RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 228.755 van 14 oktober 2014
in de zaak A. 209.042/IX-8074

In zake: 1. Sharanjit SINGH
2. de VZW UNITED SIKHS (BELGIUM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jo Van Acker en Pieter-Bram Lagae
kantoor houdend te 9820 Merelbeke
Jozef Hebbelynckstraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het GEMEENSCHAPSONDERWIJS
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 31 mei 2013, strekt tot de nietigverklaring van:

> "- De beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs (GO!) van 01.02.2013 houdende de goedkeuring van de omzendbrief 2013/1/omz, alsmede houdende de opdracht aan de afgevaardigde bestuurder om de omzendbrief te bezorgen aan de Raden van Bestuur van de scholengroepen voor opname in de scholenreglementen en het personeelsbeleid van hun scholen, alsmede tot het opleggen van een algemeen verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in haar scholen.
> - De omzendbrief 2013/1/omz ('Omzendbrief inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens')."

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft 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 verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

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

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Bram Lagae, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaten Véronique Pertry, Bart Martel en Kristof Caluwaert, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. Eerste verzoeker is tijdens het schooljaar 2012-2013 leerling in het lager onderwijs van een basisschool die behoort tot het Gemeenschapsonder-

wijs en hij verklaart zijn studies secundair onderwijs te willen volgen in het Gemeenschapsonderwijs, in een onderwijsinstelling die zich op dezelfde campus bevindt als zijn basisschool.

Tweede verzoekster verklaart een vereniging te zijn die het ideëel collectief belang verdedigt van de leden van de sikh gemeenschap in België.

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

> "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 wordt 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.

3.3. 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".

Dit is de eerste bestreden beslissing.

De tweede bestreden beslissing, 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 geciteerd sub 3.2*]
> Op 3 februari 2012 besliste de Raad GO! de invoering van het 'verbod' uit te stellen gelet op de nog lopende procedures bij de Raad van State.
> 2. Het 'verbod' gaf immers aanleiding tot een aantal procedures bij de Raad van State en het Grondwettelijk Hof waarbij het 'verbod' werd aangevochten. Het Grondwettelijk Hof bevestigde in zijn arrest van 15 maart

2011 dat de ‘Raad van het Gemeenschapsonderwijs’ de bevoegdheid heeft om een dergelijk principieel verbod uit te vaardigen voor leerlingen.
3. In de procedures hangende voor de Raad van State over de grond van de zaak, met name of het ‘verbod’ in strijd [is] met een bepaling in een decreet, Grondwet of internationaal verdrag, werd geen uitspraak ten gronde gedaan aangezien de Raad van State vaststelde in zijn eindarresten dat de leerlingen, leerkrachten en belangen vzw’s die destijds beroep instelde geen actueel belang meer hebben.
4. Het ‘verbod’ dateert reeds van september 2009 en er zijn ondertussen vragen gerezen inzake de interpretatie vandaar dat deze omzendbrief een antwoord wenst te geven op de vraag hoe het ‘verbod’ dient geïnterpreteerd te worden. Hierbij werd rekening gehouden met de evolutie in de rechtspraak en rechtsleer in het bijzonder wat de leerlingen betreft de arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het advies van de afdeling wetgeving Raad van State van 13 juli 2012 en wat het personeel betreft het arrest Raad van State van 21 december 2010.
5 Wat de motivering van het ‘verbod’ betreft wordt verwezen naar de memorie in de zaak G/A 194.399/ XII- 6002 waarin het standpunt van de Raad GO! zeer uitvoerig werd uiteengezet en wat het personeel betreft het arrest van de RvS.
II. De Interpretatie van het ‘Verbod’
1. Waar is het verbod van toepassing ?
Het verbod is van toepassing in alle instellingen van het GO!.
2. Op wie is het verbod van toepassing ?
a) Op alle leerlingen basisonderwijs;
b) Op alle leerlingen en cursisten secundair onderwijs;
c) Op alle leerlingen deeltijds kunstonderwijs;
d) Op het personeel zoals omschreven in het artikel 2 § 1 van het ‘rechtspositiedecreet’ en de personeelsleden van de administratie van de Raad.
e) Op alle residenten in de internaten.
3. Op wie is het verbod niet van toepassing ?
f) Op alle cursisten in het volwassenen onderwijs;
g) De leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, tijdens de levensbeschouwelijke vakken en m.b.t. kentekens die gerelateerd zijn aan het levensbeschouwelijk vak dat de leerkracht geeft;
h) De leerlingen tijdens de lessen levensbeschouwelijke vakken of tijdens de extra-murosactiviteiten in het kader van de levensbeschouwelijke vakken;
i) Op de leerlingen die in het schooljaar 2012-2013, levensbeschouwelijke kentekens droegen en regelmatig school liepen in een GO! instelling waar nog geen ‘verbod’ van kracht was en dit tot het einde van hun schoolloopbaan in het onderwijsniveau: kleuter, lager of secundair.
4. Wanneer is het verbod van toepassing ?
Het ‘verbod’ is van toepassing op de personen opgesomd onder a tem. e tijdens de tijdstippen waarop zij onder de verantwoordelijkheid en onder het gezag van de instellingen vallen en zich bevinden op of binnen de infrastructuur van de instelling of wanneer zij deelnemen aan de extra-murosactiviteiten van deze instelling.

5. Hoe dient het verbod geïmplementeerd te worden ?
De onderwijsinstellingen nemen de bepalingen van het ‘verbod’ op in het schoolreglement.
Hierbij geven de instellingen aan op welke wijze de overtreding van het ‘verbod’ op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens wordt gesanctioneerd.
De instelling voert een doeltreffend beleid om het ‘verbod’ te handhaven. Ze controleert de naleving van het verbod en treedt op tegen overtreders conform het eigen sanctiebeleid zoals vermeld in het schoolreglement.
De instelling kan het ‘verbod’ desgewenst aanvullen met extra maatregelen. Die aanvullingen kunnen enkel een meer restrictieve uitwerking hebben ten aanzien van het verbod. Deze mogelijkheid om het verbod te verstrengen is eveneens van toepassing op de personen opgesomd onder punt 3, f,g,h,i.
6. Hoe dient het verbod voor het personeel geïmplementeerd te worden ?
De inrichtende machten voeren een doeltreffend beleid om het ‘verbod’ te handhaven. Ze controleert de naleving van het verbod en treedt op tegen overtreders conform het eigen sanctiebeleid.
De instelling kan het ‘verbod’ desgewenst aanvullen met extra maatregelen. Die aanvullingen kunnen enkel een meer restrictieve uitwerking hebben ten aanzien van het verbod.
7. Vanaf wanneer is het verbod van toepassing ?
Het ‘verbod’ treedt in werking vanaf 1 september 2013 wanneer het nog niet voordien werd geïmplementeerd voor de leerlingen, voor het personeel geldt het verbod vanaf heden.
8. Wat met derden ?
Voor personen die niet onder dit ‘verbod’ ressorteren is het aangewezen om met externe partners, bijvoorbeeld poetsploegen of studenten die stage lopen, duidelijk afspraken te maken en het ‘verbod’ vast te leggen in een contract of een samenwerkingsakkoord.
9. Wat indien er toch nog onduidelijkheid rijst omtrent de interpretatie van het verbod ?
Bij onduidelijkheid over de fundamentele toepassing van het ‘verbod’ kan advies gevraagd worden aan de Raadscommissie inzake het verbod op de levensbeschouwelijke kentekens.”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partij beschrijft in de memorie van antwoord de totstandkoming van artikel 24 van de Grondwet tegen de achtergrond van de communautarisering van het onderwijs. Uit de “grondwettelijke verankering van de functionele decentralisatie van het (Vlaams) Gemeenschapsonderwijs” leidt zij

af dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van huidig geschil, ook al is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs in principe een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State:

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

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

onderwijs, zoals geïnterpreteerd in de bestreden beslissingen van 1 februari 2013, op dit vlak gewijzigd is.

Beoordeling

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

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

De bestreden omzendbrief is geen wetskrachtige norm maar een handeling die uitgaat van een administratieve overheid waarvan de beslissingen in beginsel onderworpen zijn aan de wettigheidscontrole door de Raad van State.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

7. Volgens de verwerende partij is het beroep onontvankelijk wegens de afwezigheid van enig onmiddellijk griefhoudend karakter van de bestreden beslissingen.

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

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

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

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

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

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

Niets belet de verzoekers, aldus de verwerende partij, op incidentele wijze het algemeen verbod op levensbeschouwelijke kentekens in vraag te stellen wanneer zij in rechte zouden optreden tegen een individueel schoolreglement.

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

Zij betogen voorts dat de bestreden beslissingen reeds de verplichting inhouden voor de scholengroepen om de bepalingen van de omzendbrief op te nemen in hun schoolreglementen.

Niettegenstaande een omzendbrief als zodanig als rechtsinstrument niet wordt vermeld in het bijzonder decreet van 14 juli 1998 'betreffende het gemeenschapsonderwijs' (hierna ook: het bijzonder decreet), dient volgens de verzoekers te worden vastgesteld dat deze omzendbrief werd goedgekeurd door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs op grond van de bevoegdheid die hij daartoe heeft krachtens artikel 33 van het bijzonder decreet.

Zij wijzen erop dat de naleving van de omzendbrief door de verwerende partij afgedwongen kan worden via de artikelen 55 tot 58 van het bijzonder decreet, waarbij wordt bepaald dat de verwerende partij beleidstoezicht uitoefent op de scholengroepen en zelfs in hun plaats kan beslissen. De verzoekers merken op dat dit ook gebeurt in de praktijk en zij verwijzen daartoe naar hun stuk 19, waaruit moet blijken dat de directeur van de school van eerste verzoeker op 4 september 2013 stelde:

> "Directeur legt uit hoe de eerste schooldag van Sharanjit is verlopen. MSI moet als school van het GO! de regels van GO!-centraal volgen."

In dergelijke omstandigheden, zo stellen de verzoekers, is de aard van de omzendbrief dan ook dwingend.

De verwijzing door de verwerende partij naar de mogelijkheid voor scholen om bijkomende maatregelen te treffen – waarmee wordt gedoeld op de mogelijkheid om het verbod te verstrengen en het ook van toepassing te ma-

ken op zogenaamd ‘oude leerlingen’ – is in het geval van sikh jongeren die op 1 september 2013 als nieuwe leerlingen ingeschreven werden, en waarvan de belangen door tweede verzoekster worden behartigd, en minstens in het geval van eerste verzoeker, niet dienstig.

De verzoekers wijzen er bovendien op dat eerste verzoeker in de zaak met rolnummer A. 209.320 het individueel schoolreglement van Middenschool 1 Campus Tichelrij heeft aangevochten, samen met de in deze zaak ook bestreden beslissingen, op grond van de theorie van de complexe rechtshandeling. Terwijl zij dus de suggestie van de verwerende partij hebben gevolgd om het algemeen verbod incidenteel in vraag te stellen, moeten zij vaststellen dat in die zaak door dezelfde verwerende partij wordt opgeworpen dat de vordering gericht tegen de omzendbrief niet tijdig werd ingesteld en wordt betwist dat er sprake is van een complexe rechtshandeling. In de huidige procedure stelt de verwerende partij dan weer dat de bestreden beslissingen niet apart aangevallen zouden kunnen worden. Dit verweer kan volgens de verzoekers niet worden gevolgd, want het zou impliceren dat zij de wettigheid van de bestreden beslissingen niet bij de Raad van State zouden kunnen aanvechten, hetgeen een schending met zich zou meebrengen van artikel 13 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM), dat het recht op toegang tot een rechter waarborgt teneinde de schending van mensenrechten aan te klagen bij het nemen van een bepaalde beslissing.

De verzoekers signaleren ten slotte nog een “ander probleem”, dat voortvloeit uit het feit dat vooraleer een leerling ingeschreven kan worden in een welbepaalde school van het Gemeenschapsonderwijs, hij het schoolreglement met inherent het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens moet aanvaarden:

> “In de bespreking van het belang van [eerste verzoeker] zal verwerende partij […] stellen dat hij geen belang meer heeft bij het bestrijden van het schoolreglement (aangezien hij het door de ondertekening ervan zou hebben aanvaard), en zodoende ook geen actueel belang meer zou hebben bij het bestrijden van de *in casu* aangevochten beslissingen.

> Zonder inschrijving in een welbepaalde school van het GO! [kan] eerste [verzoeker] evenwel onmogelijk een bepaald schoolreglement dat niet op [hem] van toepassing is, bestrijden.
> Indien het verweer van verwerende partij gevolgd zou worden, dan zou ook dit aspect ervan in strijd zijn met art. 13 EVRM, *juncto* de schending van de overige mensenrechten die door [verzoeker] in de middelen werden opgeworpen."

9. In hun laatste memorie argumenteren de verzoekers dat de bevoegdheden waarover de scholengroepen beschikken er niet aan in de weg staan dat aan het algemeen verbod niet kan worden getornd en dat elke casuïstische beoordeling en oplossing die vereist is om het verbod in overeenstemming te brengen met artikel 9 EVRM door de scholengroepen uitgesloten is. Geen enkele school van het Gemeenschapsonderwijs kan volgens hen afwijken van de minimale bepalingen van de bestreden beslissingen, het gaat dan ook wel degelijk om een verordening in de zin van een algemeen voorschrift dat voor alle nieuwe leerlingen geldt.

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

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

10. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij nog op dat steeds *in concreto* nagegaan moet worden, in geval van maatregelen van inwendige orde, of er al dan niet rechtsgevolgen zijn en of de rechtstoestand van de betrokkenen nadelig wordt geraakt. De vereiste van griefhoudendheid kleeft niet zozeer aan de bestreden beslissing zelf, maar moet worden gezien als een eis ten aanzien van de verzoekende partijen, die samenvalt met de vereiste van het belang bij het beroep tot nietigverklaring. Dit betekent dat de verzoekers moeten

verduidelijken waarom bepaalde elementen van de bestreden omzendbrief in hunnen hoofde griefhoudend zijn. Zij verwijzen echter enkel naar de dwingende aard voor de scholen, zonder aan te geven hoe en in welke mate de bestreden beslissingen hun persoonlijke rechtstoestand zouden raken. Zij kunnen evenwel enkel rechtstreeks worden geraakt door de beslissingen die door het bevoegde orgaan worden genomen bij de omzetting van de te dezen bestreden beslissingen.

Beoordeling

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

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

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

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

> "Art. 4. § 1. Met uitsluiting van ieder ander orgaan zijn de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de inrichtende macht van het in artikel 2 bedoelde onderwijs, binnen de bevoegdheden die door en krachtens dit bijzonder decreet worden toegekend.
> […]
> Art. 5. § 1. De bestuursniveaus van het Gemeenschapsonderwijs zijn:
> 1° het lokale niveau: de scholen;
> 2° het meso-niveau: de scholengroepen;

3° het centrale niveau: het niveau waar artikel 127, § 2, van de Grondwet op van toepassing is.
§ 2. Elke school wordt bestuurd door een directeur, bijgestaan door een adviserende schoolraad. Schoolraden van hetzelfde onderwijsniveau die in eenzelfde omgeving zijn gevestigd, kunnen één schoolraad vormen. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs bepaalt de wijze waarop de nieuwe schoolraad wordt gevormd.
§ 3. De scholengroepen worden bestuurd door een algemene vergadering, een raad van bestuur, een college van directeurs en een algemeen directeur.
§ 4. Het centrale niveau wordt bestuurd door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de afgevaardigd-bestuurder.
§ 5. De raden van bestuur van de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs dragen de juridische aansprakelijkheid voor de hen door dit bijzonder decreet verleende bevoegdheden, en voeren de op hun door dit bijzonder decreet verleende bevoegdheden betrekking hebbende gedingen.
§ 6. Een scholengroep is een geografisch samenhangende entiteit waarin onderwijsinstellingen van alle niveaus en een centrum voor leerlingenbegeleiding kunnen vertegenwoordigd zijn, en die tenminste basisonderwijs en secundair onderwijs aanbiedt."

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

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

12. 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.

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

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

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

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

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

Diezelfde directeur is luidens artikel 14, § 1, 11°, van het bijzonder decreet bevoegd voor “maatregelen van orde en tucht tegen de leerlingen”. De “organisatie van de beroepsprocedure voor maatregelen inzake orde en tucht tegen leerlingen” is overeenkomstig artikel 27 § 3, 4°, van het bijzonder decreet dan weer zaak van het college van directeurs van de scholengroep.

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

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

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

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

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

ficeerd als “een maatregel van inwendige orde” en voorts dat de Raad in de *sub* 3.2 genoemde eindarresten bij gevolgtrekking heeft vastgesteld dat ze een interne, voorbereidende instructie en geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling is. Het is voorts met die premisse dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 40/2011 heeft gewezen “dat artikel 24 van de Grondwet zich niet verzet tegen het toekennen aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van de bevoegdheid om zich, in het kader van de neutraliteitsverklaring van het gemeenschapsonderwijs, uit te spreken over een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs”, waarbij het Hof “zich uitspreken over” als werkwoord hanteert en in zijn voorafgaande overwegingen erop wijst dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel en het pedagogisch project beginselverklaringen zijn en zich erbij aansluit dat de formulering “in algemene termen [moet] worden gesteld, omdat het gaat over een principieel kader dat op verschillende niveaus en in gevarieerde omstandigheden moet worden geconcretiseerd”.

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

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

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

16. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

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**