

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.756 van 14 oktober 2014
in de zaak A. 210.653/IX-8242**

In zake: 1. XXXX
2. XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rika Heijse
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 867
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 4 november 2013, strekt tot de nietigverklaring van “de gewijzigde neutraliteitsverklaring van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap”.

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 Rika Heijse, 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. Antecedenten

3.1. De verzoeksters zijn beiden vast benoemd als leerkracht islamitische godsdienst aan een of meer onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs.

3.2. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs beslist op 5 juli 2013 om de neutraliteitsverklaring, die dateert van 28 april 2006, te actualiseren. Ze luidt dan:

“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! on-

derwijs 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.”

Dit is de door de verzoeksters bestreden beslissing, waarvan eerste verzoekster opmerkt ze te hebben ontvangen op 7 oktober 2013 en tweede verzoekster in het inleidend verzoekschrift opmerkt ze “tot op heden” nog niet ontvangen te hebben. Dat zou ondertussen gebeurd zijn, op 13 november 2013.

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 beslissing kadert 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 [*voetnoot weggelaten*]. Bijgevolg is het niet de Raad van State maar het Grondwettelijk Hof dat, 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*]

Bij de herziening van art. 17 (huidig art. 24) van de Grondwet liet de Staatssecretaris voor Onderwijs eveneens verstaan dat:

‘de concrete vertaling [van de neutraliteit] en de toepassing aan de toestand waarin elke Gemeenschap zich bevindt [...] kan niet worden beschouwd als een interpretatie van de Grondwet maar eerder

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

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.

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

Het kan de verwerende partij voorts onmogelijk onbekend zijn dat ook het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest nr. 40/2011 van 15 maart 2011, geoordeeld heeft dat het opstellen van de neutraliteitsverklaring *de lege lata* niet moet “worden gesitueerd op het niveau van de decreetgever”, maar dat deze (bijzondere) decreetgever dit zonder daarmee in strijd te komen met artikel 24 van de Grondwet volledig heeft mogen overlaten aan het Gemeenschapsonderwijs.

De bestreden neutraliteitsverklaring 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. De verwerende partij werpt op dat de bestreden handeling geen onmiddellijk griefhoudend karakter heeft en bijgevolg niet ontvankelijk met een annulatieberoep kan worden bestreden. Waar het de verzoeksters om te doen is, is het verbod op het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens waar-toe de verwerende partij heeft besloten. Deze actualisering van de neutraliteits-verklaring is wel een onderdeel maar niet het eindpunt van het daartoe vooropge-stelde implementatieplan.

Wat de reeds in het Gemeenschapsonderwijs werkzame leer-krachten betreft, wordt de gedragsregel rond het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke tekenen opgenomen in het personeelsbeleid van de scholengroepen/scholen door middel van een aan hen rechtstreeks geadresseerde dienstorder uitgaande van diegene die jegens het personeelslid met de hiërarchi-sche instructiebevoegdheid is bekleed zodat de niet-naleving van deze dienstor-der, in voorkomend geval, tuchtrechtelijk zal kunnen worden gesanctioneerd. Het zijn immers de instellingen die op grond van hun reëel hiërarchisch gezag de be-voegdheid hebben voor de interne werking en om de organisatie van de dienst te regelen en de mogelijkheid hebben de door hen uitgevaardigde voorschriften ef-fectief door het personeelslid te doen naleven. Immers, de factor die ertoe leidt dat interne bestuursvoorschriften als verbindend worden beschouwd voor de leer-krachten, is de reële werking van het hiërarchisch gezag.

Het is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs die het begrip neutraliteit in zijn algemeenheid nader invult en de instellingshoofden daarvan in kennis stelt. Het zijn deze laatsten die de nodige initiatieven nemen, om het per-soneel daarvan in kennis te stellen en aldus de neutraliteitsvereisten in het perso-neelsbeleid van de betrokken school te implementeren door het uitvaardigen van een dienstorder en dit vervolgens te handhaven.

8. De verzoeksters repliceren dat het doel van de bestreden handeling erin bestaat om de situatie ten aanzien van godsdienstleerkrachten te wijzigen: daar waar het voor hen vroeger toegestaan was om levensbeschouwelijke symbolen te dragen, wordt dit nu beperkt en kan een levensbeschouwelijk symbool enkel nog worden gedragen tijdens het onderrichten van het levensbeschouwelijke vak. Derhalve is deze beslissing aanvechtbaar. Meer in het bijzonder houdt de nieuwe neutraliteitsverklaring in dat de leerkracht erkent dat hij het neutraliteitsbeginsel zoals ingevuld door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs zal respecteren. Door deze bepaling is de leerkracht gebonden door elke mogelijke interpretatie van de neutraliteitsverklaring, ongeacht de wijze waarop die tot stand is gekomen.

Het voordeel – en dus belang – dat de verzoeksters uit de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen halen, is dat bij het verdwijnen van deze beslissing, zij hun hoofddoek zullen kunnen blijven dragen, zonder hiervoor tuchtrechtelijk aangesproken te kunnen worden, en dat zij ook volgend schooljaar aangesteld zullen worden op grond van de voorrangsregels die gelden in het licht van hun statuut als vast benoemden.

Beoordeling

9. De aangevochten neutraliteitsverklaring verschilt in vergelijking met de vorige versie slechts met één zin, namelijk de toevoeging van de volgende zin:

“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.”

10. In de eerste plaats zij vastgesteld, dat die zin, noch enige andere zin uit de verklaring, uitdrukkelijk ook maar iets bepaalt in verband met levensbeschouwelijke kentekens.

11. Luidens artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, richt de gemeenschap neutraal onderwijs in.

Bij bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ (hierna ook: het bijzonder decreet) heeft de decreetgever, met toepassing van artikel 24, § 2, van de Grondwet, bevoegdheden als “inrichtende macht” opgedragen aan het Gemeenschapsonderwijs, openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

Inzake algemeen beleid is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs – een orgaan van het centrale niveau van deze openbare instelling met rechtspersoonlijkheid – overeenkomstig artikel 33, § 1, 1°, van het bijzonder decreet bevoegd voor “het opstellen van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs”.

12. Dat het gemeenschapsonderwijs neutraal onderwijs is, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet. Eenieder die de Grondwet leest kan dit moeilijk óntkennen, maar zal de juistheid hiervan inzien of “erkennen”. De neutraliteitsverklaring doet niets meer dan hieraan herinneren.

Een lid van het onderwijzend personeel van het Gemeenschapsonderwijs moet overigens de grondwettelijk aan deze instelling en haar personeel opgelegde neutraliteitsplicht naleven, zodat een eventuele interpretatie van de werkwoorden ‘erkennen’ en ‘respecteren’ in die betekenis ook niet tot gevolg heeft dat de hiervóór geciteerde neutraliteitsverklaring iets aan de bestaande rechtsorde toevoegt.

13. Dat de neutraliteitsverklaring zelf wordt opgesteld – en het begrip ‘neutraliteit’ dus “ingevuld” – door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, is bij bijzonder decreet zo bepaald en niet door de bestreden neutraliteitsverklaring, die niet meer doet dan hieraan herinneren.

14. De bestreden neutraliteitsverklaring is bijgevolg precies wat ze stelt te zijn: een ‘verklaring’, die de rechtsorde in het algemeen of de rechtspositie van de verzoeksters in het bijzonder alvast op dit punt niet wijzigt en die geen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling vormt.

15. De verzoeksters vergissen zich door te denken dat zij door de ondertekening van deze verklaring hun wapens uit handen zouden geven om “elke mogelijke interpretatie” van het neutraliteitsbeginsel in het Gemeenschapsonderwijs in rechte aan te vechten en dat zij dus een vrijbrief zouden geven aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs om de grondwettelijk gewaarborgde en opgelegde neutraliteit naar eigen goeddunken, begrijp naar willekeur, te laten “invullen”.

Uiteraard staat het hen vrij om iedere rechtsconcretiserende beslissing waarbij hun persoonlijke rechtspositie nadelig wordt geraakt, aan te vechten met de middelen die het recht hen verschaft.

16. De exceptie is gegrond.

VI. Anonimisering

17. 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 verzoeksters 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.

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

3. 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