een brede categorie van personen die gekenmerkt worden door hun religieus gedrag.

- In weerwil van wat de verwerende partij beweert is de maatregel preventief van aard vermits hij nieuwe en toekomstige leerlingen alsmede leerlingen die nu nog geen levensbeschouwelijk kenmerk dragen, *ab initio* verbiedt om zulks te doen.

26. In hun laatste memories dupliceren de beide vertegenwoordigers van de verwerende partij dat het grondwettelijk beginsel van de neutraliteit van het door de gemeenschap ingericht onderwijs een evolutief begrip is dat uiteraard rekening houdt met de uitdagingen van de maatschappij waarin het bestaat en evolueert. Meteen is daarmee voor de verwerende partij ook gezegd dat

neutraliteit méér inhoudt dan uitsluitend de eerbied voor de filosofische, ideologische en godsdienstige opvattingen van ouders en leerlingen en dat de bij artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet bedoelde neutraliteitsverplichting er geenszins aan in de weg staat dat zij algemene maatregelen zou nemen ten aanzien van leerlingen die ervoor gekozen hebben zich aan die neutrale onderwijsinstellingen te verbinden, zelfs indien die leerlingen als zodanig niet de 'schuldenaar' zijn van de neutraliteit.

Zij wijst erop dat het EHRM het belang van de neutraliteit van het onderwijs al meermaals heeft benadrukt.

Onderdelen van haar memorie van antwoord hernemend, overloopt zij nogmaals de criteria op grond waarvan een beperking van de godsdienstvrijheid kan worden gerechtvaardigd overeenkomstig artikel 9.2 EVRM en haar argumenten waarom die criteria zijn vervuld.

De verwerende partij erkent dat het EHRM in zijn rechtspraak inzake het verbod op het dragen van (zichtbare) levensbeschouwelijke kentekens van de nationale instantie die ter zake over de bevoegdheid beschikt, vereist dat een afweging *in concreto* wordt gemaakt van enerzijds de doelstelling die met het verbod wordt nagestreefd en anderzijds de weerslag die dit verbod op de vrijheid van godsdienst heeft.

Nadruk legt zij daarbij erop dat het evenwel niet vereist is, opdat een verbod verenigbaar zou zijn met artikel 9.2 EVRM, dat wordt aangetoond dat er voorafgaand aan het nemen van de beperkende maatregel een concrete problematische situatie zou zijn geweest. De elementen die in overweging genomen moeten worden zijn veel ruimer en omvatten onder meer de constitutionele, religieuze en politieke context van de samenleving waarin de maatregel wordt uitgevaardigd en de specifieke omstandigheden waarin hij wordt uitgevaardigd, "waaronder de leeftijd van de kinderen (in het secundair onderwijs) die, gezien hun leeftijd, vatbaar zijn [voor] een risico op blootstelling aan *peer pressure*".

Volgens de verwerende partij, die refereert aan het arrest Kervançi t/ Frankrijk, 4 december 2008, § 71, accepteert het EHRM dat preventief mag worden opgetreden om ervoor te zorgen dat de veruiterlijkingen door leerlingen van hun religieuze overtuigingen binnen de onderwijsinstellingen niet in een ostentatieve handeling zouden veranderen, die een bron van druk en uitsluiting zouden vormen. Dit impliceert dat de overheid moet kunnen optreden alvorens een bepaald gedrag een dergelijke intensiteit aanneemt dat het daadwerkelijk moet worden beschouwd als ongeoorloofde druk, uitsluiting of proselitisme, precies om de nadelige gevolgen van dat ongewenst gedrag te voorkomen en te vermijden.

De verwerende partij 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 argument dat *in casu* niet voldoende zou zijn aangetoond dat er sprake is van “druk van moslimmeisjes op hun studiegenoten” teneinde een algemene maatregel te verantwoorden, is niet relevant voor de beoordeling van de wettigheid van het algemeen verbod aangezien het bestaan van zo een druk geen toepassingsvoorwaarde is van het algemeen verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens in het Gemeenschapsonderwijs. Die druk werd zeker in overweging genomen bij het aannemen van het verbod, in 2009, maar die beslissing strekt zoals van in den beginne werd benadrukt, niet zozeer tot het oplossen van dat lokale probleem – wat een bevoegdheid was van de lokale school – maar tot de vrijwaring van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs en de invulling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs in het algemeen, wat een doelstelling is die een beperking van de godsdienstvrijheid, ook bij wege van algemene maatregel, zeker kan verantwoorden, zonder dat de

uitoefening van de godsdienstvrijheid dermate proporties moet hebben aangenomen dat ze die neutraliteit in het gedrang heeft gebracht.

Vervolgens zet de verwerende partij uiteen dat de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs niet tot de vrije maatschappelijke ruimte behoren, maar moeten worden beschouwd als een op constitutionele gronden levensbeschouwelijke 'geneutraliseerde' ruimte. Het verbod strekt ertoe die neutrale ruimte te vrijwaren, opdat ze toegankelijk zou zijn voor alle ouders en leerlingen, ook al hebben die soms verschillende en tegenstrijdige godsdienstige, filosofische of ideologische overtuigingen. Dit is de eigenlijke doelstelling die met het algemene verbod wordt nagestreefd, te weten de neutraliteit (en dus een neutrale schoolomgeving) garanderen in het onderwijs dat door de gemeenschap wordt georganiseerd:

> "Op het GO! rust immers een grondwettelijke verplichting om, in zijn scholen, de eerbied en het respect voor eenieder te garanderen, de hogere, onwrikbare (constitutionele) waarden te benadrukken, de sereniteit te behouden en, aldus, te waken over de rechten en vrijheden van eenieder.
> Inderdaad, het bestreden verbod steunt niet (als zodanig, laat staan uitsluitend) op welbepaalde noden van ordehandhaving in een welbepaalde onderwijsinstelling, noch op specifieke redenen eigen aan welbepaalde leerlingen (of leerkrachten), noch kan het in verband worden gebracht met specifieke veiligheidsvoorschriften ten behoeve van de leerlingen of de leerkrachten. Het verbod beoogt integendeel te verhinderen dat het ostentatief dragen van een zichtbaar levensbeschouwelijke kentekens zou leiden tot situaties die niet verenigbaar zouden zijn met de vereiste neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs. In dat verband helpt een verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens mee om (terug) een neutrale (en serene) schoolomgeving tot stand te brengen en strekt het ertoe de grondwettelijk verankerde neutraliteit van het onderwijs te waarborgen, omdat daaraan afbreuk zou worden gedaan als in de schoolomgeving op een continue en zichtbare manier levensbeschouwelijke kenmerken aanwezig zijn, die bovendien (uit)gedragen worden door individuen, ook op ogenblikken waarop het levensbeschouwelijke niet aan de orde is tijdens het onderwijs.
> Welnu, in zo een geval is het noodzakelijk een billijk evenwicht te vinden en te bewaren tussen de rechten en vrijheden en de eraan verbonden belangen van elkeen."

In het verleden werd bovendien geval per geval een oplossing binnen elke school gezocht. Deze benadering is volgens de verwerende partij echter “in de praktijk onhoudbaar gebleken”.

De omstandigheid voorts, dat de voorliggende zaak een verbod ten aanzien van leerlingen betreft en niet ten aanzien van leerkrachten, is voor de verwerende partij niet bepalend. Het valt niet in te zien hoe de overheid een zo objectief mogelijk onderwijs kan verstrekken waarin elk zijn eigen mening kan vormen, wanneer er – zelfs in geval van een compleet neutrale leerkracht – onophoudelijk ostentatieve religieuze kenmerken in de onderwijsomgeving voorkomen. Het onderwijs vindt immers plaats in de interactie tussen de leerkracht en de klasgroep, en niet in een sociaal vacuüm tussen de leerkracht en de individuele leerling. Welnu, ook bij de aanwezigheid van levensbeschouwelijke kentekens onder leerlingen, zal de neutraliteit van het onderwijs aangetast worden, net zoals zij wordt aangetast wanneer een leerkracht een religieus kenteken draagt. Leerlingen kunnen niet als gewone ‘gebruikers’ van een openbare dienst worden gezien; zij maken deel uit van een specifieke schoolgemeenschap.

De verwerende partij merkt op dat het in beginsel aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs toevalt om de richting van het Gemeenschapsonderwijs te bepalen, zowel naar de vorm als naar de inhoud van het onderwijs. Wanneer de beslissing inzake (de opportuniteit van) het instellen van een verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens echter aan de individuele scholen zou moeten worden toevertrouwd, wordt op disproportionele wijze ingegrepen in de actieve onderwijsvrijheid van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs. Die bevoegdheid om de neutraliteit en het pedagogisch project van het Gemeenschapsonderwijs in te vullen, zoals die overeenkomstig artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet moet toekomen aan het centrale niveau, zou immers in essentie aan dit niveau worden ontnomen en finaal bij de onderwijsinstellingen terechtkomen, als zij het zijn die zouden bepalen of in hun instelling een verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kenmerken kan worden aangenomen.

Volgens de verwerende partij staat sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 40/2011 van 15 maart 2011 vast dat "het algemeen en principieel verbod tot het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kenmerken" verenigbaar is met het begrip 'neutraliteit', dat als grondwettelijk begrip de onderwijsvrijheid van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs als 'inrichtende macht' kan beperken. Enige andere beperking op die onderwijsvrijheid zou ongrondwettig zijn.

Ondergeschikt verzoekt 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 zij zou kunnen optreden ter vrijwaring van diezelfde grondwettelijk beschermde neutraliteit. Daartoe kan volgens 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' (hierna ook: het bijzonder decreet) ongrondwettig is, meer bepaald omdat het dan in strijd zou moeten zijn met de vrijheid om godsdienstige overtuigingen te uiten in de mate dat 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.

Beoordeling

a. beperking van de godsdienstvrijheid

27.1. Niet wordt betwist, dat de verzoekers zich wat het dragen van de hoofddoek betreft, vermogen te beroepen op de bescherming hen 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 hen met huidig beroep bestreden verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in het schoolreglement van de middenschool te Dendermonde vormt een inmenging in hun godsdienstvrijheid, meer bepaald hun vrijheid om hun godsdienst in het openbaar te belijden.

27.2. 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).

27.3. 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."

27.4. 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.

28. Anders dan de verzoekers het wellicht zouden hebben gewild, is het door hen bestreden verbod om levensbeschouwelijke kentekens te dragen niet opgelegd bij individuele maatregel wegens het concreet verstoren van de orde in de middenschool, 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.

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

Het is een raadsel voor de Raad van State waar hij zou hebben "beslist dat een school niet bevoegd is om een verbod op levensbeschouwelijke

kentekens in te voeren", zoals de verwerende partij aan de leerlingen heeft meegedeeld en op haar website toelicht.

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."

In dit arrest heeft de Raad van State integendeel, zij het als *obiter dictum*, de wenk gegeven dat een op maat van deugdelijk vastgestelde en ge-

documenteerde plaatselijke problemen gesneden schoolreglement in principe aanvaardbaar is.

Terwijl in die zaak met andere woorden 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.

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

29.3. 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 de verzoekers 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.

29.4. 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 gemeenschaps-

onderwijs 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 Gemeenschap 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."

29.5. 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.

30. 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 de verzoekers de Raad van State met het voorliggende middel belasten.

31. 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

32.1. 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."

32.2. 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.

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

De Raad wijst er in dat verband op, in lijn met het EHRM (EHRM, 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.

32.4. De verzoekers is het erom te doen dat de islamitische hoofddoek mag worden gedragen. Zij trekken het levensbeschouwelijk karakter ervan niet in twijfel. De Raad van State is van oordeel dat de bewoordingen van het

schoolreglement voor de verzoekers voldoende precies zijn om de draagwijdte ervan te begrijpen en te voorspellen wanneer het gedrag van de leerling onder de toepassing ervan valt.

c. wettig doel

33. 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.

34. 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 nondiscriminatie 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 in het bijzonder) 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.

35. 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 ver-

werende partij betoogt, zijn onder te brengen in een van de doelstellingen als bedoeld in artikel 9.2 EVRM.

36. 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.

37.1. 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.

37.2. 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, Kervançi t/ Frankrijk, 4 december 2008, § 71 en Dogru t/ Frankrijk, 4 december 2008, § 71).

37.3. 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 instem-

men, 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.

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

38.1. 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.

38.2. 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 "overheidsbeambten", 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)".

38.3. 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.

38.4. 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. Het is 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).

38.5. 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.

39. 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

40. 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.

41. Het past hier te herhalen, dat de invoering van het thans bestreden schoolreglement vooronderstelt dat de middenschool Dendermonde zich inschrijft in de algemene beleidsvisie van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

42. 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.

43. 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.

44.1. De Raad van State wil 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.

44.2. Uit deze overwegingen volgt, dat de Raad van State niet bijvalt wat precies de premisse was voor 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.

45. 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.

46. 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 de verzoekers 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.

47. In dit verband stelt de Raad van State vast dat de verwerende partij niet aantoont, of zelfs maar beweert, dat in de betrokken onderwijsinstelling gedrag is opgetekend dat zou wijzen op enige concrete ordeverstoring.

In zoverre de doelstelling die de bescherming van de openbare orde betreft legitiem is, is bijgevolg niet aangetoond dat het verbod in Dendermonde op grond van die doelstelling beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte.

48. 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.

49. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 40/2011 gewezen dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel en het pedagogisch project be-

ginselverklaringen 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 de verwerende partij niet dat het voorliggende verbod inherent is aan de grondwettelijk voorgeschreven neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs. Zij wijst met reden erop dat de grondwetgever uitdrukkelijk heeft aangenomen dat dit begrip niet statisch is opgevat en zij gaat uitvoerig in op de “evolutie van tolerantie naar verbod”.

50. 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.

51. 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.

52. 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 te Antwerpen en te Hoboken.

De "effectieve problemen die zich op het terrein voordoen" en de daarop betrokken stukken 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 nota 'De hoofddoekenproblematiek: feitelijke analyse' heeft betrekking op de enquête die in 2004 is ondernomen, die precies resulteerde in de herbevestiging van de lokale autonomie van de onderwijsinstellingen.

De andere nota waarnaar de verwerende partij verwijst geeft de resultaten weer 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 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.

53. 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 – al valt dit buiten het belang van de verzoekers – 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 orde verstoring 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, is het verbod eerst ingevoerd en dan weer vervallen in de latere opvatting van de verwerende partij. Dat de verwerende partij 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.

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.

54. In die mate is het middel gegrond.

VIII. Omvang van de uit te spreken nietigverklaring

Vraagstelling

55. In de laatste memories werpt de verwerende partij nog op dat de omvang van het beroep beperkt moet worden tot het ontbreken van een overgangsregeling. De onmogelijkheid voor vierde verzoekster om haar levensbeschouwelijk kenmerk te dragen, is immers niet het gevolg van het algemene verbod zoals dit werd uitgevaardigd door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, maar ten aanzien van deze verzoekster enkel het gevolg van de keuze van de betrokken scholengroep om geen gebruik te maken van de door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs geboden mogelijkheid om een overgangsperiode toe te laten voor die leerlingen die in het schooljaar 2012-2013 levensbeschouwelijke kentekens droegen en regelmatig school liepen in een onderwijsinstelling waar nog geen verbod van kracht was. Indien dat wel zou zijn gebeurd, dan zou het door vierde verzoekster beweerde nadeel zich niet hebben gemanifesteerd.

Beoordeling

56. De verzoekers hebben hun beroep gericht tegen wat is geregeld in het schoolreglement, niet tegen wat er niet in is geregeld. Het al dan niet toestaan van een overgangsmaatregel is daarenboven zelfs volgens de omzendbrief facultatief en veronderstelt nog een voorafgaand opportuniteitsoordeel van de voor dit schoolreglement bevoegde organen van de verwerende partij. De mate waarin het eerste middel hiervóór gegrond is verklaard, doet overigens twijfel

rijzen of een loutere overgangsmaatregel wél in overeenstemming is te brengen met artikel 9 EVRM; als dit het geval is, zal zulks alleszins *in concreto* moeten worden gemotiveerd. Die beoordeling mag de Raad van State niet doen in de plaats van het bestuur.

Dit alles doet de Raad besluiten, dat het verzoek tot partiële nietigverklaring – beperkt tot het weigeren van een overgangsmaatregel – niet kan worden bijgevallen.

IX. Anonimisering

57. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 'betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State' vragen de verzoekers dat bij de publicatie van het arrest hun identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep, ingesteld door de eerste, tweede en derde verzoekende partijen.

2. De Raad van State vernietigt het aan de leerlingen opgelegde verbod om zichtbare levensbeschouwelijke kentekens te dragen, opgenomen in het schoolreglement van de middenschool te Dendermonde, bekrachtigd door de raad van bestuur van de scholengroep 13 van het Gemeenschapsonderwijs op 26 juni 2013.

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring van de vierde, vijfde en zesde verzoekende partijen, begroot op 525 euro.
De eerste, tweede en derde verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van hun beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, elk voor een derde.

5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partijen niet bekendgemaakt.

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**