

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.081 van 9 november 2021
in de zaak A. 226.580/IX-9438**

In zake: Ammoun SROUJI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE OPWIJK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Vanheule
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk van 4 september 2018 houdende goedkeuring van de toevoeging van een addendum aan het arbeidsreglement van de gemeentelijke scholen, “voor wat betreft de kledijcode die in het addendum [wordt] opgenomen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dirk Vanheule, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Verzoekster is – deels vast benoemd, deels in een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur – leerkracht levensbeschouwelijk onderricht aan twee basisscholen die behoren tot het gemeentelijk onderwijs van de gemeente Opwijk.

Bij besluit van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk van 4 september 2018 wordt de toevoeging van een addendum aan het arbeidsreglement van de gemeentelijke scholen goedgekeurd.

In dat addendum wordt onder meer het volgende bepaald:

“Kledijcode

Vanuit de neutraliteitsverklaring:

Vanuit het neutraliteitsbeginsel zijn alle leerkrachten eraan gehouden zich te onthouden van alle uiterlijke symbolen aangaande hun levensbeschouwing. Dit inclusief leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, behoudens tijdens het uitoefenen van hun lesopdracht in het daarvoor ter beschikking gestelde leslokaal.”

Op 11 december 2018 schorst de provinciegouverneur van Vlaams-Brabant in het kader van het administratief toezicht de uitvoering van het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2018 “voor wat betreft de bepaling van de kledijcode”, dit op verzoek van verzoekster.

Op 12 maart 2019 deelt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding aan verzoekster het volgende mee:

“Gezien er een verzoekschrift tot nietigverklaring van de bovenstaande beslissing is neergelegd bij de Raad van State en deze procedure nog hangende is, acht ik het gepast zijn arrest in deze af te wachten en in het licht daarvan niet op te treden.”

IV. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. Het *eerste middel* is onder meer genomen uit de schending van de godsdienstvrijheid zoals beschermd door artikel 19 van de Grondwet, artikel 9 EVRM en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Verzoekster doet gelden dat het opgelegde verbod op het dragen van uiterlijke levensbeschouwelijke symbolen buiten het klaslokaal een inmenging in en beperking van haar godsdienstvrijheid is. Volgens haar streeft het bestreden besluit geen wettig doel na en er blijkt ook niet waarom een dergelijke maatregel ten aanzien van leerkrachten levensbeschouwelijke vakken nodig is. De leerkrachten levensbeschouwelijke vakken dienen trouwens te worden beschouwd als een afzonderlijke groep, die zich onderscheidt van de leerlingen en van leerkrachten die andere vakken onderwijzen, aangezien godsdienstleerkrachten precies worden aangesteld om leerlingen te onderwijzen over hun geloof en de leer van het kwestieuze geloof toe te lichten.

In het *tweede middel* voert verzoekster een schending aan van de vrijheid van onderwijs, gewaarborgd bij artikel 24 van de Grondwet, en van het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel. Zij betoogt dat het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (“rechtspositiedecreet”) een onderscheid maakt tussen gewone leerkrachten en leerkrachten levensbeschouwelijk onderricht. Het ambt van godsdienstleerkracht houdt uit de aard zelf van het ambt een persoonlijk engagement in van de betreffende leerkracht wat gepaard kan gaan met het vertonen van uiterlijke kentekens van zijn levensbeschouwing. De verwerende partij handelt dan ook in strijd met de voormelde grondwetsbepalingen wanneer zij een verbod oplegt op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens buiten het leslokaal waar godsdienstles wordt gegeven. Evenzeer blijkt uit wat voorafgaat dat de verwerende partij aldus categorieën van personen, die zich ten aanzien van het verbod in kwestie in wezenlijk verschillende situaties bevinden, buiten de lessen op identieke wijze behandelt, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

5. Nadat het auditoraat de beide middelen samen heeft onderzocht en met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State heeft besloten tot de gegrondheid ervan, resumeert de verwerende partij haar standpunt in haar laatste memorie aldus:

“7. De verwerende partij erkent dat leerkrachten levensbeschouwelijke vakken in de uitoefening van hun opdracht levensbeschouwelijke symbolen kunnen en mogen dragen. Om die reden heeft zij ook in haar reglement erkend dat bij de uitoefening van de lesopdracht in het leslokaal deze leerkrachten niet vallen onder het verbod op het dragen van uiterlijke symbolen aangaande hun levensbeschouwing.

8. Zoals de verwerende partij heeft aangegeven in haar memorie van antwoord (nr. 41), omvat de leeropdracht van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken het verstrekken van levensbeschouwelijk onderricht. Zij erkent dat die opdracht ruimer is dan de lessen tijdens de lesuren levensbeschouwelijk onderricht op zich. Zij omvat bijvoorbeeld ook oudercontacten waar ouders met vragen gerelateerd aan het volgen van dat levensbeschouwelijk onderricht door hun kinderen terecht kunnen, of andere levensbeschouwelijke schoolse activiteiten voor de leerlingen die specifiek hebben gekozen voor die welbepaalde vorm van levensbeschouwelijk onderricht en die kunnen doorgaan in het klaslokaal dat daartoe ter beschikking wordt gesteld.

9. De verwerende partij blijft van oordeel dat de eigenheid van de aanstelling van leerkrachten levensbeschouwelijke vakken niet los kan worden gezien van de inhoud van dat onderricht. Dat onderricht kan of moet, in afwijking van de algemene neutraliteitsregel die in de school van toepassing is, uit zijn aard zelf per definitie niet neutraal zijn. Bij de vervulling van de lesopdracht in dit levensbeschouwelijk vak hoeft dan ook de leerkracht niet neutraal te zijn.

10. Echter, bij activiteiten en opdrachten die zich buiten de context van het onderricht in levensbeschouwing afspelen, is dat inhoudelijke verband tussen de levensbeschouwelijke leerinhoud en daaraan verbonden overtuiging van de leerkracht niet aanwezig. De leerkracht treedt dan niet langer op als leerkracht van een levensbeschouwelijk vak, maar als personeelslid van de school: de uitoefening van dergelijke functiegebonden opdrachten staat los van de levensbeschouwelijke vakinhoud. Het speelt bij taken als toezicht op de speelplaats, in de eetzaal of tijdens de studie of bij de begeleiding op algemene en niet aan het levensbeschouwelijk onderricht verbonden schooluitstappen, geen enkele rol of de leerkracht een leerkracht algemene vakken is, een taakleerkracht, een sportleerkracht of een leerkracht levensbeschouwelijke vakken.

Bij dergelijke opdrachten, die geheel los staan van de inhoud van het levensbeschouwelijke vak waarvoor de leerkracht levensbeschouwing is aangesteld, geldt wel degelijk de verplichting van neutraliteit die verweerster, met toepassing van artikel 24, § 1 van de Grondwet, mag opleggen aan haar personeelsleden. De verplichting tot eerbiediging van de godsdienstvrijheid en van de specifieke opdracht van leerkrachten levensbeschouwing, strekt zich niet uit tot die algemene en niet aan enige levensbeschouwing gerelateerde schoolse activiteiten.

11. Verwerende partij blijft bijgevolg van oordeel dat er bij de vervulling van opdrachten die geen inhoudelijk verband hebben met de lesopdrachten levensbeschouwing en waarbij de specifieke

levensbeschouwing van de leerkracht geen enkele rol speelt, geen noodzaak tot differentiatie bestaat tussen leerkrachten al naargelang zij al dan niet een leerkracht levensbeschouwing zijn.

12. Er anders over oordelen betekent dat de groep van leerkrachten levensbeschouwing, op basis van hun levensbeschouwing die geen relevantie heeft voor taken die los staan van hun lesopdracht levensbeschouwing, een bevoorrechte positie innemen in situaties waar het openbaar bestuur dat onderwijs inricht nochtans heeft gekozen voor neutraliteit.

Doordat dit zou gebeuren ten nadele van de andere personeelsleden die geen uiting mogen geven aan hun eigen levensbeschouwing, politieke of filosofische overtuiging, zou het bestuur op die manier en met miskenning van het gelijkheidsbeginsel, die groep van leerkrachten op basis van hun geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging meer gunstig behandelen wat de uiting van hun levensbeschouwelijke overtuiging betreft. Noch de godsdienstvrijheid van de leerkrachten, noch de grondwettelijke verplichting voor de openbare besturen om in de door hen opgerichte scholen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer aan te bieden, verplichten het bestuur tot een dergelijk onderscheid in behandeling en kunnen dan ook geen verantwoording daartoe vormen.

13. Door toch een gelijke toepassing te maken van de neutraliteitsverplichting en het dragen van levensbeschouwelijke symbolen voor alle personeelsleden uit te sluiten, inclusief voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, bij activiteiten die inhoudelijk los staan van de inhoudelijke invulling van hun lesopdracht levensbeschouwing in de ruime zin begrepen, schendt de verwerende partij de ingeroepen grondwettelijke en internationaalrechtelijke bepalingen niet.

14. De verwerende partij blijft van oordeel dat de eerste twee middelen ongegrond zijn.”

Beoordeling

6. In zijn arrest nr. 234.914 van 2 juni 2016 heeft de Raad van State vastgesteld aan de hand van de toepasselijke regelgeving, “dat het ambt van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken een categorie vormt die verschilt van de categorie van het ambt van de leerkrachten algemene vakken” en daarbij onder meer het volgende overwogen:

“Zoals de Raad van State overwoog in arrest nr. 223.042 van 27 maart 2013 geeft iemand die voortdurend een levensbeschouwelijk teken draagt, duidelijk te kennen dat hij een bepaalde godsdienst aanhangt. Hij confronteert de leerlingen voortdurend met die godsdienstige overtuiging.

Dit is niet minder zo voor een godsdienstleerkracht dan voor een ander lid van het onderwijspersoneel.

Aangenomen moet worden, evenwel, dat het ambt van godsdienstleerkracht uit de aard van dat ambt zelf, het persoonlijk engagement inhoudt van de betrokken leerkracht en dat dit persoonlijk engagement voor bepaalde godsdienstleerkrachten gepaard gaat met het vertoon van de uiterlijke kentekens van hun levensbeschouwing.

De verwerende partij, op wie een grondwettelijke verplichting rust om levensbeschouwelijk onderricht aan te bieden in de erkende godsdiensten, geeft een met de aangehaalde grondwetsbepaling strijdige uitleg aan de door haar na te leven en in diezelfde grondwetsbepaling opgenomen neutraliteitsverplichting indien zij de aanstelling weigert van een godsdienstleerkracht om de enkele reden dat die leerkracht een levensbeschouwelijk kenteken draagt en zou weigeren dit af te leggen buiten het leslokaal waar zij haar godsdienstonderwijs geeft.

Evenzeer blijkt uit wat voorafgaat dat de verwerende partij aldus categorieën van personen, die zich ten aanzien van het verbod in kwestie in wezenlijk verschillende situaties bevinden, buiten de lessen op identieke wijze behandelt, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.”

7. Er is geen reden om thans anders te oordelen met betrekking tot de huidige verwerende partij en haar leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, zoals verzoekster.

8. De verwerende partij maakt in haar laatste memorie een *distinguo* dat in het bestreden addendum bij het arbeidsreglement niet te lezen valt. Het verbod, aldus nu de verwerende partij, zou niet van toepassing zijn op de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken “in de uitoefening van hun opdracht” en daarbuiten wel. Zij stelt, te erkennen dat die opdracht “ruimer is dan de lessen” en “bijvoorbeeld ook oudercontacten” kan omvatten, “of andere levensbeschouwelijke schoolse activiteiten”, “in het klaslokaal dat daartoe ter beschikking wordt gesteld”.

9. Het addendum bij het arbeidsreglement stelt de betrokken leerkrachten evenwel enkel vrij van de kledijcode “tijdens het uitoefenen van hun lesopdracht in het daarvoor ter beschikking gestelde leslokaal”, wat helemaal niet “ruimer is dan de lessen” zoals de verwerende partij thans erkent te willen aanvaarden.

10. De hoofdtak van de leerkracht is inderdaad niet enkel het lesgeven, aldus artikel 47^{quinqies} van het rechtspositiedecreet t, maar “alles wat als vanzelfsprekend bij het lerarenberoep hoort”, waarbij de decreetgever onder meer geeft als voorbeelden, “klaseigen leerlingenbegeleiding”, “nascholing” of “het overleg en de samenwerking met directie, collega’s, CLB en ouders”.

11. Het zijn voorbeelden die, bovendien, duidelijk niet uitsluitend in het eigen klaslokaal zijn te situeren.

12. De verwerende partij verwacht bovendien – en in haar laatste memorie nog steeds – het optreden “in de uitoefening van hun opdracht”, waarmee zij het levensbeschouwelijk onderricht bedoelt, met het optreden “in de uitoefening van hun ambt”. Zij reduceert het ambt tot de opdracht.

Leerkrachten hebben immers in de uitoefening van hun ambt niet enkel een lesopdracht, maar zij kunnen daarnaast ook zogenaamde instellingsgebonden opdrachten vervullen. In meervermeld artikel 47^{quinqies} van het rechtspositiedecreet geeft de decreetgever ook van die opdrachten enkele voorbeelden: “het opnemen van verantwoordelijkheden die het les- of klasgebeuren overschrijden”, “het opnemen van een of andere specifieke rol of opdracht”, “het vervangen van afwezige leraars en aanvullend toezicht houden” en “vertegenwoordiging in schoolexterne organen.” Welnu, zoals de Raad óók al overwoog in onder meer voormeld arrest nr. 234.914, kan op plaatsen buiten de strikte context van hun lesopdracht voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken evenzeer een opvoedings- of onderwijssituatie bestaan die aanleiding kan geven tot het – op bedachtzame wijze – doen kennen van hun persoonlijk engagement.

13. De stelling van de verwerende partij dat de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken hiermee “een bevoorrechte positie” innemen, gaat voorbij aan het feit dat zij nu eenmaal ook op andere vlakken, zoals aanstelling,

evaluatie of tucht aan aparte regels zijn onderworpen – die men vrij is al dan niet “bevoorrecht” te noemen. Ze gaat ook voorbij aan het feit dat de decreetgever zelf aanneemt dat het schoolbestuur bij het verdelen van de instellingsgebonden opdrachten tussen alle personeelsleden rekening mag houden met, onder andere, “de aard van de hoofdtak van de personeelsleden in de instelling”, “het principe van de billijke verdeling van de taken” en “de mogelijkheden en capaciteiten van de personeelsleden” (artikel 47^{quinqies}, § 2, derde lid, van het rechtspositiedecreet). Zolang de verdeling van de taken billijk is, gaat de decreetgever met andere woorden zelf uit van een regeling op maat van de individuele leerkracht en zijn of haar concrete situatie.

14. De leerkracht levensbeschouwelijke vakken neemt geen andere hoedanigheid aan, zodra hij het klaslokaal verlaat.

De opgelegde kledijcode gaat hieraan voorbij.

15. De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

V. Omvang van de uit te spreken nietigverklaring

Standpunt van de verwerende partij

16. De verwerende partij merkt op dat het belang van verzoekster en de omvang van het beroep enkel betrekking kunnen hebben op de regeling inzake de neutraliteit van de kledij voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken en de rechtsgeldigheid onverlet laten van een dergelijke regeling ten aanzien van andere leerkrachten en personeelsleden van de scholen. Zij vraagt “om het beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk te verklaren in de mate dat het betrekking heeft op de zin ‘Dit inclusief leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, behoudens tijdens het uitoefenen van hun lesopdracht in het daarvoor gestelde leslokaal’ zoals ingevoerd in het arbeidsreglement door de bestreden beslissing”.

Beoordeling

17. Met de verwerende partij kan worden meegegaan, waar zij opwerpt dat verzoekster slechts nadeel ondervindt bij de opgelegde kledijcode, voor zover ze betrekking heeft op de personeelsleden die leerkracht levensbeschouwelijke vakken zijn. Haar belang is daartoe inderdaad ook beperkt.

18. Het onderdeel 'kledijcode' is afsplitsbaar van de overige bepalingen van het addendum bij het arbeidsreglement.

De Raad van State is evenwel niet in staat om tot de gevraagde, gemoduleerde nietigverklaring van dat onderdeel over te gaan. Nietigverklaring van de zin die de verwerende partij aanhaalt, zou immers erop neerkomen dat het verbod luidens de niet vernietigde zin op "alle leerkrachten" en dus ook op de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken van toepassing is. Het zou de vastgestelde onwettigheden niet ongedaan maken, maar ze nog vergroten.

Het zal aan de verwerende partij toevallen zich na de hierna uit te spreken nietigverklaring erover te bezinnen of zij de kledijcode wenst te behouden en in bevestigend geval een meer adequate formulering uit te werken, die rekening houdt met de bijzondere rechtspositie van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Opwijk van 4 september 2018 houdende goedkeuring van de toevoeging van een addendum aan het arbeidsreglement van de gemeentelijke scholen, wat de rubriek 'kledijcode' van dat addendum betreft.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen november tweeduizend eenentwintig, 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