# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 15 Maart 2011 (België). RG 40/2011

* Datum : 15-03-2011
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20110315-4
* Rolnummer : 40/2011

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij arrest nr. 202.039 van 18 maart 2010 in zake K. E.O. tegen het Gemeenschapsonderwijs, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 april 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schenden de artikelen 33, § 1, 1° en 2°, en artikel 34, 1°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, zo geïnterpreteerd dat daarbij aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de bevoegdheid wordt opgedragen om zich uit te spreken over een algemeen en principieel verbod tot het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kenmerken, het artikel 24 van de Grondwet ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen
B.1. De prejudiciële vraag betreft de artikelen 33, § 1, 1° en 2°, en 34, 1°, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, die bepalen :
« Art. 33. § 1. Inzake algemeen beleid is de Raad [van het Gemeenschapsonderwijs] bevoegd voor :
1° het opstellen van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs;
2° de interne kwaliteitszorg van het gemeenschapsonderwijs, op voorstel van de afgevaardigd-bestuurder;
[...]
Art. 34. Inzake het pedagogisch beleid is de Raad bevoegd voor :
1° het opstellen van het pedagogisch project van het gemeenschapsonderwijs;
[...] ».
Ten aanzien van de draagwijdte van de prejudiciële vraag en het verzoek tot herformulering
B.2. Het Hof wordt gevraagd of de in het geding zijnde bepalingen, in de interpretatie dat zij aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de bevoegdheid opdragen om zich uit te spreken over een algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, bestaanbaar zijn met artikel 24 van de Grondwet.
B.3.1. Het Gemeenschapsonderwijs is van oordeel dat de in de prejudiciële vraag gebruikte woorden « algemeen en principieel verbod tot het dragen van zichtbare religieuze en levenbeschouwelijke kenmerken » aan de voor de Raad van State bestreden beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009 een draagwijdte verlenen die zij niet heeft en verzoekt het Hof daarom de prejudiciële vraag te herformuleren. Het Gemeenschapsonderwijs voert daarbij meer bepaald aan dat het in de beslissing van 11 september 2009 vervatte verbod, om afdwingbaar te zijn, moet worden omgezet in reglementen van de betrokken gemeenschapsscholen, dat het verbod enkel geldt binnen de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs en dat het niet geldt tijdens het onderwijs van levensbeschouwelijke vakken.
B.3.2. De partijen voor het Hof vermogen niet de inhoud van de prejudiciële vragen te wijzigen of te doen wijzigen.
B.3.3. De gesuggereerde herformulering lijkt evenwel te zijn ingegeven door de zorg om het in de prejudiciële vraag bedoelde « algemene en principiële verbod » te preciseren. Het Hof kan bij het beantwoorden van de vraag rekening houden met de aangevoerde preciseringen, in zoverre zij niet leiden tot een interpretatie die verschilt van de door het verwijzende rechtscollege in aanmerking genomen interpretatie.
Te dezen leiden de aangevoerde preciseringen niet tot een andere dan de door de Raad van State in aanmerking genomen interpretatie. Uit het verwijzingsarrest kan immers niet worden afgeleid dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat het in het geding zijnde verbod niet dient te worden omgezet in schoolreglementen, noch dat het geldt binnen andere onderwijsinstellingen dan die van het Gemeenschapsonderwijs, noch dat het geldt tijdens het onderwijs van levensbeschouwelijke vakken. Door het verbod als « algemeen en principieel » te omschrijven, lijkt de Raad van State te willen aangeven dat het geldt voor alle uiterlijke kentekens van alle levensbeschouwingen in alle onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs - behoudens tijdens het onderwijs van levensbeschouwelijke vakken - en zich richt tot alle leerlingen, volwassen cursisten en leerkrachten en tot het overige personeel van die instellingen, zonder mogelijkheid voor die instellingen om ervan af te wijken. Bovendien lijkt de Raad van State ermee te willen aangeven dat het gaat om een verbod dat niet steunt op welbepaalde noden van ordehandhaving in een welbepaalde onderwijsinstelling, noch op specifieke redenen eigen aan welbepaalde leerlingen of leerkrachten, noch in verband kan worden gebracht met specifieke veiligheidsvoorschriften ten behoeve van de leerlingen of de leerkrachten.
B.4. Bij het bepalen van de draagwijdte van een prejudiciële vraag houdt het Hof rekening met het onderwerp van het voor het verwijzende rechtscollege hangende geschil en met de motivering van de verwijzingsbeslissing.
Uit de feiten van de voor het verwijzende rechtscollege hangende zaak blijkt dat de beslissing van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009 wordt bestreden door een leerling van een onderwijsinstelling van het Gemeenschapsonderwijs. Het Hof beperkt zijn onderzoek van de gestelde prejudiciële vraag bijgevolg tot de situatie waarin het desbetreffende verbod geldt voor leerlingen.
B.5. De bewoordingen van de prejudiciële vraag en de motivering van het verwijzingsarrest doen ervan blijken dat het Hof enkel wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen, in de aangegeven interpretatie, met artikel 24 van de Grondwet. Het Hof wordt in essentie gevraagd of die grondwettelijke bepaling inhoudt dat een optreden van de decreetgever is vereist voor het invoeren van een algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze of levensbeschouwelijke kentekens, dan wel of ze toelaat dat de decreetgever, bij decreet aangenomen met de in paragraaf 2 van dat artikel bedoelde bijzondere meerderheid, de bevoegdheid om te beslissen over een dergelijk verbod, opdraagt aan een « autonoom orgaan », te dezen de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, zonder de krachtlijnen ervan vast te leggen. Het Hof wordt bijgevolg niet gevraagd zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van een dergelijk verbod met de vrijheid van godsdienst.
Uit de memories van de partijen blijkt dat zij de gestelde vraag in de aangegeven zin hebben begrepen.
Ten gronde
Wat het wettigheidsbeginsel in onderwijszaken betreft (artikel 24, § 5, van de Grondwet)
B.6.1. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt :
« De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet ».
B.6.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 15 juli 1988 blijkt dat de Grondwetgever met die bepaling « de oorspronkelijke bedoeling van de Grondwetgever [wou actualiseren] ». Daaraan werd toegevoegd :
« Essentiële beschikkingen inzake onderwijs moeten door verkozen organen vastgelegd worden. Uitvoerende organen kunnen slechts optreden in relatie tot dergelijke beschikkingen » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, p. 7).
Na erop te hebben gewezen dat het eveneens de bedoeling was om de « principes van het schoolpact » grondwettelijk te waarborgen en na die « principes », aangevuld met de reeds in het vroegere artikel 17 van de Grondwet gewaarborgde beginselen, te hebben opgesomd (de vrijheid van onderwijs, de mogelijkheid voor de gemeenschappen om zelf onderwijs in te richten dat voldoet aan de neutraliteitsvereiste, de mogelijkheid voor de gemeenschappen als inrichtende macht om bevoegdheden op te dragen aan autonome organen, het recht op (kosteloos) onderwijs en de gelijkheid in onderwijszaken), verklaarde de vice-eerste minister en minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen :
« Al deze belangrijke principes inzake onderwijsbeleid moeten worden vastgelegd bij decreet of bij wet; alleen democratisch verkozenen kunnen door middel van algemeen geldende regelen de inrichting, de erkenning en de subsidiëring van het onderwijs regelen » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, p. 4).
B.6.3. Artikel 24, § 5, van de Grondwet drukt aldus de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd.
Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.
B.6.4. De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte : hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip « inrichting », wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd is beperkt, slechts bij decreet kan worden geregeld.
Wat de vrijheid van onderwijs betreft (artikel 24, § 1, van de Grondwet)
B.7.1. Bij het regelen van de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, dient de bevoegde wetgever rekening te houden met de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid.
Artikel 24, § 1, van de Grondwet bepaalt :
« Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld.
De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders.
De gemeenschap richt neutraal onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.
De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer ».
B.7.2. De door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid waarborgt het recht tot oprichting van scholen die al dan niet zijn geënt op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing. Zij impliceert voor privépersonen eveneens de mogelijkheid om - zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden - naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.
B.7.3. Volgens het tweede lid van artikel 24, § 1, van de Grondwet waarborgt de gemeenschap de keuzevrijheid van de ouders.
Die keuzevrijheid houdt in dat de ouders voor hun kinderen het onderwijs kunnen kiezen dat het meest met hun levensopvatting overeenstemt.
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 (artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet) en subsidieert zij onderwijsinstellingen die hun eigenheid vinden in een bepaalde godsdienstige, filosofische of onderwijskundige opvatting.
B.8. Op het vlak van het inrichten en het laten verstrekken van onderwijs beschikt de gemeenschap niet over eenzelfde vrijheid als de andere inrichtende machten.
Volgens het tweede lid van artikel 24, § 1, van de Grondwet dient de gemeenschap immers de keuzevrijheid van de ouders te waarborgen, wat voor de gemeenschap de plicht met zich meebrengt om onderwijs in te richten.
Bovendien wordt de vrijheid van de gemeenschap op onderwijsvlak beperkt door de in artikel 24, § 1, derde en vierde lid, van de Grondwet vervatte regels, die voorschrijven dat het door de gemeenschap ingerichte onderwijs neutraal dient te zijn en dat de scholen ingericht door openbare besturen de keuze dienen aan te bieden, tot het einde van de leerplicht, tussen onderricht in één der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.
Wat de neutraliteit van het onderwijs ingericht door de gemeenschap betreft (artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet)
B.9.1. Volgens artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet houdt de neutraliteit onder meer de eerbied in voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.
B.9.2. In de verklarende nota van de Regering bij de grondwetsherziening van 15 juli 1988 werd het begrip « neutraliteit » toegelicht als volgt :
« De notie ' neutraliteit ' wordt ten dele omschreven in de tekst zelf. ' Onder meer ' verwijst naar een verdere omschrijving in volgende zin.
Het neutraal onderwijs beperkt zich niet tot onderricht maar beoogt eveneens de opvoeding van de gehele persoonlijkheid van de leerling.
Een neutrale school eerbiedigt alle filosofische, ideologische en godsdienstige opvattingen van de ouders die er hun kinderen aan toevertrouwen.
Zij gaat uit van een positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen en legt de nadruk op de gemeenschappelijke waarden.
Dergelijk onderwijs wil de jongeren helpen en voorbereiden om in deze maatschappij binnen te treden met een persoonlijk oordeel en engagement. Slechts in deze geest zullen controversiële problemen behandeld worden.
De uitwerking van dergelijke neutraliteit hangt nauw samen met het opvoedingsproject en de pedagogische methodes. Ze zal dan ook op uiteenlopende wijze kunnen evolueren in de Gemeenschappen.
De academische vrijheid van de universitaire instellingen blijft uiteraard gewaarborgd.
Er moet gezocht worden naar aangepaste waarborgen opdat het personeel, betrokken bij het opvoedingsproject, dergelijke visie en onderwijsproject zou onderschrijven. Een engagementsverklaring kan hierbij een element zijn.
In afwachting van de uitwerking van dergelijke waarborgen zal de resolutie 15 van het schoolpact van 1958 verder strikt toegepast worden » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, pp. 2-3).
Tijdens de behandeling in de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen van de Senaat verklaarde de staatssecretaris van Onderwijs (N) :
« De ' nationale ' omschrijving van ' neutraliteit ' in de commentaar sluit een evolutie, bijvoorbeeld in de Vlaamse Gemeenschap, in de richting van een ' positieve neutraliteit ' en een meer eigentijdse pluralistische opstelling, niet uit.
[...]
Uitgangspunt van een pedagogisch project van het Rijksonderwijs is het basisgegeven dat het Rijksonderwijs ook in een gewijzigde vorm van beheer, met name een autonome raad, gekoppeld aan een meer gedecentraliseerd beleid, een openbaar onderwijs is, d.w.z. georganiseerd door de Gemeenschap en daardoor gekenmerkt moet zijn door openheid en intern pluralisme » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, pp. 62-63).
Hij voegde daaraan toe dat
« niet mag uit het oog worden verloren dat de maatschappelijke omstandigheden veranderen en dat het dus niet aangewezen is bepaalde begrippen te clicheren » (ibid., p. 64).
B.9.3. Daaruit blijkt dat de Grondwetgever het in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte begrip « neutraliteit » niet heeft willen concipiëren als een statisch begrip.
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. De neutraliteit veronderstelt bijgevolg, zoals in de verklarende nota van de Regering bij de grondwetsherziening van 1988 staat te lezen, « een positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen » - in zoverre althans het geen meningen betreft die een bedreiging vormen voor de democratie en voor de fundamentele rechten en vrijheden - en een « nadruk op de gemeenschappelijke waarden ».
Het in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte begrip « neutraliteit » vormt aldus 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.
B.9.6. Het neutraliteitsbeginsel brengt voor de bevoegde overheid evenwel niet alleen een onthoudingsplicht met zich mee - in de zin van een verbod om filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te benadelen, te bevoordelen of op te leggen -, maar ook, in bepaalde omstandigheden, een positieve verplichting, voortvloeiende uit de grondwettelijk gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders, 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.
Wat de mogelijkheid voor de gemeenschap betreft om als inrichtende macht bevoegdheden op te dragen aan een of meer autonome organen (artikel 24, § 2, van de Grondwet) en de concretisering ervan in de Vlaamse Gemeenschap
B.10.1. 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 ».
B.10.2. In de parlementaire voorbereiding werd omtrent die bepaling het volgende verklaard :
« De voorgestelde tekst voorziet uitdrukkelijk dat een Gemeenschap - na de wijziging van artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2, van de Grondwet - bevoegdheden als inrichtende macht van het huidig rijksonderwijs kan overdragen aan een of meerdere autonome organen. Zowel voor de goedkeuring als voor de wijziging van dit decreet is een tweederde meerderheid nodig.
De Vlamingen denken aan een overdracht aan een Autonome Raad voor het Rijksonderwijs en lokale scholenraden, die democratisch samengesteld worden uit mensen die gehecht zijn aan dit onderwijs en waarin de ideologische en filosofische verscheidenheid binnen de Vlaamse Gemeenschap tot uiting komt.
De Franstaligen zijn wel voorstander van een ruime decentralisatie maar willen de prerogatieven van de Minister als inrichtende macht van het rijksonderwijs behouden » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/1°, p. 3).
Bij de bespreking van die bepaling in de bevoegde Senaatscommissie werd het volgende hieraan toegevoegd :
« De Staatssecretaris voor Onderwijs verklaart dat wat de autonomie betreft, bedoeld in artikel 17, § 2, gesteld kan worden dat het autonoom orgaan alle bevoegdheden krijgt, vereist voor het uitoefenen van de inrichtende bevoegdheid zoals de overige inrichtende machten en zo de executieven vervangt voor de inrichting van het Rijksonderwijs.
Deze bevoegdheidsafstand bij decreet aan een autonoom orgaan, dient in een gedecentraliseerde publiekrechtelijke vorm tot stand te komen. Deze kan aldus alle onderwijs omvatten bedoeld in artikel 59bis, § 2, 2, zoals voorgesteld.
Dit orgaan moet door de Gemeenschappen in staat gesteld worden de waarborgen van artikel 17 te verzekeren.
Bij de oprichting van het orgaan zal ook het administratief en financieel bestuur en het toezicht hierop geregeld worden door de Gemeenschapsraden » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, p. 82).
Uit de parlementaire voorbereiding blijkt nog dat de in artikel 24, § 2, van de Grondwet bepaalde bijzondere meerderheidsvereiste beoogt « een goede barrière » te vormen « om onophoudelijke wijzigingen bij elke verandering van politieke meerderheid tegen te houden » (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/17-455/4, p. 40) en zodoende « een grotere stabiliteit te waarborgen » (ibid., p. 58).
B.10.3. Aldus voorziet de Grondwet in de mogelijkheid voor de gemeenschappen om als inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs bevoegdheden op te dragen aan organen die ter zake beschikken over een autonomie. Tijdens de parlementaire voorbereiding sprak de vice-eerste minister en minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen over een mogelijkheid tot het verlenen van een « ruime autonomie » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, p. 4).
B.11.1. Uit de in B.10.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de Grondwetgever met de « bevoegdheden als inrichtende macht » in essentie die bevoegdheden voor ogen heeft gehad waarover ook de andere inrichtende machten van onderwijs beschikken.
B.11.2. Zoals in herinnering is gebracht in B.7.2, impliceert de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid voor de inrichtende machten om scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.
Het bepalen van het pedagogische project van een school behoort aldus in beginsel tot de bevoegdheid van de inrichtende macht van die school.
B.11.3. Dat de Grondwetgever de mogelijkheid niet heeft willen uitsluiten om, met toepassing van artikel 24, § 2, van de Grondwet, de bevoegdheid betreffende het bepalen van het pedagogische project van het gemeenschapsonderwijs op te dragen aan de in die bepaling bedoelde autonome organen, kan worden afgeleid uit de volgende verklaring van de minister van Onderwijs (F) :
« De vraag wordt eveneens gesteld of in de toekomst de Gemeenschap een bepaald educatief project kan voorschrijven. Hierop is het antwoord positief, doch dit geldt alleen in de mate dat deze gemeenschap optreedt als inrichtende macht » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, p. 56).
In zoverre de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs is opgedragen aan een of meer autonome organen, komt het dus aan die organen toe het pedagogische project te bepalen.
B.12. Bij het bepalen van het pedagogische project van het gemeenschapsonderwijs beschikken de gemeenschap of de opgerichte autonome organen echter niet over eenzelfde vrijheid als de andere inrichtende machten. Het onderwijs, ingericht door de gemeenschap, dient immers, volgens artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, neutraal te zijn. Zoals is vastgesteld in B.9, heeft de Grondwetgever de in die bepaling bedoelde neutraliteit echter niet opgevat als een statisch begrip en heeft hij een evolutie in de betekenis ervan niet willen uitsluiten, voor zover evenwel niet wordt geraakt aan de kerninhoud ervan.
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).
Na erop te hebben gewezen dat de inhoud van het begrip « neutraliteit » kan evolueren, gaf de staatssecretaris van Onderwijs (N) de volgende toelichting over het verband tussen de « neutraliteit » en het « pedagogisch project » :
« Het komt de Vlaamse Raad of de Autonome Raad voor het Rijksonderwijs toe, [over de mogelijke evolutie van het begrip ' neutraliteit '] te beslissen. Wie hierover zal beslissen, hangt af van het decreet op de A.R.R.O.
In dezelfde geest kunnen de criteria voor het bepalen van het karakter van een school evolueren. De huidige diplomacriteria werken verstarrend en zuilbevestigend en dekken niet langer de sociologische realiteit. In Vlaanderen wordt gedacht in de richting van een omschrijving door de inrichtende macht van een eigen ideologisch en/of onderwijskundig project, en een verklaring waarin de personeelsleden dit project onderschrijven.
[...]
Elke onderwijsvisie is onvermijdelijk verbonden met de mens- en maatschappijvisie die men voorstaat.
Op het niveau van de concrete pedagogisch-didactische uitvoering weerspiegelt zich dat in de bepaling van de doelstellingen, de inhouden en de methoden van opvoeding en onderwijs.
Elke ernstige keuze vergt een samenhangend geheel, waarbij de fundamentele waarden, de grondslagen en de algemene principes, waarop men steunt, zo helder mogelijk dienen te worden geformuleerd. Dat is de bedoeling en de functie van een omschrijving van het pedagogisch project dat men wil verwezenlijken.
[...] Het pedagogisch project van het Rijksonderwijs moet [...] waarden vooropstellen die beantwoorden aan het profiel van een open geëngageerd Gemeenschapsonderwijs. In dat pedagogisch project moet de eigenheid, de specificiteit van het Rijksonderwijs worden ingebouwd.
De formulering van het pedagogisch project moet in algemene termen worden gesteld, omdat het gaat over een principieel kader dat op verschillende niveaus en in gevarieerde omstandigheden moet worden geconcretiseerd.
[...]
De opstelling van een pedagogisch project van het Rijksonderwijs moet gebeuren door allen die bij het Rijksonderwijs zijn betrokken.
[...]
Artikel 17 kan nu een vertrekpunt vormen voor een ernstige bezinning over de toekomst van het Rijksonderwijs en een uitdaging tot alle Rijksonderwijsbetrokkenen om samen een pedagogisch project van het Rijksonderwijs uit te bouwen dat via een dynamisch en geëngageerd beleid op een dynamische en geëngageerde wijze in de scholen kan worden gerealiseerd.
[...] Het begrip neutraliteit gaat uit van de thans bestaande situatie zoals die in 1963 is vastgelegd. Het is eveneens duidelijk dat, vermits de Gemeenschappen een eigen verantwoordelijkheid krijgen, de concrete vertaling en de toepassing aan de toestand waarin elke Gemeenschap zich bevindt zal plaatshebben.
Dit 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 [...] » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, pp. 62-64).
B.13.2. Uit die toelichting blijkt niet alleen dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel niet los kan worden gezien van het bepalen van het pedagogische project van het gemeenschapsonderwijs, maar ook dat de Grondwetgever niet heeft willen uitsluiten dat de desbetreffende bevoegdheden worden opgedragen aan de in artikel 24, § 2, van de Grondwet bedoelde autonome organen. De staatssecretaris van Onderwijs (N) verklaarde immers uitdrukkelijk, enerzijds, dat het toekomt aan « de Vlaamse Raad of de Autonome Raad voor het Rijksonderwijs » om invulling te geven aan de evoluerende betekenis van het neutraliteitsbeginsel, afhankelijk van wat wordt bepaald in « het decreet op de A.R.R.O. » (bedoeld wordt het bijzonder decreet dat met toepassing van artikel 24, § 2, van de Grondwet zou worden aangenomen), en anderzijds, dat de inrichtende macht een « eigen ideologisch en/of onderwijskundig project » kan omschrijven. Daarbij werd impliciet ervan uitgegaan dat die inrichtende macht zou worden samengesteld uit personen die « bij het Rijksonderwijs zijn betrokken ».
B.14.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs blijkt dat de bevoegdheden die werden opgedragen aan de Autonome Raad ruim dienen te worden opgevat.
De memorie van toelichting bij dat decreet vermeldt :
« De ARGO treedt op als inrichtende macht. Hij bekomt de bevoegdheden die toekomen aan elk van de inrichtende machten van onderwijs » (Parl. St., Vlaamse Raad, 1988-1989, nr. 161/1, p. 3).
De Vlaamse minister van Onderwijs verklaarde :
« Wel bestaat de bedoeling om tot een nieuwe neutraliteitsverklaring door de centrale raad te komen. Door de decreetgever wordt deze opdracht aan de bevoegde instantie gegeven. Het is de bedoeling om tot een positief begrip te komen, anders dan het huidige begrip. [...]
[...] De Executieve stelt haar vertrouwen in de centrale raad, maar een gekwalificeerde meerderheid is vereist. Zijn beslissingen moeten immers door de Vlaamse Gemeenschap worden gedragen. [De minister] geeft echter toe dat het hier om een zware opdracht gaat. Het moeten vooral mensen van een hoog ethisch niveau zijn. Het lijkt hem echter niet aangewezen om dit via een decreet vast te leggen : het moet door de direct betrokkenen worden uitgetekend. De politieke werkzaamheden, zoals hier in de Commissie en in de Openbare Vergadering, zijn wel mede-oriënterend.
[...] Met betrekking tot het neutraliteitskarakter vindt hij dat het diplomacriterium op zijn minst voor verfijning vatbaar is. Het traditionele begrip ' neutraliteit ' was te eng. Een positieve benadering van neutraliteit wordt aan de centrale raad, dus aan de betrokkenen zelf, overgelaten » (Parl. St., Vlaamse Raad, 1988-1989, nr. 161/4, pp. 15, 17 en 27).
Naar aanleiding van een kritische opmerking van een verslaggever betreffende het ontbreken van inspraak van het Vlaams Parlement op het vlak van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs, stelde de minister dat « iedere onderhandelaar het belang van deze aangelegenheid besefte ». Hij voegde daaraan toe :
« Daarom werd er voor een aantal materies een bijzondere meerderheid voorzien waarbij een blokkeringsminderheid werd ingebouwd. Als de Vlaamse Raad zelf die verklaringen wil opstellen of bepaalde indicaties in dit decreet wil opnemen dan moet deze bijzondere meerderheid niet worden weerhouden.
[...] Elk pedagogisch project brengt consequenties mee voor hun dragers. Anders zou er een structurele bedreiging van hun geëigend project ontstaan. Dit is de principiële basis die inhoudelijk moet worden opgevuld. Hij pleit ervoor dat deze inhoud niet door de politici wordt opgevuld : bepaalde evoluties in de geesten zijn altijd mogelijk. Daarom moeten de rechtstreeks betrokkenen zelf deze inhoudelijke bepalingen opstellen. Het Politiek Akkoord werd uitgewerkt door politici. Maar men mag niet in het andere uiterste vallen door de politici verantwoordelijkheden te laten dragen die de hunne niet zijn. Een politisering ware daardoor mogelijk. Deze delicate materie moet bij consensus worden geregeld. Daarom pleit hij voor het behoud van de voorliggende tekst » (ibid., pp. 36-37).
Een andere verslaggever stelde naar aanleiding van de voormelde discussie dat « men moet kiezen uit twee mogelijkheden : ofwel blijft alles hetzelfde, ofwel krijgt het Gemeenschapsonderwijs meer autonomie, maar dan ook over de essentiële zaken » (ibid., p. 37).
B.14.2. De bijzondere decreetgever heeft bijgevolg de aan de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (later het Gemeenschapsonderwijs) opgedragen bevoegdheden betreffende het opstellen van de neutraliteitsverklaring, de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs en het pedagogische project van dat onderwijs, ruim opgevat. Zoals een verslaggever het verwoordde, dient ervan te worden uitgegaan dat « [de Vlaamse Raad] inzake de neutraliteitsverklaring [...] volledig afstand [doet] van zijn rechten » (Parl. St., Vlaamse Raad, 1988-1989, nr. 161/4, p. 36).
Wat het « algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijk kentekens » in het gemeenschapsonderwijs en de bevoegdheid van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs betreft
B.15. Door middel van een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs, wordt een nieuwe wending gegeven aan het neutraliteitsbegrip, zoals vervat in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, die evenwel niet per definitie ermee strijdig is. Zoals reeds is vastgesteld in B.9.3, heeft de Grondwetgever de neutraliteit van het gemeenschapsonderwijs immers niet als een star beginsel, losstaand van maatschappelijke evoluties, geconcipieerd. Bovendien kan de neutraliteit in bepaalde omstandigheden 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.
B.16. Uit het voorgaande is gebleken, enerzijds, dat de bijzondere decreetgever de bevoegdheid betreffende het invullen van de evoluerende betekenis van het in de Grondwet vervatte neutraliteitsbeginsel volledig heeft willen overdragen aan het Gemeenschapsonderwijs, en anderzijds, dat de Grondwetgever een dergelijke overdracht niet heeft willen uitsluiten.
B.17.1. Niettemin dient samen met de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege te worden vastgesteld dat zowel de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 15 juli 1988 als die van het bijzonder decreet van 19 december 1988 melding maken van het feit dat aan de met toepassing van artikel 24, § 2, van de Grondwet op te richten autonome organen geen « verordenende bevoegdheden » toekomen (Hand., Senaat, B.Z. 1988, 14 juni 1988, p. 520; Parl. St., Vlaamse Raad, 1988-1989, nr. 161/1, p. 9).
B.17.2. Het aannemen, door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, van een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens dat uitsluitend geldt in de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs, kan echter niet worden beschouwd als het uitoefenen van een « verordenende bevoegdheid » in de zin van de aangehaalde parlementaire voorbereiding. Een dergelijk, uitsluitend binnen de onderwijsinstellingen van het Gemeenschapsonderwijs geldend, verbod dient te worden beschouwd als een maatregel van inwendige orde, vergelijkbaar met de door de andere inrichtende machten van onderwijs opgestelde reglementen van inwendige orde. Het gaat bijgevolg niet om een verordening in de zin van een algemeen voorschrift dat voor alle leerlingen geldt, ongeacht de aard van de onderwijsinstelling waar de leerling is ingeschreven.
Noch de Grondwetgever, noch de bijzondere decreetgever, hebben de met toepassing van artikel 24, § 2, van de Grondwet opgerichte autonome organen willen verbieden om, met het oog op het vrijwaren van het ordentelijke verloop van het onderwijsgebeuren of van het pedagogische project, reglementen van inwendige orde aan te nemen betreffende het gedrag van de leerlingen. Er anders over oordelen zou immers met zich meebrengen dat alle mogelijke gedragingen van leerlingen die het ordentelijke verloop van het onderwijsgebeuren en het pedagogische project in het gedrang zouden kunnen brengen - gedragingen die overigens kunnen wisselen naar gelang van omstandigheden en tijd -, door de decreetgever zouden moeten worden geregeld. Dit zou op gespannen voet staan met de door de bijzondere decreetgever gewilde - en de door de Grondwetgever toegelaten - « depolitisering » van het Gemeenschapsonderwijs en zou de aan dat Gemeenschapsonderwijs verleende bevoegdheidsoverdracht inhoudsloos dreigen te maken.
B.17.3. Aldus dient te worden vastgesteld 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.
B.18. In de interpretatie dat de artikelen 33, § 1, 1° en 2°, en 34, 1°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de bevoegdheid opdragen om zich uit te spreken over een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
Aldus geïnterpreteerd dat zij de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de bevoegdheid opdragen om zich uit te spreken over een voor leerlingen geldend algemeen en principieel verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, schenden de artikelen 33, § 1, 1° en 2°, en 34, 1°, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs artikel 24 van de Grondwet niet.
Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 15 maart 2011.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux.
De voorzitter,
M. Bossuyt.